

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

GIOVEDÌ 2 FEBBRAIO 1984, ORE 16. —
*Presidenza del Presidente BOZZI, indi del
Vicepresidente SANDULLI.*

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE.

Il senatore SANDULLI, dopo aver preliminarmente ricordato i mali più gravi da cui sono affetti la società italiana ed il nostro sistema istituzionale, rileva che le responsabilità di tanti guasti non possono essere accollate unicamente a chi ha governato il paese, dovendosi riconoscere che buona parte delle ragioni della nostra crisi stanno da un lato nel modo in cui si è comportata l'opposizione e dall'altro nella crescente invadenza dei partiti e, soprattutto, dei sindacati. La tutela talora miope del posto di lavoro, « costi quel che costi », per un verso, e l'estensione all'organizzazione amministrativa della regola della contrattazione, per un altro, sono tra i motivi primari, in effetti, del disastro economico e dell'inefficienza dell'apparato amministrativo.

Si è detto, da parte di molti, che, piuttosto che modificare la Costituzione, occorre invece recuperare lo spirito e dare ad essa compiuta applicazione. Ebbene, ciò implica il ritorno agli autentici valori degli articoli 39 e 40 della Costituzione; ciò suppone che sia assicurato il

rispetto delle esigenze democratiche nella vita interna dei partiti e sindacati. Proprio la mancanza di siffatte garanzie è, in effetti, la ragione della perdita di consenso che oggi tali formazioni lamentano e che costituisce una delle ragioni principali della crisi delle istituzioni.

Tornare allo spirito della Costituzione significa, invero, recuperare il valore di una norma quale l'articolo 2, di cui occorre sviluppare tutte le enormi potenzialità in un'ottica profondamente partecipazionista, garantendo i diritti del cittadino sia quando operi come singolo sia quando si muova nell'ambito di formazioni sociali.

Quanto ad alcuni temi specifici da proporre all'attenzione della Commissione, spicca, fra questi, quello della responsabilità dei magistrati, cui si debbono fornire risposte persuasive ed adeguate. Può pensarsi, al riguardo, alla creazione di un apposito « comitato di saggi »; mentre va certamente riformata l'attuale composizione del Consiglio superiore della magistratura, organo che ha dato, negli ultimi tempi, cattiva prova di sé, a causa della sua eccessiva politicizzazione.

Per ciò che concerne la pubblica amministrazione, confermando pieno consenso con le indicazioni contenute nel rapporto Giannini, ritiene necessario, tra l'altro, realizzare compiutamente il contrad-

dittorio nel procedimento e sanzionare più severamente l'omissione di atti dovuti da parte di pubblici dipendenti. Sembra poi consigliabile, alla luce dell'esperienza, sottrarre agli appositi comitati regionali il controllo sugli atti degli enti territoriali, per attribuirlo ad un organo imparziale come la Corte dei conti.

Dopo cenni all'esigenza di varare una apposita normativa anti-trust per il settore della telediffusione e di realizzare finalmente una efficiente programmazione dell'intervento pubblico, il senatore Sandulli rileva che dal dibattito è emersa, prevalentemente, un'indicazione contraria alla ipotesi monocameralistica, che contiene concreti rischi di dar vita all'assemblearismo. Conservando il bicameralismo, può essere semmai opportuno diversificare i modi di composizione delle due Assemblee, facendo del Senato una Camera propositiva e di appello, che potrebbe dedicarsi anche al controllo. Per snellire e rendere più fruttuosi i lavori parlamentari, può convenire poi attribuire al Governo la potestà di legiferare nelle materie non coperte da riserva di assemblea, consentendo però che la richiesta di un elevato *quorum* di parlamentari blocchi la promulgazione degli atti adottati dall'esecutivo e faccia tornare questi in Parlamento quali semplici disegni di legge.

Infine, esprime avviso contrario alla proposta di consentire interventi referendari sui temi della pace, esistendo già in questa materia valide garanzie nell'articolo 11 della Costituzione.

Il deputato ANDÒ rileva che la garanzia della stabilità dell'esecutivo, che all'epoca della Costituzione si ritenne sufficiente fondare su basi esclusivamente politiche, deve potersi basare oggi su istituzioni capaci di produrre decisioni di sintesi che non comprimano, ma esaltino i principi di responsabilità e di efficienza. Occorre, in altri termini, rompere la logica di compromesso che impera nelle sedi istituzionali di decisione, senza che ciò conduca alla compressione dei meccanismi partecipativi. All'opposto, i due momenti debbono essere tra loro coordinati, co-

niugando insieme efficienza e partecipazione. Tale scopo, peraltro, non si consegue certo ridimensionando bruscamente il ruolo dei partiti ed ipotizzando improbabili strutture supplenti; bisogna, piuttosto, evitare che i partiti possano rendersi strumenti di penetrazione di interessi settoriali.

Ciò posto, non sembra tuttavia che un meccanismo utile e praticabile sia quello dell'accordo elettorale tra i partiti che intendono coalizzarsi per governare, facendo scattare un premio di maggioranza per lo schieramento uscito vincitore dalla competizione. Tale proposta, che tende artificiosamente a creare un bipolarismo che non è nei fatti, sembra in effetti — per come è stata formulata — del tutto inadeguata rispetto agli scopi prefissi, giacché non si vede come potrebbero poi essere composti i contrasti che doversero eventualmente insorgere, nel corso della legislatura, fra i *partners* della maggioranza governativa senza la contestuale previsione di un apposito sistema di sanzioni. Ma una tale previsione, di tutta evidenza, deve ritenersi affatto inaccettabile, in quanto, imponendo una vera e propria camicia di forza ai protagonisti della vicenda politica, stravolgerebbe la stessa forma di governo parlamentare. Piuttosto, la proposta al riguardo formulata dai democristiani potrebbe essere presa in positiva considerazione se, accanto all'accordo elettorale, contemplatesse altresì la figura di un alto garante dell'accordo medesimo, quale un Presidente della Repubblica direttamente eletto dal popolo contestualmente alle Assemblee legislative.

Per rendere più stabile l'esecutivo occorre, invero, rafforzare la posizione del Presidente del Consiglio dei ministri, prevedendo una sua diretta investitura fiduciaria da parte delle Camere. Altro utile meccanismo è quello della sfiducia costruttiva, che varrebbe a scongiurare ricorrenti episodi di irresponsabilità parlamentare.

Dopo aver espresso dissenso nei confronti delle ipotesi monocameraliste, il deputato Andò sottolinea quindi l'oppor-

tunità di porre mente ad una revisione del sistema delle preferenze nelle elezioni per la Camera dei deputati, che potrebbe magari fondarsi anche sul metodo delle liste bloccate. Senonché detto metodo implica, di necessità, che sia compiutamente garantito il rispetto delle regole democratiche nella vita interna dei partiti, diversamente da quanto non avvenga attualmente. A tal fine, potrebbe utilmente stabilirsi che il finanziamento pubblico sia subordinato all'adozione da parte dei partiti di statuti rispondenti a modelli tipizzati.

Per ciò che concerne, infine, l'ordine giudiziario, che tende ad occupare spazi assai più ampi di quelli che il Costituente aveva inteso assegnargli, si deve rilevare che il vigente sistema delle garanzie era stato modellato nella presupposizione di un diverso assetto dei rapporti tra i diversi poteri dello Stato: per cui occorre procedere alle opportune revisioni, ora che tale assetto risulta profondamente modificato. In particolare, è necessario che il giudizio sulla responsabilità disciplinare dei magistrati non si risolva — come adesso avviene — in un affare di famiglia; e che, per altro verso, si modifichi la struttura del Consiglio superiore della magistratura, organo che fornisce un esempio istituzionalizzato di lottizzazione.

Il senatore RASTRELLI rileva che per porre efficacemente rimedio alla attuale profonda crisi delle nostre pubbliche istituzioni non possono certo bastare interventi parziali, ma occorre un complessivo disegno riformatore, sostenuto da quella tensione etica che non può essere assente in un testo normativo contenente i fondamentali principi regolatori della vita di una società. A questa inderogabile esigenza non hanno invero corrisposto in maniera adeguata le impostazioni offerte dai gruppi rappresentati nella Commissione nel corso del dibattito: divergenti tra loro le proposte avanzate dagli esponenti socialisti; volte ad incidere settorialmente su singoli istituti quelle comuniste; parziale e contraddittoria anche la prospettazione

degli interventi propugnati dai repubblicani; arroccato il segretario della democrazia cristiana su una ipotesi intesa a penalizzare le opposizioni, stravolgendo il criterio proporzionalistico che deve presiedere alla formazione della rappresentanza.

Preso atto che cause primigenie del malessere istituzionale sono la corruzione e l'occupazione dei pubblici apparati da parte dei partiti, e considerato altresì che effetti di questo stato di cose sono l'ingovernabilità, l'incapacità del sistema di produrre decisioni e la giusta reazione della società che invano domanda di essere governata, occorre dunque far sì che i soggetti investiti delle più alte responsabilità abbiano una fonte di legittimazione autonoma dal potere dei partiti. A tal fine, deve giudicarsi favorevolmente la diretta elezione popolare del Presidente della Repubblica, mentre la concessione della fiducia parlamentare al solo Presidente del Consiglio, pur apparendo uno strumento utile, non sembra tuttavia sufficiente a garantire l'indipendenza dell'esecutivo dai partiti se non integrato da altre previsioni, come, ad esempio, il divieto di nominare ministri i componenti delle Camere. Sempre allo scopo di arginare lo strapotere dei partiti, sarebbe altresì consigliabile introdurre il sistema del collegio uninominale anche per le elezioni per la Camera dei deputati.

Per quanto concerne i problemi del Parlamento, è certo opportuna una differenziazione delle funzioni delle due Camere, riservando al Senato — composto in modo da realizzare una rappresentanza delle competenze — soprattutto le attribuzioni in materia di controllo.

Dopo aver auspicato che abbiano finalmente a cessare le inammissibili discriminazioni che conducono ad assegnare minor valore alle espressioni del voto popolare indirizzate verso il MSI-destra nazionale, il senatore Rastrelli conclude rilevando che, per dare alla riforma compiutezza di svolgimenti e per superare il gravissimo malessere che le istituzioni attraversano, occorrerebbero il coraggio e la fantasia necessari per fare quel che si

seppe fare in Francia, or è un quarto di secolo, di fronte alla crisi della Quarta Repubblica.

Il senatore COVI, illustrando le proposte specifiche del gruppo repubblicano, la cui complessiva impostazione è stata delineata ieri dal deputato Battaglia, sottolinea che esse sono volte a restituire condizioni ottimali di funzionamento ai tre fondamentali poteri dello Stato - Parlamento, Governo, magistratura - facendo salvo lo impianto generale, tuttora valido, della Costituzione.

Per ciò che concerne il Parlamento - oberato da una attività legislativa settoriale e soffocato dalla decretazione d'urgenza, cui l'esecutivo è costretto a ricorrere a causa della mancanza di una corsia preferenziale che gli consenta di realizzare in tempi ragionevoli il suo programma - l'indicazione repubblicana è a favore del bicameralismo, corretto, però, da una parziale diversificazione delle funzioni delle due Assemblee. Va comunque mantenuta la doppia lettura per le leggi organiche, le leggi-quadro e per quelle per cui è posta, dall'articolo 72 della Costituzione, una riserva d'Assemblea; e va altresì prevista una clausola di salvaguardia che consenta, su richiesta di determinati *quorum*, di far intervenire entrambi i rami del Parlamento anche al di fuori delle dette ipotesi. Al Senato dovrebbe invece attribuirsi in via esclusiva il controllo sulle nomine pubbliche e sulla gestione della spesa. Non deve poi mettersi in discussione, ad avviso del gruppo repubblicano, la diretta elezione popolare di entrambe le Camere; per cui è da considerare in termini problematici la configurazione del Senato quale Camera delle competenze, proposta ieri dal senatore Giugni e testé ripresa dal senatore Rastrelli. Quanto alla ipotizzata riduzione del numero dei parlamentari, i repubblicani sono disponibili a discuterne, pur consapevoli che ciò non costituisce, in effetti, un problema di rilevante momento. All'opposto, una grave ca-

renza cui è indispensabile ovviare è rappresentata dalla mancanza di adeguati sistemi informativi, suscettibili di fare da efficiente supporto dell'attività parlamentare.

Dopo aver propugnato una più severa applicazione dell'articolo 81 della Costituzione, in virtù della quale sia consentito al Presidente della Repubblica, in difetto di copertura finanziaria, rifiutare la promulgazione di una legge ancorché approvata per la seconda volta dalle Camere, il senatore Covi passa quindi ai temi riguardanti il funzionamento e la stabilità del Governo, osservando che per realizzare il necessario rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio in seno all'esecutivo non occorre che attuare puntualmente il disposto dell'articolo 95 della Costituzione; e dichiarandosi favorevole all'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva e, comunque, alla sanzione dell'obbligo, per il Presidente del Consiglio, di presentarsi comunque alle Camere in ogni caso di dimissioni di Governo.

Quanto, infine, alla magistratura, la cui eccessiva politicizzazione ha determinato la crescente sfiducia dei cittadini nei confronti dell'amministrazione della giustizia, occorrono in effetti alcuni interventi correttivi che, pur nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla Costituzione, disciplinino in maniera più coerente la responsabilità disciplinare dei magistrati, ne vietino l'iscrizione a partiti politici e modifichino la composizione del Consiglio superiore, da modellare su quella della Corte costituzionale, ferme restando la posizione dei membri di diritto e la complessiva prevalenza numerica dei magistrati.

Il Presidente SANDULLI rinvia il seguito del dibattito alla prossima seduta, che avrà luogo domani venerdì 3 febbraio 1984, alle ore 9.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 18.30.