

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

VENERDÌ 20 GENNAIO 1984, ORE 9. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE.

Il deputato LABRIOLA fa presente di aver appreso dai mezzi di informazione che è stata inviata al Presidente da alcuni commissari una lettera concernente i metodi di lavoro e gli obiettivi della Commissione; chiede perciò che essa venga portata a conoscenza di tutti i membri della Commissione.

Il Presidente BOZZI, dopo aver premesso che tale lettera gli è stata inviata dal deputato Battaglia, comunica che provvederà a farne pervenire una copia a tutti i commissari.

Il senatore SCOPPOLA, dopo aver rilevato che, nel corso del dibattito di ieri, è riemersa con giusta insistenza la necessità di fissare criteri di priorità ed operare scelte di orientamento al fine di rendere più incisivi i lavori della Commissione, si augura che i singoli temi costituiranno oggetto dell'esame dei gruppi di lavoro solo dopo che saranno stati sufficientemente maturati attraverso il dibattito in Commissione. Attualmente infatti non sembrano emergere numerosi punti di

convergenza tra le varie forze politiche, salvo forse l'esigenza, espressa da più parti, di votare la fiducia autonomamente al Presidente del Consiglio sulla base del programma. Appare necessario quindi individuare in primo luogo alcuni punti comuni prima di passare alla fase di approfondimento tecnico.

L'esame del dibattito che ha avuto luogo nella scorsa legislatura fa sorgere la preoccupazione che l'unica esigenza comune a tutte le forze politiche sia quella di fare qualcosa, mentre sui nodi di fondo esistono posizioni molto divaricate, che necessitano di ulteriore approfondimento per giungere ad un momento di sintesi. Le linee che emergono sono sostanzialmente due, una che potrebbe essere definita « decisionista », l'altra che incentra l'attenzione sui diritti civili e gli spazi di partecipazione; si troverebbe quindi in grande imbarazzo se dovesse operare una scelta fra queste due posizioni poste in termini alternativi ed incompatibili, poiché ritiene necessaria un'attività istruttoria preliminare soprattutto sui grandi temi quale quello della informazione di massa, sollevato nell'intervento del deputato Zangheri. Appare necessario quindi individuare un momento di sintesi politica — in continuità con il dettato costituzionale del 1948 — tra le esigenze del « decisionismo » e l'affermazione dei diritti ci-

vili. Alcuni dei costituenti mostrarono una grande sensibilità ai problemi dei diritti civili che — per uomini come Calamandrei e Mortati — si legò al rifiuto di considerare l'esperienza fascista come una parentesi e di tornare semplicemente allo stato parlamentare prefascista, del quale si individuavano le insite debolezze. Il rafforzamento del sistema parlamentare non è stato tuttavia realizzato per le condizioni storiche che caratterizzavano, in quel periodo, il rapporto tra i partiti improntato ad un clima di reciproca diffidenza. Prevalse quindi, rispetto alla linea azionista, quella dei partiti di massa; attualmente invece è possibile recuperare l'esigenza di una più forte democrazia costituzionale, saldando le spinte al « decisionismo » con quelle all'affermazione dei diritti civili.

I partiti sono attualmente insufficienti ad innervare un sistema istituzionalmente debole: occorre ridefinire il rapporto partiti-istituzioni attraverso un rafforzamento della dinamica istituzionale. Ci si trova attualmente di fronte ad un « connubio mostruoso » tra partitocrazia ed autonomie locali, che svuota queste ultime di significato; anche gli spazi della democrazia diretta sono stati in qualche modo occupati dai partiti e le speranze di partecipazione sono state mortificate, nella loro espressione, dalla invadenza partitica. Per questo motivo appare necessario occuparsi prioritariamente della posizione dei partiti rispetto alla società ed alle istituzioni; questo tema assumerebbe davanti all'opinione pubblica il grande significato politico e morale di mostrare che le stesse forze politiche sono capaci di rimettere in discussione, sia all'esterno che all'interno, i propri poteri.

Si dichiara d'accordo con quanto detto dal collega Labriola in materia di centralità della rappresentanza: a tal fine occorre valorizzare l'apporto dei cittadini, facendo in modo che venga loro consentito di sapere quale uso verrà fatto del loro voto; attualmente infatti la formazione della maggioranza di governo rappresenta sempre una sorpresa rispetto al momento del voto.

Esprime la convinzione che il sistema elettorale proporzionale abbia radici profonde nella storia italiana: appare quindi molto rischioso ed astratto ipotizzare la introduzione di un sistema maggioritario a turno unico o a doppio turno. Occorre tuttavia riflettere sul tipo di proporzionale che si vuole realizzare: in nessun modo infatti l'articolo 48 della Costituzione può essere letto nel senso di prefigurare il peso del voto come unico ed eguale, non solo nel momento in cui esso viene espresso, ma anche nelle fasi successive. I problemi elettorali vanno considerati in termini pratici, scevri da pregiudiziali ideologiche; perché non ipotizzare che la parte più cospicua dei seggi venga attribuita mediante il sistema proporzionale e la parte residua venga attribuita invece alle aggregazioni politiche che hanno raggiunto un certo *quorum* di consensi? Un tale sistema favorirebbe l'attuazione del principio dell'alternanza e garantirebbe i partiti minori e le forze nuove.

Rileva che il partito comunista, mentre sottolinea l'esigenza dell'alternativa e denuncia i rischi del mancato ricambio, rifiuta nel contempo gli strumenti atti a raggiungere tali obiettivi.

Occorre garantire un miglior rapporto con l'elettorato anche attraverso il riconoscimento di maggiori possibilità di partecipazione democratica. Esprime la convinzione che, dopo le elezioni politiche del 26 giugno 1983, il dibattito sulle istituzioni abbia registrato un elemento di novità nell'affermazione da parte di alcuni della funzionalità del sistema esistente e quindi della necessità di apportarvi soltanto alcuni aggiustamenti di carattere regolamentare; tale affermazione costituisce un elemento pericolosamente pregiudiziale per le riforme istituzionali e non può essere in alcun modo condivisa, poiché privilegia il ruolo dei partiti a danno degli elettori, introducendo nel sistema elevati e pericolosi tassi di trasformismo.

Concludendo, sottolinea che i cittadini non sono contrari ai partiti, ma chiedono che essi svolgano le funzioni che la Costituzione assegna loro.

Il deputato RUSSO mostra un certo scetticismo circa la possibilità della Commissione di approdare a soluzioni valide, sottolineando che le mozioni istitutive considerano quali temi centrali quelli relativi al Governo e al Parlamento, mentre in una società complessa come quella attuale non è possibile prevedere una soluzione della crisi attraverso interventi centrali, senza il coinvolgimento di vasti strati sociali. L'approccio di coloro che hanno promosso le riforme istituzionali è sostanzialmente « decisionistico »: tuttavia, nonostante che le mozioni istitutive siano state votate da un ampio schieramento politico, manca in pratica un terreno comune di riflessione.

Le riforme istituzionali si presentano, secondo alcuni, come esigenza di semplificazione delle domande di una società complessa: di fronte ad una politicità diffusa si chiede ancora una volta — erroneamente — una semplificazione decisionale.

Considera coerenti le posizioni sostenute da alcuni esponenti socialisti come Federico Mancini e Tamburrano, sostenendo la necessità di una maggiore democrazia all'interno delle organizzazioni degli interessi.

Specie nel sindacato è già in corso da tempo una sterilizzazione dei processi di partecipazione, mediante una forte centralizzazione della rappresentanza e la chiamata delle organizzazioni sindacali a collaborare con il Governo. Il grande sussulto democratico degli anni '70 conosce oggi un abbassamento della tensione: si registrano addirittura casi di contrasto tra gli interessi degli apparati sindacali e quelli dei singoli lavoratori. I processi dal basso hanno conosciuto una involuzione attraverso l'accentramento degli apparati sindacali e il depotenziamento delle strutture di base. Si intende ora sancire la impossibilità di pervenire a processi decisionali con la partecipazione del popolo: occorre invece rapportare i processi decisionali nelle istituzioni alla effettiva partecipazione dal basso, contrastare la spinta alla democrazia immediata, opponendosi alla elezione diretta sia dei sindaci sia del Presidente della Repubblica, al fine di evi-

tare tentazioni di personalizzazione del potere e di plebiscitarismo di sinistra, fonte costante di corrompimento del tessuto democratico.

Ritiene che la votazione preliminare della fiducia al Presidente del Consiglio non possa essere considerata risolutiva, poiché non lo sottrarrebbe alla morsa delle decisioni delle segreterie dei partiti.

A nome del gruppo di democrazia proletaria si dichiara d'accordo sulla riduzione del numero dei parlamentari e sulla realizzazione del sistema monocamerale, purché venga evitata la sovrarappresentazione dei partiti maggiori e la scomparsa delle forze minori, correggendo in senso proporzionalistico le leggi elettorali e semplificandone i meccanismi, al fine di permettere la presentazione di liste anche ai movimenti collettivi. Guarda con favore alle proposte di modifica della legge sul finanziamento pubblico dei partiti (che non deve essere limitato esclusivamente a questi ultimi), alla modifica dell'articolo 68 della Costituzione in base alla proposta Spagnoli, al referendum propositivo nonché alla modifica della disciplina del referendum abrogativo (attraverso l'inserimento dei trattati internazionali e del diritto di pace e di guerra tra le materie sottoponibili a referendum), alla istituzione del difensore parlamentare per le proposte di legge di iniziativa popolare, ad una maggiore tutela degli interessi diffusi.

Le autonomie locali, ed in particolare modo i comuni, possono essere strumento fondamentale di gestione, di decisione e di rapporto con la popolazione: occorre redigere uno statuto complessivo delle autonomie locali, che contribuisca a chiarire anche il tema della delega ai comuni.

Per quanto concerne i problemi della trasparenza, occorre prevedere il controllo di alcuni organismi elettivi sui grandi enti e centri di potere economico e finanziario.

Il senatore VASSALLI si dichiara convinto della necessità di dare attuazione preliminarmente a quelle norme della Co-

stituzione che ancora oggi sono rimaste inattuata, nonché della utilità dell'opera di riforma che potrà essere realizzata dalla Commissione. Non ci si può nascondere tuttavia che la crisi è gravissima e quindi c'è da chiedersi se gli aggiustamenti costituzionali saranno atti a porvi rimedio.

La Costituzione repubblicana non era certamente stata concepita per dare luogo ai vistosi problemi di corruzione, criminalità, mafia e soprattutto sfiducia nelle istituzioni che si sono presentati negli ultimi anni. La ferma convinzione della superiorità del regime democratico rispetto a qualsiasi altro, induce tuttavia ad impegnarsi ed a lottare per il superamento della crisi.

Il gruppo socialista si atterrà al proprio programma elettorale, già molto ricco di spunti, che non è tuttavia necessariamente vincolante. Si dichiara favorevole al mantenimento del sistema bicamerale, pur con competenze differenziate dei due rami del Parlamento, alla riduzione del numero dei parlamentari, ad un miglior funzionamento del Parlamento attraverso una sempre maggiore qualificazione ed uno snellimento delle procedure. Per quanto concerne l'apposizione di soglie minimali per l'ottenimento della rappresentanza in Parlamento, sottolinea che questa proposta non è presente nel programma elettorale del partito socialista del 1983 e che comunque non era certamente dettata dalla volontà di ostacolare la rappresentanza dei gruppi minori.

Considera necessaria una riforma dei partiti attraverso la riduzione degli spazi amministrativi affidati a personale politico e un miglioramento della legge sul finanziamento pubblico, mentre esprime scetticismo nei confronti di una legge organica sui partiti dei quali auspica il ritorno a genuini compiti di elaborazione politica.

Con riferimento al disordine legislativo attualmente esistente, si dichiara favorevole alla delega legislativa, alla creazione di un ufficio centrale di revisione legislativa, sottolineando che i peggiori prodotti provengono attualmente dai Ministeri proponenti, anche a causa della situazione

gravemente deteriorata della pubblica amministrazione: al riguardo ribadisce la validità del rapporto Giannini.

Al fine di contrastare le cattive pratiche di gestione del potere, sarebbe consigliabile l'introduzione di *standard* di misurazione dei costi e dei risultati della gestione pubblica. Occorre rinnovare profondamente gli organismi di controllo amministrativo, prime fra tutte le Commissioni provinciali di controllo; occorre inoltre una modifica e una rivalutazione dei compiti della Corte dei conti.

Per quanto concerne le autonomie locali si dichiara favorevole alla elezione diretta dei sindaci e ad una più accurata selezione del personale politico locale.

Di fronte alla diffusione del fenomeno della corruzione, l'azione della magistratura può essere soltanto sporadica ed insufficiente: gli unici controlli validi appaiono essere quelli amministrativi. Per quanto concerne poi la magistratura uno dei mali più gravi è rappresentato dalla scissione tra potere e responsabilità: la magistratura è oggi collegata solo in minima parte con gli altri poteri e certamente non soddisfa i fruitori della giustizia; occorre quindi in primo luogo procedere ad una migliore selezione e formazione dei giudici. Mostra perplessità sulla proposta presentata da alcuni circa la necessità di separazione della carriera dei magistrati del pubblico ministero dai giudici, poiché è ormai da considerarsi acquisita l'indipendenza assoluta sia degli uni che degli altri da ogni altro potere o possibilità di vigilanza; una riforma nel senso proposto solleverebbe forti contrasti in seno alla magistratura. Occorre invece considerare il corpo dei magistrati nel suo complesso partendo dal presupposto che la Costituzione ha previsto nell'azione disciplinare (della quale auspica il rin vigorimento) lo strumento attraverso il quale può essere esercitato un controllo sulla magistratura.

A chi spetta la titolarità dell'azione disciplinare? Ritiene opportuno il mantenimento di tale potere al procuratore generale della Cassazione, mentre al Ministro di grazia e giustizia dovrebbe spettare il compito di attivarsi maggiormente specie

per quanto concerne l'informazione al Parlamento sugli esposti ricevuti. Al fine tuttavia di evitare una facile imputazione di interesse privato in atti d'ufficio nei confronti del Ministro, ritiene che anche nell'ambito di una eventuale riforma della Commissione inquirente, quest'ultimo dovrebbe essere comunque sottratto alla magistratura ordinaria.

Sottolinea poi, con riferimento al potere di non decidere evidenziato nell'intervento del collega Labriola, la necessità di individuare norme che garantiscano una risposta alle istanze dei singoli: in questo senso si dichiara favorevole all'istituto del Difensore civico. Occorre inoltre potenziare la tutela dei diritti civili e dei beni collettivi fondamentali e stabilire l'accesso dei cittadini alla conoscenza delle pratiche legislative di loro interesse: si tratta evidentemente di un'opera vasta e complessa che — se pure fosse realizzata solo in parte — aiuterebbe sicuramente ad uscire dalla crisi delle istituzioni.

Il senatore PERNA, dopo aver ricordato le perplessità del gruppo comunista sulla istituzione della Commissione, considerata come una moratoria all'attività legislativa delle Camere ed un ostacolo ad affrontare i grandi problemi fondamentali, dichiara che esso è comunque molto interessato a partecipare ai lavori al fine di individuare soluzioni concrete.

Esprime la consapevolezza che occorre aver chiaro lo stato reale della condizione generale del paese, delle istituzioni e dello spirito pubblico.

Tra i numerosi temi sui quali occorrerà soffermare l'attenzione, emerge in primo luogo quello dei partiti; si dichiara perplesso sull'opportunità di varare una legge organica sui partiti, considerando che l'articolo 49 della Costituzione deve essere letto privilegiando i cittadini ed auspicando l'apertura dei partiti verso la società ed il ritiro dalle posizioni da essi indebitamente occupate nelle istituzioni.

Per quanto concerne la giustizia, sottolinea la messa in mora dell'articolo 101

della Costituzione, attraverso le numerose disinvolute applicazioni della legge da parte dei giudici; cosa hanno fatto fino ad oggi i partiti per evitare l'errato coinvolgimento dei magistrati nella politica? Troppi sono stati i patteggiamenti, gli errori, le concessioni, gli straripamenti di potere.

Si dichiara favorevole ad una legge che riordini la materia della responsabilità disciplinare: le forze politiche tuttavia devono prendere coscienza dei numerosi errori commessi, quali ad esempio l'aver permesso la sopravvivenza della giurisdizione domestica della Corte dei conti.

Alla luce della esperienza degli ultimi trent'anni occorre chiedersi cosa si può fare per restituire al sistema politico il pieno funzionamento, anche attraverso una riflessione sui valori fondamentali affermati nella Costituzione. Alcuni problemi non possono certamente essere elusi: la consapevolezza della gravità degli armamenti atomici non è certamente recente ma si è venuta progressivamente accentuando in tutta Europa. Il gruppo comunista propone di pervenire, su questo argomento, ad una qualche forma di iniziativa popolare, già reclamata d'altronde da un vasto movimento d'opinione nel paese. Rileva inoltre che — mentre in passato si è assistito ad un progressivo degrado dello *jus ad bellum* a favore della guerra difensiva — appare oggi opportuno prevedere una qualche forma di controllo del Parlamento su quei trattati internazionali dai quali traspare il pericolo della trasformazione di una guerra ideologicamente difensiva in qualcosa di diverso.

Per quanto concerne il problema della rappresentanza politica è favorevole ad un regime parlamentare rappresentativo che non escluda tuttavia la verifica di alcuni istituti di democrazia diretta, d'altronde già previsti in Costituzione. È necessario evitare che la Commissione si divida tra fautori della democrazia diretta e fautori della democrazia rappresentativa; occorre prendere atto della realtà, dando interpretazioni positive alla esistenza di soggetti collettivi.

Per quanto concerne la costituzione economica, osserva che negli ultimi anni non è stato possibile realizzare un miglioramento effettivo del governo dell'economia, anche perché il meccanismo della legge finanziaria è stato legato ad una previsione normativa estremamente generale e generica; rimane quindi aperto il problema di selezionare una serie di argomenti concernenti il governo dell'economia.

Si dichiara favorevole all'ampio ricorso alla delega legislativa, nonché ad un passo ulteriore verso il decentramento normativo attraverso la correzione dei congegni perversi realizzatisi nel lungo e travagliato *iter* del decentramento regionale, prima di tutto mediante una chiara delimitazione delle reciproche competenze.

Osserva poi che spesso le leggi, oltre che difficilmente applicabili, sono illeggibili e incomprensibili: anche in questo settore occorre dare un segno di novità, garantendo al cittadino una procedura

atta a risolvere determinate questioni, anche al di fuori del processo amministrativo.

Tra le deformazioni dello stato sociale occorre annoverare la mancata equità delle prestazioni dovute, causata dalla monetizzazione di cose che non hanno titolo ad essere monetizzate, dando luogo a comportamenti abnormi.

Ribadisce l'impegno del gruppo comunista nelle riforme istituzionali, auspicando infine che i lavori della Commissione non vengano inficiati dalla stagione dei congressi di partito.

Il Presidente **BOZZI** comunica che l'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, nella seduta del 19 gennaio 1984, ha deciso di convocare la Commissione per giovedì 26 gennaio e venerdì 27 gennaio 1984, alle ore 9,30 per concludere possibilmente la discussione generale.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 12,15.