

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le riforme istituzionali

---

GIOVEDÌ 11 OTTOBRE 1984, ORE 9,30. —  
Presidenza del Presidente BOZZI.

INTRODUZIONE ALL'ESAME DEI TEMI CONCERNENTI LA GIUSTIZIA; I DIRITTI DI LIBERTÀ E DI PARTECIPAZIONE; IL GOVERNO DELL'ECONOMIA, I SINDACATI E LE RELAZIONI INDUSTRIALI; LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE.

Il deputato RODOTA, introducendo il tema dei diritti di libertà e di partecipazione, osserva che le critiche più fondate che vengono portate al testo costituzionale vertono sia sulla inadeguatezza del catalogo dei diritti, sia sulla attitudine a determinare le condizioni che rendano possibile l'attuazione dei diritti proclamati.

Il tema delle libertà si incontra qui con quello delle « grandi decisioni », tendenzialmente irreversibili, per le quali devono essere previste procedure diverse da quelle attuali, al fine di assicurare ai cittadini un diritto effettivo di partecipazione, anche attraverso una riformulazione dell'istituto del *referendum* e della iniziativa legislativa popolare.

Una dimensione fondamentale per la ridefinizione del quadro delle libertà è rappresentata dall'informazione. Il tasso di

democrazia di un sistema può essere infatti determinato in base alla quota di informazioni rilevanti che circolano al suo interno ed alle modalità della loro circolazione. Per dare un significato concreto alla formula « società dell'informazione » è necessario mettere a punto un quadro istituzionale adeguato, anche in relazione a quanto è stato fatto in altri paesi. Dopo aver citato le forme di tutela previste nella Costituzione spagnola del 1978 e, in quella portoghese, ricorda la decisione della Corte costituzionale tedesca del 1983 — in tema di legittimità della legge sul censimento — che ha costruito un nuovo diritto fondamentale, il « diritto all'autodeterminazione informativa », affermando inoltre che la protezione dei dati, la raccolta, il trattamento e la circolazione delle informazioni, costituiscono un requisito per la legalità stessa dell'azione pubblica: appare quindi opportuna una riformulazione dell'articolo 21 della Costituzione che, oltre ad un esplicito riferimento alla comunicazione per immagini, preveda ad esempio la complessiva trasparenza del settore dei mezzi di informazione e delle strutture che trattano l'informazione, nonché degli assetti proprietari dei soggetti che agiscono in detto settore.

Considera inoltre il diritto di accesso dei cittadini ai documenti amministrativi

la via per rendere trasparenti e controllabili una serie di processi di decisione.

Nel momento in cui si affronta la disciplina costituzionale dell'informazione non può essere elusa l'affermazione della eguaglianza nell'accesso alle informazioni da parte dei soggetti costituzionali.

Per quanto concerne il segreto, osserva che esso deve essere tale solo nei casi previsti dalla legge; il diritto alla riservatezza deve sostanziarsi in un diritto all'autodeterminazione informativa, con finalità non tanto di tutela della riservatezza quanto di prevenzione di pratiche discriminatorie.

Circa l'opportunità di mantenere il riferimento al buon costume, evidenzia la tendenza in atto a sostituirlo con la tutela della sensibilità dei minori.

Occorre considerare la crescita della possibilità di informazione al fine di consentire la contestazione di decisioni, la formulazione di decisioni alternative nonché una consistente redistribuzione dei poteri. Le ipotesi di soluzione testè indicate sono volte alla creazione di un quadro istituzionale che diminuisca i rischi connessi alla tendenza verticistica ed autoritaria in atto nelle istituzioni.

Il controllo continuo e capillare dei cittadini può certamente favorire l'efficienza amministrativa: in questo quadro meriterebbe di essere rivista la distinzione tra diritti ed interessi.

Passando poi al tema degli interessi diffusi, osserva che l'affermazione del diritto all'ambiente, rivendicata dalle associazioni protezionistiche, deve essere collegata all'ampia azionabilità da parte di singoli o di gruppi, in mancanza della quale rimarrebbe soltanto un'affermazione vuota. Avviandosi alla conclusione, sottolinea l'opportunità di introdurre strumenti che permettano il venir meno del reato di vilipendio, nonché la presa in considerazione delle nuove identità collettive.

Il Presidente BOZZI prega il deputato Rodotà e gli oratori che interverranno dopo di lui di voler tradurre i concetti espressi nei loro interventi in forma normativa.

Il senatore VASSALLI, introducendo il tema della giustizia, dopo aver premesso che il suo intervento comprenderà proposte di modifica sia di norme costituzionali che di leggi ordinarie, ricorda che sulle materie di competenza della Commissione sono stati presentati alle Camere diversi progetti di legge, alcuni dei quali già in corso di esame: ricorda ad esempio la riforma della Inquirente, la responsabilità dei magistrati, l'istituzione del giudice di pace, la limitazione dei poteri del pubblico ministero e dei pretori nel campo della libertà personale, la riforma del codice penale, la riforma del Consiglio superiore della magistratura, quella della Corte dei conti e molti altri ancora. Uno dei compiti della Commissione quindi sarà certamente quello di tracciare un confine tra quanto intende proporre e quanto è già all'esame delle Camere.

Considera la riforma delle circoscrizioni giudiziarie un elemento essenziale per avviare a soluzione la crisi della giustizia; il Parlamento deve dettare precisi criteri in materia, mediante una legge-delega al Governo. Anche una maggiore diffusione del giudice monocratico permetterebbe di migliorare il funzionamento della giustizia; a ciò si collega la tematica dell'alleggerimento dei compiti della giustizia ordinaria. Al riguardo tutta la materia inerente i tentativi di soluzione di controversie in sede diversa da quella giudiziaria dovrà essere oggetto di attenzione da parte della Commissione; a questo argomento si collega inoltre il disegno di legge relativo alla istituzione dei giudici di pace.

Per quanto concerne i magistrati, sostiene la necessità di rivedere le norme relative al reclutamento e di affrontare il tema del tirocinio: la distinzione tra giudici di merito e giudici di legittimità dovrebbe poi — a suo avviso — sfociare in una distinzione a livello di carriera tra progressione economica e progressione funzionale.

Osserva poi che le norme relative all'ordinamento giudiziario sono in gran parte mancanti: quelle esistenti sono con-

fuse, disorganiche e spesso lacunose: un eventuale riordino tuttavia è reso difficile anche dai profondi dissensi su ciò che l'ordinamento giudiziario dovrebbe essere.

Lamenta che il Consiglio superiore della magistratura abbia assunto di fatto una funzione legislativa che non gli compete. Esprime poi alcune perplessità circa la eliminazione delle Corti d'assise nella loro composizione popolare.

Per quanto concerne il pubblico ministero, ricorda che la tradizione italiana si è sempre mossa nella direzione di un pubblico ministero indipendente dal potere esecutivo, anche se il raccordo con quest'ultimo potrebbe proprio aver luogo attraverso tale organo. Al fine di garantire un migliore raccordo tra la giustizia e gli altri poteri dello Stato sarebbe necessaria una migliore definizione delle funzioni del ministro della giustizia, attribuendogli tra l'altro il dovere di promuovere l'azione disciplinare e di riferire al Parlamento.

Considera poi negativamente l'attuale indipendenza dei magistrati del pubblico ministero rispetto al capo dell'ufficio, auspicando una struttura gerarchica.

L'attuale funzionamento del Consiglio superiore della magistratura appare insoddisfacente e indebita l'assunzione di funzioni politiche da questo operata.

La riforma delle istituzioni dovrebbe tendere a chiarire i limiti delle funzioni del Consiglio superiore della magistratura (procedendo anche ad una modifica della sua composizione con maggiore spazio per i componenti laici), nonché ad una riforma dell'ordinamento giudiziario, in base agli articoli 105 e 108 della Costituzione.

Sempre in tema di Consiglio superiore della magistratura lamenta i ritardi nell'assegnazione degli uffici direttivi — spesso dovuti a contrasti politici — e la macchinosità delle procedure; è stato proposto da alcuni di rendere la sezione disciplinare completamente autonoma rispetto al CSM, ma su questa proposta si registrano numerosi dissensi.

I consigli giudiziari dovrebbero avere il compito di alleggerire in sede locale le funzioni del CSM e prevedere quindi la

presenza di laici; si tratta tuttavia di un tema molto delicato in quanto suscettibile di scontri politici.

Altro problema delicato è quello della responsabilità civile dei magistrati; per quanto concerne la riparazione alle vittime degli errori giudiziari è stato presentato un progetto di legge che prevede la riparazione pecuniaria in caso di carcerazione ingiustamente subita, quando sia intervenuta sentenza assolutoria: non vengono tuttavia presi in considerazione tutti gli altri possibili casi di carcerazione illegittima.

La responsabilità disciplinare dei magistrati è attualmente regolata in maniera ambigua ed equivoca: il disegno di legge presentato recentemente dal Governo dovrebbe consentire di dare alla materia un assetto soddisfacente.

Rileva poi che il principio della obbligatorietà dell'azione penale viene considerato intangibile anche se responsabile in buona parte del mal funzionamento della giustizia, e benché spesso rimanga un semplice *flatus vocis*.

Uno strumento importante per garantire un miglior funzionamento della giustizia sarebbe quello della degiurisdizionalizzazione, la risoluzione cioè di materie giudiziarie per via diversa da quella giudiziaria per quanto concerne la criminalità minore e le piccole controversie civili. Occorrerebbe inoltre trovare qualche soluzione atta a permettere la decadenza dell'azione penale per decorso di tempo.

Ricorda infine che sono state prospettate da alcuni proposte di riforma della Corte costituzionale, riguardanti sia la composizione che i compiti; a suo avviso tuttavia quest'organo finora ha funzionato bene ed eventuali riforme non sono particolarmente urgenti.

Il Presidente BOZZI rileva che alcune delle questioni sollevate dal senatore Vassalli potranno essere oggetto di modifica costituzionale mentre altre potranno essere regolate con legge ordinaria; anche su queste ultime tuttavia la Commissione potrà formulare proposizioni ai due rami del Parlamento.

Il deputato ANDREATTA, introducendo il tema del governo dell'economia, dopo aver premesso che il fondamento di una Costituzione rigida è nel regolare il rapporto tra le generazioni successive e quindi qualsiasi decisione assunta oggi sarà in grado di influenzare le generazioni future, osserva che un accumulo di debito pubblico crea generalmente come conseguenza un trasferimento di maggiori problemi futuri tra produttori e non produttori. Esiste certamente la tradizione keynesiana che preferisce lasciare al Governo del tempo la responsabilità di trovare la migliore ripartizione tra politica fiscale e politica monetaria; considera tuttavia opportuna una ridefinizione dell'attuale previsione costituzionale dell'articolo 81, sul modello del sistema tedesco, anche tenuto conto del prolungato *deficit* di parte corrente presente nel sistema italiano; appare necessario quindi ridurre la discrezionalità del legislatore in materia di bilancio.

Nell'articolo 81 della Costituzione, così come attualmente formulato, nulla si dice infatti circa la necessità di copertura del bilancio: si è creata perciò la possibilità di una copertura puramente formale, mentre sono state trascurate le affermazioni della Corte costituzionale relative alla copertura pluriennale.

Considera la legge finanziaria uno strumento estremamente pericoloso, in quanto stabilisce la possibilità di introdurre nuove spese e contestualmente prevederne la copertura, rendendo inoltre particolarmente complesso il procedimento di approvazione del bilancio, per il quale l'interesse delle Camere si è mostrato assai modesto.

Illustra poi la sua proposta di nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione — risultato anche di una esperienza da lui personalmente sofferta — che è del seguente tenore: « Le Camere approvano ogni anno i bilanci per l'anno successivo, le previsioni per le entrate e per le spese per l'ulteriore quadriennio e il rendiconto presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per un periodo non superiore ai trenta giorni.

Sessanta giorni prima della presentazione del bilancio, le Camere approvano il limite massimo dell'autorizzazione a contrarre prestiti sotto qualunque forma per i cinque anni successivi dopo aver valutato le conseguenze dell'aumento del debito pubblico sull'equilibrio economico e finanziario dell'economia. L'ammontare dei prestiti per ciascun anno non può superare le spese per investimento previste nel bilancio di competenza di quel medesimo esercizio sia dello Stato e sia di tutti gli enti pubblici. Le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extratributarie.

Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. La stessa legge può invece variare le aliquote fissate dalla legislazione tributaria in vigore, quantificare gli stanziamenti derivanti dalla legislazione esistente per il quinquennio successivo, abrogare leggi di spesa o ridurre l'ambito operativo. Essa deve, inoltre, contenere l'indicazione dei fondi di parte corrente e di conto capitale previsti per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi di spesa o per eventuali riduzioni di entrate nel quinquennio successivo. I fondi costituiti a fronte del gettito di nuove imposte che il Governo intende proporre in corso di esercizio non possono essere utilizzati per il finanziamento di nuove leggi di spesa, prima dell'approvazione definitiva dei rispettivi disegni di legge sull'entrata.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese ovvero riduzioni di entrate deve indicare i mezzi per farvi fronte per il quinquennio successivo utilizzando esclusivamente i fondi previsti in bilancio di cui al comma precedente. In caso di calamità naturali e di pericoli per la sicurezza del Paese, nuove spese possono essere eccezionalmente finanziate con il ricorso a nuove entrate.

Le leggi che prevedono spese in conto capitale o spese correnti per specifici interventi non possono avere un'efficacia superiore al quinquennio.

Ogni iniziativa legislativa presentata dal Governo o da singoli parlamentari deve essere accompagnata da una relazione sot-

toscritta dal Ragioniere generale dello Stato che ne valuti le conseguenze sul bilancio, da presentare alle Camere entro un mese dalla richiesta della Presidenza.

Analoga valutazione da rilasciare entro una settimana è richiesta per ciascun emendamento presentato dal Governo o dai singoli parlamentari. Per le spese continuative la relazione del Ragioniere generale dello Stato deve fornire elementi circa la probabile evoluzione della spesa oltre il quinquennio.

La Corte dei conti in sede di esame del rendiconto deve valutare il costo effettivo delle leggi approvate dalle Camere negli esercizi precedenti.

Nei sei mesi precedenti lo scioglimento delle Camere, non possono essere presentati provvedimenti legislativi che aumentino le spese o riducano le entrate.

Durante la sessione di bilancio nessun provvedimento legislativo con effetto sulle spese o sulle entrate può essere approvato dalle Camere.

Lo Stato non può fornire garanzie né concedere crediti e anticipazioni oltre i limiti risultanti dal bilancio di previsione.

La Corte dei conti è abilitata a investire la Corte costituzionale dei giudizi nei confronti delle leggi non conformi alle norme del presente articolo ».

*Norma transitoria:*

« Il saldo di parte corrente del bilancio deve essere ridotto di un terzo rispetto al livello dell'esercizio 1985 in ciascuno dei tre esercizi successivi ».

Dopo aver osservato che o si perviene ad una modifica dell'articolo 81 della Costituzione, oppure tanto vale sopprimerlo, lasciando al libero gioco politico la copertura delle leggi di spesa, ed a ciascuna forza politica l'assunzione delle relative responsabilità, si riserva di formulare successivamente una proposta sulle garanzie costituzionali da dare alla Banca centrale.

Il Presidente BOZZI rinvia il dibattito ad altra seduta.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12.