

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

GIOVEDÌ 6 DICEMBRE 1984, ORE 9,45. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SEGUITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA DI
RELAZIONE CONCLUSIVA.

Il deputato INGRAO, dopo aver premesso che si soffermerà sulle valutazioni essenziali che riguardano l'impianto e la proposta che emerge dallo schema di relazione e dovrà quindi trascurare una serie di contributi che pure sono stati importanti nel corso dei lavori della Commissione, considera insufficiente e limitata la individuazione della crisi delle istituzioni che viene assunta quale punto di partenza dello schema di relazione. Tale crisi viene individuata nel determinarsi di « formazioni sociali fortemente frammentate e... spinte anarchiche e corporative, non sempre ricondotte ad unità da un sistema politico che è apparso sovente lento e impreparato a governare così profonde trasformazioni. La segmentazione della rappresentanza degli interessi, lo emergere prepotente di vere e proprie corporazioni, il consolidarsi di spinte localistiche e di contropoteri all'interno ed all'esterno del sistema dei partiti hanno determinato tendenze disgregative nell'ordinamento disegnato dalla Costituzione, con la minaccia crescente di renderlo definitivamente ingovernabile ». E ciò si ve-

rifica proprio « ...nella struttura produttiva contemporanea, che per sua natura richiede in misura crescente rapidi meccanismi decisionali e programmazioni di area vasta... ». In sostanza esiste quindi un guasto nella società che le istituzioni hanno difficoltà a superare.

Osserva che si è verificato uno spostamento di orizzonte rispetto al modo in cui iniziarono i lavori in Commissione: in quel momento infatti veniva posto con forza il problema di riconquistare la rappresentatività delle istituzioni, in mancanza della quale vi era un rischio di delegittimazione del potere. L'analisi formulata nello schema di relazione appare oggi angusta, ristretta e provinciale: quasi non vengono citati quei grandi fenomeni a dimensione internazionale verificatisi negli ultimi quindici anni — che costituiscono la fonte vera del disagio delle istituzioni — che possono essere identificati nella militarizzazione della vita politica e sociale, dovuta al balzo in avanti realizzato dai sistemi nucleari; nei cambiamenti profondi del sistema delle imprese per l'affermazione delle multinazionali; nei grandi sistemi informativi che hanno avuto enormi conseguenze nella vita e nella cultura degli stati nazionali; nelle nuove forme di manipolazione finanziaria; nel carattere che sono venuti assumendo i poteri occulti e le organizzazioni del crimine che scavalcano i confini nazionali.

L'ingovernabilità di molte questioni è legata alla crisi dello Stato-Nazione; la crisi stessa del sistema di normazione — che giustamente lo schema di relazione sottolinea — è collegata con la difficoltà di incidere su processi influenzati da elementi internazionali. Poca attenzione inoltre è stata dedicata agli articoli 11, 78 e 80 della Costituzione; soltanto un cenno di sfuggita è stato fatto al *referendum* consultivo; è stato trascurato il problema della pace, dei soggetti abilitati alle decisioni, del potere delle maggioranze in settori che concernono tutto il genere umano. Non si sente quindi di condividere una relazione che non affronti questi problemi, che oggi debbono essere considerati centrali.

Alcune carenze inoltre devono essere registrate anche per quanto concerne il lavoro dell'economia, un tema arduo che in questo momento è oggetto di bruciantе dibattito nel paese; nello schema di relazione manca non soltanto una proposta a tale riguardo, ma addirittura una riflessione sugli articoli 41 e 46 della Costituzione. Nella nuova formulazione proposta per l'articolo 82 considera ambigua e dubbia la dizione « il Governo informa le Camere sullo stato delle intese in corso con formazioni sociali, quando le intese stesse riguardino questioni di interesse generale. »; appare infatti assai controverso l'apprezzamento dell'interesse generale ed ambiguo il termine « informa ». Dubita che sia utile tentare di aggirare in questo modo il rapporto tra rappresentanza di interessi sociali e rappresentanza politico-parlamentare in senso formale.

Esprime apprezzamento per la previsione della tutela dei nuovi diritti, quali l'ambiente e l'informazione, pur considerando debole il rapporto con la ripartizione delle risorse. Ritiene inoltre che sarebbe stata opportuna una riflessione sulla disciplina delle regioni, alcune delle quali sono mantenute in crisi permanente per ristretti calcoli di partito.

Lamenta di non aver trovato nello schema di relazione alcun cenno ai poteri occulti ed alle cospirazioni tentate contro la

Repubblica, né nuove garanzie di controllo e di trasparenza; i motivi di tali carenze sono probabilmente da attribuirsi alla impostazione dell'asse dello schema di relazione sul rapporto Governo-Parlamento.

Per quanto concerne il Governo osserva che non è stata neppure tentata una proposta innovativa della sua struttura, ma ci si è limitati esclusivamente al rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio; debole e confusa è invece la proposta di correzione del bicameralismo perfetto, che servirà soltanto a complicare il problema dei controlli, a rendere più aspro il gioco corporativo attraverso il richiamo delle leggi al Senato, e a rendere più complessa la formulazione del calendario delle due Camere, senza aver neppure il vantaggio di una riduzione consistente del numero dei parlamentari.

La proposta cardine consiste nella costituzionalizzazione del voto di fiducia, nella garanzia per il Governo di poter ricorrere al voto palese ogniqualvolta lo voglia e nella dilatazione occulta della decretazione d'urgenza attraverso la corsia preferenziale; viene in tal modo assicurata al Governo la piena disponibilità del calendario parlamentare. Dopo essersi dichiarato in disaccordo con questa soluzione, esprime il dubbio che essa possieda realmente quelle virtù decisionistiche che sembrano motivarla, nonché la capacità di contrastare gli interessi corporativi. Questa proposta inoltre non cerca neppure una nuova legittimazione del potere governativo attraverso l'elezione popolare diretta o una tecnica maggioritaria; manca inoltre qualsiasi omogeneità di composizione dei governi che rimarrebbero sempre di coalizione. Il senso di questa proposta quindi rimane fortemente partitocratico, teso a rafforzare il ceto politico governante; in seno alle strutture di coalizione aumenterà ulteriormente il carattere occulto o semi-occulto di conflittualità, come indicano chiaramente gli avvenimenti degli ultimi giorni.

Le sue obiezioni non nascono dal modo in cui viene colpito il ruolo del Parlamento, bensì dal tentativo di rafforzare il Governo senza la necessaria legittimazione.

Osserva poi che la conservazione del metodo del confronto e della dialettica democratica negli ultimi decenni — in un regime che prevedeva la *conventio ad excludendum* — è stata assicurata anche dalla capacità del Parlamento di intervenire emendando; questo elemento ha mantenuto viva la dialettica tra maggioranza ed opposizione poiché importante è stata la possibilità che certi conflitti potessero trovare uno sbocco in Parlamento; il mantenimento del voto segreto non costituisce soltanto una garanzia per il singolo bensì assicura un terreno in cui l'opposizione, data la possibilità di emendare, si può aprire alle proposte provenienti dal Governo. Non c'è quindi da stupirsi se davanti ad una proposta quale quella formulata, la risposta del gruppo comunista è negativa.

Uno spostamento talmente profondo dell'elemento pattizio su cui è nata la Costituzione non gli sembra operazione saggia e ragionevole: per questi motivi non ritiene di poter condividere l'impianto e la proposta contenuti nello schema di relazione.

Il deputato BATTAGLIA sottolinea la responsabilità grave che incombe su tutte le parti politiche di fronte al dilemma che si presenta oggi in questa fase finale dei lavori della Commissione: se cioè consentire, con una convergenza comune su alcune linee di massima di una riforma, di condurre positivamente in porto il mandato della Commissione, ovvero farla naufragare in alto mare frammentando lo schieramento politico, problema per problema, in tanti segmenti quanti sono i gruppi presenti in Commissione. Ha la sensazione che si sia oggi in bilico, e che si rischi di indulgere alla facile tentazione di distruggere ciò che si è fin qui faticosamente costruito.

Da parte comunista si pone insistentemente l'accento sulla persistenza della *conventio ad excludendum*. Ma la patologia attuale del sistema istituzionale, a suo avviso, non si lega più tanto a quel presupposto, che è ormai (almeno dall'epoca dei governi di solidarietà nazionale) degrada-

to da « questione costituzionale » a « questione programmatica », quanto a un insieme di mali che attanagliano la vita complessiva dello Stato e della società, e fra i quali vi sono senza dubbio anche aspetti propriamente politici, ma emerge soprattutto il fattore istituzionale costituito dalla perdita di capacità di sintesi e di indirizzo dei partiti politici e quindi delle istituzioni, dalla frammentazione corporativa dei soggetti ed interessi sociali, dalla conseguente crisi delle funzioni di governo della società.

Se la esclusione comunista è divenuta ormai questione programmatica, la stessa conclusione dei lavori di questa Commissione sarà uno dei parametri per misurarne lo stato, perché la piattaforma costituzionale è un *prius* rispetto ai programmi politici e una incapacità di convergenza su tale terreno rappresenterebbe un grave segnale di arretramento.

Di qui nasce il suo appello a tutti i gruppi politici perché concorrano a una conclusione positiva, e non distruttiva, che sarebbe un inquietante messaggio per il Parlamento e per il paese.

L'urgenza di un intervento di revisione si impone per la gravità delle disfunzioni che tutti constatano quotidianamente nel sistema istituzionale, incapace di assicurare decisioni tempestive ed efficaci e che condanna ad una perenne, impari rincorsa rispetto a problemi sempre aggrovigliati e marciti. Rispetto a questo, mentre è intensa l'aspettativa dell'opinione pubblica, vi è nelle forze politiche una curiosa consapevolezza « ciclica », che le colloca di volta in volta all'avanguardia o alla retroguardia, in dipendenza di collocazioni politiche contingenti.

Ma sarebbe grave — ribadisce — che il gioco incrociato delle divaricazioni conducesse ad una confessione collettiva di impotenza che frustrerebbe per molti anni la proponibilità di un disegno di organica revisione istituzionale sulla base, e non contro, la Costituzione del 1948, e si aprirebbe la strada diversa e più inquietante verso una « seconda Repubblica » che porterebbe con sé anche una inquietante ridislocazione di forze sociali, politiche, e di

apparati. Possono le forze politiche oggi permettersi di correre questo rischio? Su questo invita a riflettere.

Se si vuole operare per una conclusione positiva, bisogna volere anche gli strumenti coerenti; e tali non sono le puntualizzazioni atomistiche su ogni frammento del progetto, ma la ricerca di sintesi, che sola può avere potenzialità aggregante in un organismo collegiale politicamente variegato.

Qualche significativo risultato, sia pure insufficiente, è stato pur raggiunto col metodo di lavoro scelto in questi ultimi due mesi: ed esso non va disperso con una corrosiva aggressione in nome di pregiudiziali di parte.

C'è un'obiettivo, assoluta e materiale impossibilità di affrontare « a 360 gradi » la revisione della Costituzione. Ma ciò non deve indurre a desistere scoraggiati, perché proprio il grandissimo divario fra l'Italia del 1946 e quella odierna, col passaggio da una società agricola ad una avviata, pur con le sue contraddizioni, al post-industriale, impone di scegliere le priorità essenziali ed ivi concentrare gli sforzi comuni.

Certo il clima attuale dei rapporti politici non è il più propizio, ma la misura della divaricazione tra i partiti non è paragonabile a quella drammatica vissuta alla Costituente, dove pure si riuscì nell'opera formidabile di porre le fondamenta (tanto salde, che sono durate 40 anni) della Repubblica. Si augura che le forze politiche di oggi non siano impari a un compito che è di certo meno ambizioso.

Qui si precisa il valore dello schema di relazione preparato dal Presidente Bozzi, che ritiene tutti debbano ringraziare per l'impegno e la capacità: al di là di qualche scoordinamento e contraddizione, esso costituisce un canovaccio sufficientemente organico e vasto e un quadro di riferimento di grande utilità. Si augura che ogni forza politica, persuadendosi che a nessuna è legittimo nutrire in questa materia pretese egemoniche, comprenda l'importanza di consegnare questa relazione al Parlamento, integrandola con il

suggerimento di tutti i gruppi per una « sessione costituzionale » da tenere in entrambi i rami del Parlamento (sul modello della sessione di bilancio) nel 1985, ed eventualmente anche nel 1986, dove potrà essere meno difficile aggregare su alcuni punti urgenti di revisione quell'ampio consenso parlamentare che è richiesto dalla saggezza politica, prima ancora che dalla previsione costituzionale.

C'è una parte delle proposte del Presidente Bozzi — e non a caso essa verte su punti cruciali, dove è più avvertita la crisi — che appare già contrassegnata da un grado più elevato di elaborazione. Si tratta del ridisegno del bicameralismo, del rafforzato ruolo del Presidente del Consiglio, della revisione del sistema delle fonti normative (questioni connesse della decretazione d'urgenza e dei tempi garantiti di decisione legislativa), degli strumenti di indirizzo programmatico e controllo dei flussi economici (il cosiddetto « Governo dell'economia »).

Nell'insieme di questi punti c'è un significativo salto di qualità per un adeguamento dell'aspetto istituzionale che non stravolge, ma si colloca sulla base della Costituzione del 1948. Questo insieme, accompagnato da una segnalazione per la istituenda « sessione costituzionale » di quel tema dei « nuovi diritti » che deve accrescere e aggiornare le libertà civili, assumerebbe il significato di un avvio concreto del più vasto disegno di adeguamento istituzionale finora affrontato nella vita della Repubblica.

C'è un valore profondo dell'assetto istituzionale, al quale tutte le forze politiche sono interessate, qualunque sia la loro posizione nella dialettica politica. Concorrendo all'individuazione dei margini di una intesa che avrebbe un valore così essenziale, il sistema politico nel suo complesso conseguirebbe un risultato che farebbe premio sul sacrificio di sia pur legittime pregiudiziali di parte.

Il senatore GIUGNI, dopo aver confermato l'adesione del gruppo socialista all'impostazione dello schema di relazione, osserva che quest'ultima evidentemente

non può essere considerata il punto d'approdo di una riforma costituzionale bensì soltanto — con una espressione mutuata dalla geometria — il luogo dei punti di convergenza per i quali le parti sono mature: non è quindi il caso di contrapporre « grande » e « piccola » riforma che costituiscono due momenti sulla stessa linea.

Dopo aver preannunciato che intende soffermarsi su alcuni problemi di carattere specifico, quali il Governo, il bicameralismo e la materia economico-sociale, afferma che il gruppo socialista si dichiara pienamente d'accordo sulla parte inerente il Governo e la costituzionalizzazione del voto palese. Nello schema di relazione non emerge alcuna forma di preferenza per il Governo rispetto al Parlamento; appare chiaro tuttavia che, superata una concezione assemblearistica della democrazia, occorre tornare alla distinzione tradizionale di funzioni tra Governo e Parlamento. La confusione dei « tavoli » ha luogo quando l'opposizione tende a presentare il rafforzamento del Governo come rafforzamento della maggioranza e quindi diminuzione del proprio ruolo. Nella relazione viene invece ridisegnato il ruolo del controllo del Parlamento sul Governo e sulla pubblica amministrazione.

Dopo aver chiesto se vi sia l'intenzione di inserire in relazione una proposta normativa sulla sfiducia costruttiva, ricorda la proposta formulata dal gruppo socialista di scioglimento delle Camere nel caso in cui non venga votata la fiducia entro un certo lasso di tempo dalla designazione del Presidente del Consiglio, effettuata dal Presidente della Repubblica.

Si dichiara quindi contrario alla costituzionalizzazione del patto di coalizione e chiede alcuni chiarimenti sul possibile mantenimento della questione di governo e della questione di fiducia.

Dopo essersi dichiarato d'accordo sul processo di delegificazione — cui deve affiancarsi una migliore e più efficace definizione della funzione di controllo — sottolinea l'opportunità di una riduzione moderata ma non drastica del numero dei parlamentari; rileva inoltre che sarebbe il ca-

so di specificare se tra le leggi a carattere tributario debbano essere comprese anche quelle parafiscali, e di ricomprendere tra le leggi bicamerali tutte quelle di attuazione della Costituzione, sia in quanto specificamente previste, sia in quanto il loro riferimento alla Costituzione appaia necessario, evitando tuttavia l'indicazione per materia.

Il Presidente BOZZI esprime il timore che l'uso di formule generiche rischi di aprire un contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

Il senatore GIUGNI ritiene inopportuno che tutti i decreti-legge debbano seguire la procedura bicamerale: piuttosto che alla forma del provvedimento occorrerebbe avere riguardo alla materia.

Sostiene poi la necessità di creare strumenti adeguati per rendere effettiva la funzione di controllo, chiedendo inoltre che esso venga esercitato oltre che sulle nomine ai vertici degli enti pubblici anche su quelle alle direzioni dei ministeri. Il controllo sull'attuazione delle leggi e sulla legislazione minore richiede strumenti adeguati: la comunicazione preventiva dei trattati internazionali dovrebbe essere limitata al solo Senato.

Evidenzia l'opportunità di eliminare la discussione preventiva in Parlamento sulle intese sociali, che costituzionalizzerebbe una prassi politica suscettibile di venire a cessare anche in tempi brevi.

Si dichiara favorevole alla proposta del collega Scoppola relativa al sistema elettorale ed alla votazione delle singole proposizioni normative. Ritiene che il sistema elettorale dovrebbe essere parzialmente modificato attraverso la riduzione dell'ampiezza dei collegi — con conseguente riduzione del numero delle preferenze — e la loro omogeneizzazione, nonché la eliminazione delle correzioni del quoziente, l'aumento del numero dei resti e il loro trasferimento al collegio unico nazionale; in tal modo si otterrebbe una migliore selezione del personale parlamentare ed un processo di moralizzazione della vita pubblica.

Si dichiara contrario all'attuale sistema elettorale del Senato, ripresentando la proposta già formulata dal Gruppo socialista di una lista bloccata a base regionale. Questa modifiche tuttavia dovrebbero essere realizzate attraverso la legge ordinaria, per non irrigidire eccessivamente il dettato costituzionale. Esprime alcune perplessità sull'aumento del numero dei senatori a vita, che può rischiare di avere — in una diversa situazione politica — un peso nel conferimento della fiducia al Governo.

Per quanto concerne le richieste formulate dalle associazioni femminili riguardanti gli articoli 36 e 37 della Costituzio-

ne, ritiene che sia probabilmente ancora opportuno esplicitare il principio dell'egualianza, così come previsto nel testo attuale. Dopo essersi interrogato sulla opportunità di continuare a fare riferimento al salario familiare, preannuncia un emendamento in materia, nonché una nuova formulazione degli articoli 39 e 99 della Costituzione.

Il Presidente BOZZI rinvia il seguito del dibattito alla seduta di domani, venerdì 7 dicembre 1984, alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12.