

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

GIOVEDÌ 19 GENNAIO 1984, ORE 17. —
Presidenza del Presidente Aldo BOZZI.

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE.

Il deputato Stefano RODOTA fa presente che intende affrontare distintamente il problema della individuazione dei criteri di priorità dei temi che verranno sottoposti all'esame della Commissione e quello della linea di politica istituzionale relativa a tali temi.

Dopo aver ricordato che il numero di argomenti previsti nelle mozioni istitutive della Commissione è realmente molto elevato, sottolinea l'esigenza della individuazione di una serie di questioni centrali, attraverso una precisa linea di politica istituzionale.

Ormai da diversi anni il dibattito politico è caratterizzato da due diverse linee di politica istituzionale, l'una che individua i mali del sistema nella carenza di decisione al vertice dello Stato, soprattutto per quanto riguarda l'Esecutivo, e che quindi concepisce le riforme istituzionali nel senso di « recupero di prerogative regie », cioè di un potere di decisione affiancato da poteri di controllo; l'altra che si presenta non in funzione alternativa alla precedente, bensì complementare, e che è indirizzata alla realizzazione di una democrazia plebiscitaria.

Dopo aver sottolineato che le sue ipotesi differiscono sostanzialmente dalle due

linee ricordate in precedenza, esprime la convinzione che il malessere che affligge le istituzioni trovi le proprie radici nel rapporto istituzione-società: per superare la crisi occorre quindi rilegittimare le istituzioni, che nel rapporto con la società hanno perduto credito; a tale riguardo evidenzia la centralità del tema della rappresentanza. Se si vuole che il sistema italiano conservi la sua forma attuale di democrazia parlamentare, occorre una rigorosa riflessione sulla struttura del Parlamento. Il gruppo della sinistra indipendente ha già presentato una proposta di legge costituzionale volta alla trasformazione dell'attuale sistema bicamerale in monocamerale; il passaggio dal bicameralismo al monocameralismo è una operazione che muta radicalmente le caratteristiche del sistema; questa soluzione consente meglio di altre di sperimentare interventi capaci di migliorare il rapporto Parlamento-società. Occorre inoltre procedere al rafforzamento dell'iniziativa popolare ed alla introduzione del *referendum* propositivo, per permettere alla società di esercitare una benefica azione di stimolo sul Parlamento, che, in tal modo, diverrebbe maggiormente rappresentativo, in quanto assemblea capace di recepire in modo più adeguato le esigenze della società.

Qualora — con la drastica riduzione del numero dei parlamentari — si introducesse il vincolo, ineludibile per i partiti, del di-

mezzamento del personale di vertice, sarebbe possibile incidere grandemente sul tipo di scelte da questi operate: tale soluzione quindi non è indifferente nella scelta del sistema elettorale.

L'abolizione del voto di preferenza, che sembra raccogliere numerosi consensi, consegna in realtà la scelta dei candidati nelle mani dei partiti: inoltre, con tale sistema, non si eviterebbe il rischio di corruzione che sarebbe solo meno visibile, ma non per questo meno drammatico.

Occorre invece liberare i partiti dall'attenzione impropria di carattere clientelare che la società rivolge loro.

A fronte di un Parlamento ristrutturato occorre poi prevedere un governo ristretto nel quale i poteri del Presidente del Consiglio assumono una autonoma rilevanza: questo tipo di governo tuttavia non può essere subissato da problemi di gestione ordinaria.

Per quanto concerne l'investitura separata del Presidente del Consiglio e la sfiducia costruttiva, osserva che la esperienza di altri paesi, quale ad esempio la Repubblica federale tedesca, non si è certo rivelata positiva: non intende con questo far valere una opposizione di principio ma semplicemente richiamare l'attenzione sulla inopportunità di iniziative che non raggiungano lo scopo.

Osserva poi che il problema delle grandi decisioni è strettamente connesso a quello dei soggetti ai quali spetta adottarle, anche al fine di evitare l'elevato costo in termini di autoritarismo ed inefficienza proprio delle decisioni centralizzate: meglio quindi una giusta ripartizione delle grandi decisioni tra Parlamento, Governo, e collettività.

Per quanto concerne la trasparenza delle decisioni fa presente che, attraverso l'influenza dei poteri occulti, si è realizzata la più importante modifica della costituzione materiale: su questo punto viene messo in discussione tutto il funzionamento della pubblica amministrazione, sul quale si gioca quotidianamente il rapporto cittadini-Stato. Proprio su questo terreno l'occultamento del potere è maggiormente percepibile, e proprio in questo

ambito occorre riflettere sul controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici, riducendo drasticamente il numero di quelle sulle quali esso va esercitato, ma rendendolo effettivo; a tale scopo considero favorevolmente il sistema adottato dal Senato degli Stati Uniti.

Dopo aver ricordato che, contrariamente a quanto avveniva in passato, si sta oggi affermando la tendenza ad una maggiore tutela della riservatezza dei dati inerenti la vita privata e le opinioni, e ad una maggiore pubblicizzazione dei dati patrimoniali, fa presente la necessità di garantire una autentica parità di accesso alle informazioni per tutti i soggetti costituzionali, di adottare gli strumenti di controllo dei cittadini sulla pubblica amministrazione già esistenti in altri paesi, di abbandonare la tendenza alla partecipazione consociativa propria degli anni '70, per attribuire invece il controllo a soggetti diffusi ed ampliare le possibilità di accesso alle diverse sedi giudiziarie dei soggetti collettivi.

Afferma poi la necessità della riscoperta del tema della giustizia nell'amministrazione attraverso un'autorità imparziale: tale tema è stato proposto ed insieme eluso, ad esempio, con la Consob ed il Garante dell'editoria: è questo il terreno sul quale si misura il tipo di amministrazione che si vuole proporre.

Occorre inoltre inventare la strumentazione istituzionale adeguata per garantire l'attuazione di diritti già sanciti, quali quelli alla conoscenza, alla salute, alla riservatezza, senza escludere in questi settori l'iniziativa collettiva.

Il deputato LABRIOLA osserva che la Commissione si trova di fronte ad una difficile prova politica consistente nel riportare gli istituti della Costituzione formale ad una Costituzione materiale che si è già sviluppata autonomamente, allontanandosi da quella formale. Le forze reali del paese, i gruppi politici dominanti, hanno praticato - al di fuori dei tradizionali strumenti di modifica della Costituzione - alcuni adattamenti basati sulla regola del più forte: per quanto riguarda il governo,

ad esempio, ricorda la istituzione del Consiglio di Gabinetto a riprova della necessità impellente di adottare le iniziative occorrenti ad adeguare la Costituzione formale alle realtà concrete.

Vi è già chi, in sede culturale, comincia a dare per fallito il tentativo del Parlamento di procedere alle riforme costituzionali, a sostenere l'incapacità della Costituzione di automodificarsi, invocando interventi esterni di rottura costituzionale.

Considera l'ingegneria costituzionale il camuffamento di mal digerite letture di scienze morali: occorre tuttavia guardarsi dal pericolo opposto, poiché se tutto non può essere affidato alle istituzioni, è ugualmente da escludere che nulla possa essere loro affidato.

Occorre procedere alla riaffermazione della centralità del principio di rappresentanza come scelta preliminare; anche trattando degli istituti di democrazia diretta è necessario riaffermare — nell'attuale condizione di democrazia politica — il principio di rappresentanza quale perno intorno al quale si realizzano i modi di esercizio della sovranità popolare; non è possibile infatti dimenticare i guasti causati dalle tendenze assembleari di alcuni anni or sono.

Il primo elemento sul quale occorre lavorare in profondità è il binomio potere-responsabilità; uno dei mali principali della democrazia italiana è infatti la scissione tra potere e responsabilità, spesso divenuta intollerabile per il mantenimento di una democrazia politica. Quando si parla di sovraccarico di potere, occorre ricordare che ad esso si affianca una cessione di responsabilità: guai ad usare la crescita della democrazia diretta come surrogato dei difetti della democrazia rappresentativa. Attraverso il binomio potere-responsabilità viene riabilitato l'istituto della rappresentanza e vengono risolti alcuni problemi come quello di una giustizia che vede moltiplicare i centri di imputazione soggettiva e diminuire le prestazioni: occorre, infatti, aumentare i poteri dei giudici, connettendovi tuttavia il principio della responsabilità.

A titolo di esempio, fa presente che esiste certamente un problema di distribuzione del potere; lo stato regionale è stato realizzato poco e male ed occorre sicuramente procedere ad una redistribuzione delle responsabilità, ma anche soffermarsi sulla qualità del potere pubblico che in molti casi ha finito col trasformarsi da potere di decisione in potere di non decidere, facendo retrocedere in tal modo il cittadino al rango di suddito. Il deterioramento istituzionale che potrebbe conseguire all'abolizione del voto di preferenza per l'affidamento a minoranze all'interno di alcuni partiti del potere di preposizione dei vertici, non è certamente più grave di quello che consegue al potere di non assumere decisioni senza subirne alcuna conseguenza.

Ricorda poi che la proposta di affidare al Presidente del Consiglio il potere di revoca nei confronti dei ministri, contribuisce a dare chiarezza alle sue responsabilità. Concludendo, ricorda infine che il gruppo socialista è favorevole ad un sistema bicamerale ineguale ed alle proposte di riforma della pubblica amministrazione contenute nel rapporto Giannini.

Il deputato PRETI ritiene necessario definire costituzionalmente per materia l'area riservata alla competenza legislativa del Parlamento. Per quanto concerne il Governo occorre rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio, mentre per quanto concerne il Presidente della Repubblica il gruppo socialdemocratico — che in passato era favorevole ad un accrescimento dei suoi poteri nonché all'elezione a suffragio universale —, esprime oggi la convinzione che ciò potrebbe dar luogo ad un pericoloso dualismo con il Governo.

Pur ritenendo che, nella sua forma attuale, il Senato costituisca un duplicato della Camera e sostenendo quindi che ne andrebbe modificata la struttura e distinte le funzioni, si dichiara contrario al sistema monocamerale poiché, anche sulla base delle esperienze del passato, è da ritenere che il doppio esame dei progetti di legge eviti numerosi errori.

Una drastica riduzione del numero dei parlamentari renderebbe più difficili i lavori, specie in Commissione, comprimendo a dimensioni pressoché ridicole la rappresentanza dei partiti minori, cancellando addirittura quelli più deboli e limitando il dialogo politico ai due partiti maggiori.

Le leggi elettorali possono essere opportunamente modificate, stabilendo che per essere rappresentato in Parlamento un partito debba ottenere per la Camera almeno tre quozienti circoscrizionali, fatta eccezione per le zone dove esistono minoranze alloglotte.

Si dichiara contrario all'abolizione del voto di preferenza; sostiene poi l'opportunità di accrescere i poteri dei presidenti delle assemblee per un migliore svolgimento del lavoro legislativo, di conferire al governo alcuni poteri nella formulazione degli ordini del giorno delle assemblee al fine di porre un freno all'uso eccessivo dei decreti-legge, di condizionare rigorosamente la emendabilità dei disegni di legge, di operare una netta distinzione tra i magistrati aventi funzioni di pubblico ministero e i magistrati giudicanti.

Per quanto concerne infine gli istituti di democrazia diretta, sulla base delle esperienze fatte in passato è possibile concludere che essi contribuirebbero ad indebolire ulteriormente lo stato democratico.

Il deputato ZANGHERI conferma la piena disponibilità del gruppo comunista a ricercare le soluzioni più idonee a fronteggiare la grave crisi politica e istituzionale che colpisce il paese, concordando sul giudizio di logoramento di alcune istituzioni, di non funzionamento di altre, che dà la mozione istitutiva della Commissione, giudizio che va probabilmente integrato con l'individuazione delle cause di questi sviluppi preoccupanti, e che risiedono, in una sottrazione di potere statale da parte dei partiti, e segnatamente dei partiti di Governo, senza escludere che l'intero sistema politico sia affetto da una sindrome di occupazione del potere, con tutte le conseguenze malsane che derivano dall'ingerenza negli affari.

Il logoramento o la paralisi non provengono infatti da processi biologici di invecchiamento, ma da malattie contratte a contatto e per azione attiva di pratiche di esercizio del potere.

Infatti si decide poco e male e la volontà popolare non è rappresentata in modo soddisfacente.

Esiste inoltre il nuovo ruolo assunto dai partiti, l'anomalia di questo ruolo, la loro tendenza, quando siano partiti di Governo, a sovrapporsi alle istituzioni, a spartire le cariche, a nominare i propri fedeli, negli enti, nella pubblica amministrazione, nelle partecipazioni statali, ad intrecciare rapporti malsani del pubblico col privato.

Occorre quindi regolamentare le nomine in base a criteri di competenza, e porre fine alla pratica delle lottizzazioni, restituendo ai partiti la loro funzione costituzionale di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Una vigilanza più stringente deve essere esercitata sulla finanza dei partiti e modifiche dovranno essere portate alla legge per il finanziamento pubblico. Ricorda che la Costituzione italiana è fra le poche che introducono nell'atto costituzionale il partito politico, attribuendogli diritti e doveri; l'osservanza di questi ultimi tuttavia è scaduta, mentre spesso i diritti si sono trasformati in privilegi, anche attraverso un abuso della delega concessa dall'elettorato. Una modifica in senso maggioritario del sistema elettorale varrebbe soltanto a rafforzare la delega per quei partiti o gruppi di partiti che raggiungessero la maggioranza, rendendo più consistente e duratura la loro distanza dall'elettorato.

Si dichiara favorevole a norme sulla trasparenza finanziaria dei partiti, sulla imparzialità delle nomine, sull'autonomia del momento amministrativo da quello politico negli enti pubblici, sulla riforma degli istituti dell'immunità e dell'inquirente.

Osserva poi che anche se all'epoca della Costituente era già tragicamente nota la potenza distruttiva dell'arma atomica, per una comprensibile rimozione o

per fiducioso ottimismo, di questo argomento i costituenti non si occuparono.

Il gruppo comunista ritiene che la questione riguardi i diritti fondamentali dei cittadini, le prerogative originarie della persona umana, la sovranità del popolo ed il suo esercizio, il diritto delle genti.

Occorre quindi riformare la Costituzione formulando in termini nuovi il problema del coinvolgimento del Paese nell'armamento nucleare, perché venga data direttamente la parola al popolo.

Una ulteriore novità consiste nell'affermarsi e nel prorompente svilupparsi delle comunicazioni di massa, attraverso una innovazione tecnologica particolarmente accelerata ed il veloce sviluppo della telematica.

Sono evidenti le possibilità e i pericoli connaturati a questa straordinaria rivoluzione scientifico-tecnologica: già oggi si pongono in discussione nuovi diritti del cittadino moderno ai quali la Costituzione dovrà cercare di dare risposta. L'affermazione della telematica porterà con sé problemi, già posti in altre democrazie, di tutela della *privacy*, di garanzia delle condizioni di scambio tra utente e banche dati, di espressione della volontà popolare in forma elettronica, di riorganizzazione, in prospettiva, delle reti distributive e degli apparati commerciali e lavorativi.

Osserva poi che l'informazione come oggi è concepita, con i suoi nuovi strumenti tecnici di trasmissione e nel suo più ampio significato formativo e istruttivo oltrepassa i termini della questione a cui i costituenti hanno dato risposta con l'articolo 21.

L'informazione deve essere riconosciuta come un diritto a sé, un diritto positivo, che lo Stato deve assicurare a tutti i cittadini, rendendolo effettivo.

Novità penetranti sono intervenute in quel campo complesso e caratteristico della società moderna che viene definito il governo dell'economia.

La programmazione ha vissuto incertezze e fallimenti. Il dibattito alla Costituente si era condotto restrittivamente sull'alternativa fra una programmazione autori-

taria ed una programmazione indicativa. Nella norma nulla si dice sui criteri della programmazione, sui suoi soggetti, sul procedimento, sugli strumenti.

La mozione istitutiva non accenna esplicitamente a questi problemi, ma non sarebbe possibile tralasciare nell'esame che la Commissione si appresta a condurre un argomento di tanta rilevanza.

Ricorda che il gruppo comunista propone la riduzione a metà del numero dei parlamentari, il passaggio ad una forma di monocameralismo, che possa consentire il superamento di eccessive lentezze e deformazioni ripetitive, il rafforzamento dell'autorità del Parlamento e l'acquisizione dei necessari strumenti di ricerca e di controllo. Una sistematica azione di delegificazione e di decentramento normativo contribuirà all'attribuzione al Parlamento e all'esercizio effettivo di compiti di orientamento politico e di grande legislazione.

Non considera necessaria, in rapporto a questo cambiamento di struttura, una modifica sostanziale del sistema proporzionale; afferma invece l'esigenza che alle forze minori non si sottragga con altri sistemi da quello proporzionale il diritto ad una presenza diretta ed autonoma nel Parlamento.

Ad una maggiore stabilità di Governo potrà concorrere, oltre alla saldezza degli accordi, un più forte potere di coordinamento e di indirizzo della Presidenza del Consiglio, ed un modo diverso di concedere la fiducia, che dovrebbe essere accordata al Presidente del Consiglio, consentendogli una autonomia di scelta dei ministri e conferendogli una legittimità politica che lo rendano meno dipendente dalle decisioni dei partiti.

Se fossero introdotti sistemi maggioritari, diversi articoli della Costituzione non avrebbero più senso, compreso quello relativo all'elezione del Presidente della Repubblica.

L'introduzione di soglie inoltre porterebbe ad una violazione dell'eguaglianza del voto.

Al problema della proporzionale è collegato quello delle preferenze e la preoccupazione che le preferenze costituiscano

un fattore di corrompimento della morale pubblica. Ma non c'è la necessità che il numero delle preferenze resti immutato, e su questo si può discutere senza preclusioni.

Osserva poi che la partecipazione delle Regioni alla funzione costituzionale dello Stato è stata ridotta al punto da potersi ritenere inesistente: quanto ai voti regionali è stato osservato che il loro rilievo nei dibattiti parlamentari è risultato pressoché nullo. Per quanto concerne l'iniziativa popolare ritiene che debba essere resa più cogente. Dopo aver esaminato il problema del *referendum* (se sia opportuno introdurre forme diverse da quelle puramente abrogative) della tutela degli interessi diffusi, dei nuovi diritti emersi nella coscienza sociale (e in primo luogo i diritti delle donne, e i diritti collegati alla sessualità) si sofferma sul modo in cui i diritti dei cittadini di fronte allo Stato vengono tutelati e in cui viene amministrata la giustizia. Sottolinea infine l'esigenza di valorizzare la partecipazione alla vita sociale in forme non istituzionali, di volontariato, di associazionismo privato. È un campo non abbastanza esplorato in rapporto alla Costituzione e che va considerato con rispetto scrupoloso dell'autonomia dei singoli e dei gruppi senza però negare validità, dignità, efficacia all'azione dei cittadini che trovano in esso una parte, anche prevalente, del loro essere attivi nella Repubblica.

Il deputato BARBERA, riferendosi all'intervento del collega Labriola, sostiene che il tema della responsabilità va affrontato nella duplice ottica della individuazione di coloro che sono responsabili e dei meccanismi di sanzione. L'aver condannato alcuni partiti al Governo ed altri all'opposizione ha reso impossibile l'attivazione del principio di responsabilità: a ciò ha pure contribuito la frequente surrogazione della Corte costituzionale alla funzione legislativa del Parlamento, nonché la irresponsabilità della pubblica amministrazione.

Ribadisce che il gruppo comunista — anche al fine di evitare un palleggiamento

di responsabilità — è favorevole al sistema monocamerale, nonché alla abolizione degli organi di cogestione tra Stato e regioni e fra queste ultime e i comuni, e ad una controllata autonomia impositiva di comuni e regioni. Spesso alle richieste di partecipazione è stata data una risposta distorta.

Osserva poi che, in tema di riforme istituzionali, non ci si deve limitare a semplici aggiustamenti ma occorre porsi obiettivi ambiziosi: è necessario rafforzare il Parlamento, il Governo e il sistema delle autonomie, affrontare i problemi inerenti alle nuove tecnologie, nonché il tema della costituzione dell'economia; per quanto riguarda questi due ultimi argomenti tuttavia si dichiara d'accordo con quanto già detto dal collega Zangheri.

La crisi del sistema politico ha contribuito al deterioramento delle istituzioni, ma una diversa strutturazione di queste ultime può contribuire al risanamento del sistema politico.

Le cause della crisi devono essere individuate principalmente nella scarsa comunicazione con la società e nel rapporto distorto con le istituzioni, al tempo stesso causa ed effetto della crisi dei partiti: questi ultimi devono compiere un passo verso la società anche attraverso la valorizzazione del volontariato e della iniziativa popolare. Sempre al fine di attribuire un maggiore rilievo alle forze sociali, considera opportuna l'istituzione del *referendum* consultivo e propositivo. Osserva poi che i partiti costituiscono lo strumento attraverso il quale i soggetti più deboli hanno la possibilità di esprimersi. Per un rapporto più equilibrato tra partiti ed istituzioni occorre migliorare la legge sul finanziamento pubblico, garantendo una maggiore trasparenza dei bilanci, mentre appare del tutto inutile una legge organica sui partiti, alla quale si dichiara decisamente contrario.

Il sistema delle preferenze favorisce mire clientelari, fenomeni malavitosi e « correntocrazia », mentre non aiuta l'assunzione da parte dei partiti politici delle proprie responsabilità di fronte all'elettorato; meglio sarebbe sperimentare piut-

tosto il collegio uninominale, sempre nell'ambito del sistema proporzionale.

Il gruppo comunista è favorevole alla votazione della fiducia al Presidente del Consiglio, anche al fine di attribuirgli una maggiore autonomia nella scelta dei ministri. È necessaria inoltre una nuova disciplina in materia di nomine dei vertici degli enti pubblici, possibilmente decentrandone alcune e sottraendole all'influenza dei partiti.

Occorre inoltre operare una distinzione tra gli organismi a direzione politica e quelli a direzione tecnica, prevedere l'istituzione del difensore civico, procedere al superamento degli attuali controlli sugli enti locali, alla riforma dell'istituto della immunità parlamentare e della Commissione inquirente.

Per quanto concerne l'insofferenza che diviene sempre più palese verso le forme di democrazia mediata, desidererebbe conoscere meglio le proposte del gruppo della democrazia cristiana al riguardo.

All'eccesso di domanda dello Stato sociale occorre rispondere accrescendo le responsabilità e decentrandole verso forme di autogestione; lo Stato deve gestire meno

ma indirizzare e governare di più. In questo quadro la stabilità dei governi e delle amministrazioni centrali e locali è certamente un valore da perseguire; essa non può tuttavia essere raggiunta attraverso rimedi mistificatori quali la sfiducia costruttiva o pericolosi quali lo scioglimento delle Camere dopo due crisi o l'abolizione del voto segreto.

Ribadisce la validità del monocameralismo come proposta volta a snellire il sistema decisionale, nonché la necessità di contenere la decretazione d'urgenza e di rafforzare il governo anche attraverso la riduzione e l'accorpamento del numero dei ministri.

Per quanto riguarda l'ordinamento regionale e locale occorre assicurare un ampio ed effettivo decentramento, evitando la dispersione del potere, e garantendo nel contempo agli organi centrali un potere di indirizzo e di controllo.

Concludendo, sottolinea la necessità che tutte le forze politiche si impegnino a tenere lontani meschini calcoli di bottega.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 19,45.