

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 1984, ORE 16. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SEGUITO E CONCLUSIONE DELLA DISCUSSIONE GENERALE.

Il deputato ANDREATTA osserva che la crisi dell'amministrazione pubblica è difficilmente affrontabile in termini generali ed in sede istituzionale: occorre tuttavia procedere ad una modifica dell'articolo 97 della Costituzione, sostituendo alla riserva di legge quella di regolamento, in mancanza della quale si determina una situazione di irresponsabilità nei vertici della pubblica amministrazione. Il Parlamento ha dimostrato scarso interesse alla organizzazione amministrativa: numerosi progetti di legge di riforma sono infatti decaduti, passando da una legislatura all'altra.

È necessario inoltre stabilire l'obbligo dell'amministrazione di rispondere ai dubbi dei cittadini sulla interpretazione delle leggi.

La Costituzione ha realizzato un faticoso equilibrio tra liberismo e socialismo, tra giustizia e libertà: l'esperienza tuttavia ha rivelato la fragilità delle formule costituzionali, con il restringersi della libertà individuale ed una legislazione spesso carente o errata, quale ad esempio quel-

la sugli affitti, con la conseguente frammentazione della società ed il manifestarsi di forme di economia sommersa; per ricostruire un rapporto di equità tra cittadini e Stato occorre ripensare questa legislazione vincolistica.

È necessario affermare il divieto dell'abuso di posizioni dominanti nel sistema costituzionale italiano, garantendo il diritto di parità di concorrenza anche per le imprese a partecipazione statale: è importante inoltre che le società pubbliche che gestiscono monopoli naturali non abbiano la possibilità di escludere dall'accesso quelle private.

Occorre inoltre stabilire un diritto dei cittadini nei confronti di associazioni professionali, sindacati nonché partiti politici, garantendo la trasparenza dei bilanci e della formazione degli organi delle associazioni stesse, e la trasparenza della rappresentatività dei sindacati. Sono questi alcuni temi che toccano la crisi della credibilità delle istituzioni: se non si coglie questa occasione per accreditare uno Stato serio e forte, ci si renderà responsabili di un ulteriore degrado delle istituzioni e di un vuoto che difficilmente potrà essere colmato.

Il senatore FOSSON, dopo aver ricordato che prima di pensare ad una modifica della architettura della Costitu-

zione, occorrerebbe procedere alla sua attuazione integrale, osserva che eventuali aggiustamenti dovranno essere realizzati nella garanzia della struttura parlamentare.

Si dichiara favorevole al sistema bicamerale, limitando alla Camera dei deputati l'elezione a suffragio universale ed affidando invece ai Consigli regionali l'elezione del Senato: alla eliminazione di procedure legislative ripetitive, concordando con la proposta del silenzio-assenso formulata dal gruppo della sinistra indipendente; alla riduzione del numero dei parlamentari, purché vengano garantite le forze minori; ad un maggior decentramento legislativo a favore delle Regioni, anche attraverso la modifica degli articoli 117 e 118 della Costituzione, al fine di potenziare le funzioni normative spettanti a queste ultime.

Propende per il mantenimento dell'attuale rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, confortato da una migliore attuazione del secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione, per il rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e la parlamentarizzazione delle crisi di Governo. Ritiene opportuna la modifica dell'articolo 77 della Costituzione - al fine di limitare le materie che possono essere oggetto di decretazione d'urgenza -, il divieto di rieleggibilità immediata del Presidente della Repubblica e l'abolizione del « semestre bianco ».

Per quanto concerne la riorganizzazione della pubblica amministrazione, concorda con il rapporto Giannini; ritiene che vada dedicata inoltre una maggiore attenzione ai problemi della libertà personale, che vada sancito il principio della responsabilità dei magistrati e rafforzato il divieto di iscrizione di questi ultimi ai partiti politici.

Auspica un maggior decentramento legislativo nonché l'abolizione delle leggi a carattere regionale emanate dal Parlamento, che prevedono finanziamenti vincolati, una autentica autonomia finanziaria delle regioni nonché la definizione degli ordinamenti finanziari delle regioni a statuto speciale. Sarebbe poi opportuno che alle regioni venissero riconosciuti più ampi

poteri in materia di programmazione economica; lo Stato dovrebbe inoltre astenersi dall'effettuare controlli di merito sulla legislazione e sugli atti amministrativi delle regioni, limitandosi esclusivamente ai controlli di legittimità.

Sottolinea che invece dello Stato regionale, prefigurato dai costituenti, è stato realizzato uno Stato nazionale ripartito in Regioni: ribadisce poi l'esigenza della tutela delle minoranze etniche e linguistiche e del recupero integrale della particolarità delle Regioni a statuto speciale, augurandosi che, per il futuro, vengano predisposte precise norme di garanzia contro il sempre più accentuato centralismo governativo. Concludendo, esprime la speranza che attraverso una generale maturazione delle coscienze si possa un giorno affrontare di nuovo il problema di uno Stato federale, premessa indispensabile per la realizzazione di una federazione europea. Dopo aver sottolineato la necessità di riportare le decisioni della vita politica dalle sedi extra istituzionali a quelle istituzionali, ponendo fine alla lottizzazione, formula l'augurio che i lavori della Commissione possano condurre ad un risultato concreto.

Il senatore GALLO, dopo aver premesso che il suo intervento verrà focalizzato sul tema della disciplina del procedimento giudiziario, osserva che l'antitesi, più apparente che reale, tra le posizioni decisioniste e quelle partecipazioniste deve trovare la propria sintesi concreta proprio nel procedimento giudiziario che oggi appare caratterizzato da due anime: l'una che accentra l'attenzione sulla garanzia quale momento qualificante del nuovo Stato rispetto a quello fascista e prefascista, l'altra che focalizza la necessità di efficienza anche a scapito del garantismo: occorre trovare un equilibrio tra questi due profili apparentemente contrastanti e antitetici. La disciplina della funzione giudiziaria, intesa come comprendente anche l'attività posta in essere dagli organi del pubblico ministero, deve essere considerata sia da un punto di vista nomostatico che da un punto di vista no-

modinamico. Occorre garantire non soltanto la qualificazione dei candidati al concorso in magistratura, ma anche la preparazione dei giovani magistrati attraverso grandi scuole di specializzazione che dovrebbero inoltre vagliare la loro attitudine a svolgere le funzioni alle quali sono destinati; qualora i giovani magistrati non superassero questo vaglio dovrebbero essere avviati ad altri rami della pubblica amministrazione.

Sottolinea la necessità di un'indicazione puntuale della Commissione per quanto concerne le norme di diritto sostanziale, in particolare per quanto riguarda il principio della tassatività della descrizione del fatto (specie in diritto penale); occorre ripensare la norma al fine di ridurre lo spazio interpretativo. Da un punto di vista procedurale, è necessario invece porre un limite tra ciò che attiene alla discrezionalità del giudice e ciò che sfocia nell'arbitrio, vulnerando gravemente l'esigenza della certezza del diritto e nel diritto: sottolinea infine la necessità di rendere operante il diritto costituzionale della obbligatorietà della motivazione, troppo frequentemente violata.

Con riferimento ai tempi processuali, evidenzia la necessità di una modifica della cultura basata su uno schema accusatorio che ha caratterizzato negli ultimi anni il processo penale, e che si è preteso di applicare in ogni stato e grado del procedimento, ivi compresa la fase istruttoria, con conseguenti gravi appesantimenti.

Si dichiara favorevole ad una maggiore esplicitazione della riserva relativa contenuta nell'articolo 97 della Costituzione, sostenendo che la disciplina regolamentare assicura — meglio della legge generale ed astratta — la conoscibilità del diritto; in materia penale è invece favorevole alla riserva di legge assoluta, in quanto più idonea ad assicurare il rispetto dei diritti individuali.

Ritiene necessario infine permettere al Parlamento la presa di conoscenza dei modi di esercizio dell'azione penale, nel rispetto del principio della sua obbligatorietà; a tal fine i magistrati del pubblico ministero dovrebbero riferire ai procura-

tori generali della Cassazione, che riferirebbero a loro volta al Parlamento.

Il deputato SPAGNOLI desidera formulare qualche riflessione preliminare sulla prima fase dei lavori della Commissione che si è dimostrata utile, opportuna, e caratterizzata dalla elevatezza dei toni e dalla ricchezza dei contenuti degli interventi, e che ha registrato, assieme a interessanti convergenze, una difficoltà di aggregazione di consensi su temi di rilevanza non secondaria.

E da sottolineare positivamente il fatto che la Commissione, quasi all'unanimità ha confermato la piena validità dell'impianto della Costituzione, la forma di governo che essa delinea, i valori che essa esprime. E tuttavia i compiti che si prospettano alla Commissione nella seconda fase della sua attività, appaiono particolarmente impegnativi, non solo in relazione al necessario approfondimento di temi, talora assai complessi, ma per una opera di aggregazione che non si presenta agevole, anche talora per effetto di una differenza non secondaria di impostazione di politica istituzionale. Sulla Commissione incombe quindi il compito di operare perché si determinino le intese necessarie, dato che riforme di grande rilievo non possono essere certo varate da maggioranze striminzite.

Il confronto ravvicinato che si svolgerà nei prossimi decisivi mesi, dovrà muovere da esigenze, principi, valori che sono stati avvertiti come preminenti.

L'obiettivo di fondo è il recupero di fiducia tra istituzioni e società e nel contempo il riconoscimento di nuovi valori, che si affiancano a quelli su cui la Costituzione si è fondata.

Se non vi è intesa per un profondo rinnovamento dei partiti, se non vi è una ricerca comune per ripristinare i consensi, per aprire canali tra istituzioni e società, non solo diverrebbe illusoria e velleitaria ogni spinta ad una razionalizzazione o modernizzazione, ma gli stessi sforzi della Commissione si esaurirebbero in dispute tecniche, condizionate dal contingente, o insidiate dalla diffidenza politica.

La questione dei partiti, il cui ruolo è insostituibile in una democrazia che si vuole continui ad essere fondata sui partiti, richiede uno sforzo di rinnovamento che si traduca con immediatezza in atti concreti.

Ogni ulteriore atto di occupazione, di usurpazione di poteri dei partiti aggrava lo scollamento, la crisi di fiducia.

Occorrono segni chiari, concreti ed immediati di una inversione di tendenza, che stentano ad emergere.

Nel momento in cui sono state redatte le mozioni istitutive della Commissione, si è giustamente ritenuto di escludere il tema della riforma dei procedimenti di accusa, ritenuto così urgente da dover evitare che il suo cammino legislativo potesse essere ritardato. Purtroppo non un passo avanti è stato compiuto nel frattempo, e ciò è molto grave poiché la volontà di riforma non può essere affermata qui e disattesa in altre sedi parlamentari. Occorre chiarire il tema dell'immunità parlamentare che figura all'ordine del giorno della Commissione Affari costituzionali della Camera e che doverosamente va lasciato al suo esame, senza che si creino conflitti di competenza. Anche per quanto concerne il problema delle nomine negli enti pubblici — su cui sono stati presentati o sono in corso di presentazione progetti di legge — occorre consentire che procedano le Commissioni di merito.

Su quelli che sono più specificamente i temi propri della Commissione occorre pensare a strumenti che impediscano la corruzione.

Osserva poi che l'anagrafe patrimoniale degli eletti ha avuto una scarsa incidenza: sarebbe probabilmente assai più efficace riesaminare il problema delle spese elettorali e fissare dei tetti massimi.

Dopo aver escluso qualsiasi legge generale sui partiti, sottolinea la necessità di una riflessione sui modi con i quali i partiti debbono regredire dall'indebita occupazione delle istituzioni, sui criteri e indirizzi che debbono presiedere ad una profonda opera di rinnovamento.

Senza alterare né incidere sulla centralità della rappresentanza, ma valutando attentamente i rischi che possono sorgere da un processo di crisi, — che a suo avviso non è né naturale né inevitabile — occorre considerare con grande attenzione la necessità di dare vigore a forme di democrazia diretta, attraverso un diverso peso e riconoscimento all'istituto dell'iniziativa popolare, oggi davvero assai scarsamente considerato, e al ruolo del *referendum*, anche come strumento di consultazione generalizzata.

Sono emerse nella società domande che, per la caratteristica dei loro contenuti, rendono sempre meno accettabile una delega totale ai partiti, e richiedono sempre di più una diretta espressione dell'opinione del corpo elettorale.

Occorre poi dare rilievo alle questioni istituzionali connesse alla tutela del valore della pace in relazione al problema degli armamenti nucleari. Non si può certo ignorare che la questione nucleare e la collocazione nel territorio italiano di armamenti strategici nucleari pongono problemi inediti e richiedono un adeguamento della Costituzione.

C'è da chiedersi come tutto ciò si concili con l'articolo 11 della Costituzione, e come di fronte alle tecniche militari cui sta dando vita la corsa atomica è possibile recuperare e presentare agli organi costituzionali la possibilità di esprimersi, di decidere sulla guerra.

Occorre allora percorrere altre strade, diverse da quelle percorse dal legislatore costituente, strade inesplorate e difficili, che tuttavia debbono essere percorse urgentemente.

Quegli atti che pur scaturendo da trattati approvati dal Parlamento, ne modificano gli originali contenuti, in modo tale da comportare conseguenze e rischi rilevantissimi per il Paese, dovranno essere sottoposti al voto del Parlamento, e la decisione dovrà essere adottata a maggioranza qualificata.

Le decisioni che comportano il coinvolgimento del paese nella strategia nucleare non potranno non vedere riconosciuto al corpo elettorale, il diritto di

esprimersi direttamente attraverso strumenti di consultazione o di decisione. Si tratta di temi complessi ma di decisiva importanza; non si potrebbe pensare ad una seria riforma delle istituzioni che non li affrontasse e non desse concrete risposte e adeguate soluzioni.

Occorre quindi riequilibrare l'impostazione, che è emersa in molti degli interventi nel corso della discussione generale, essenzialmente o esclusivamente diretta alle ristrutturazioni di organi e di apparati.

Il punto non è quello di una contrapposizione che altri in questo dibattito hanno avvertito tra una linea decisionista e un'altra che incentra l'attenzione sui diritti civili e gli spazi di partecipazione, bensì quello del superamento del solco che si sta scavando fra società e istituzioni; se non si muta il rapporto tra cittadino come singolo e come associato e i vari poteri, ogni razionalizzazione, ogni potenziale miglioramento nel funzionamento degli organi rischia di essere paralizzato dalla incapacità di affrontare nodi che sono alla radice dello scollamento dei rapporti tra cittadini, partiti e istituzioni.

In questo quadro, perciò, debbono trovare la loro collocazione gli interventi diretti e dare al sistema istituzionale un più incisivo funzionamento ed una migliore capacità di dare risposte ad una società così complessa.

L'efficienza e la capacità di decisione sono valori ed obiettivi che debbono essere acquisiti da tutto il sistema e che non debbono comportare un accentramento di poteri a vantaggio di un organo comprimendo e svuotando i poteri di altri.

Una concezione che non dia un adeguato rilievo al rilancio delle autonomie apparirebbe riduttiva e monca. Come si può pensare ad un indispensabile alleggerimento del carico del Parlamento, senza rilanciare la funzione legislativa delle Regioni? È quindi indispensabile verificare l'esperienza regionale così come si è svolta ed affrontare in particolare il tema delle competenze legislative e le ragioni del loro isterilimento.

È necessario costruire nuovi schemi di rafforzamento del potere legislativo regionale con adeguati controlli parlamentari e governativi.

Occorre poi riproporsi il problema del rilancio della programmazione ed insieme una riflessione sulle norme costituzionali che la legittimano, sui soggetti, sugli strumenti, sulle procedure, sui raccordi con le leggi di bilancio, sui controlli.

Le questioni complesse del governo dell'economia e della democrazia economica debbono costituire un punto di riferimento per le riforme che attengono agli organi centrali, agli istituti regionali e alla pubblica amministrazione, alla quale non si può pensare solo con la rituale esigenza di considerare i suoi problemi rinviando al rapporto Giannini — del quale inoltre non possono essere ignorati i rilievi sulla centralità della questione amministrativa — né sottovalutare il ruolo determinante degli apparati nell'attuazione dei processi decisionali e nella stessa trasmissione delle domande politiche. E ancora non si può ignorare che le invocazioni alla delegificazione e le propensioni all'ampliamento della delega si scontrano in concreto con le esperienze negative che sono scaturite in tema di regolamenti e di decretazione delegata.

Vi è poi il problema delle istituzioni centrali del sistema democratico, il Parlamento ed il Governo e i rapporti fra essi, che va affrontato con grande serietà e senso di responsabilità. Occorre rafforzare la capacità decisionale e l'efficienza sia del Parlamento che del Governo, senza alterare i reciproci equilibri. Il Parlamento ha attraversato e sta attraversando momenti di seria difficoltà, che il sovraccarico di domande e la lentezza dei processi decisionali, sono irrimediabilmente destinati ad aggravare con gravi ripercussioni sull'intero sistema.

Il gruppo comunista propone di dare al Parlamento una struttura monocamerale, procedendo inoltre ad una drastica riduzione del numero dei parlamentari che avrebbe come conseguenza una loro migliore selezione. Questa tesi è stata con-

trastata da più parti, spesso con motivazioni del tutto insufficienti; in quei paesi nei quali si è passati dal sistema bicamerale a quello monocamerale, infatti, i risultati sono sempre stati positivi. Appare difficile d'altronde individuare soluzioni soddisfacenti che prevedano un bicameralismo ineguale; si tratta di tema delicato che va affrontato senza preconcetti.

Aveva sperato che il Governo in carica dimostrasse la sua volontà di contribuire alle riforme istituzionali presentando il disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio: il fatto che ciò non sia avvenuto è segno di gravi incertezze e di incapacità decisionale.

Per quanto concerne il tema della fiducia al Presidente del Consiglio, si dichiara favorevole a che questa venga votata separatamente prima al Presidente e poi al Governo nel suo complesso, pur ritenendo tuttavia che, in mancanza di un corretto rapporto partiti-istituzioni, questo strumento non possa essere considerato risolutivo.

Dopo aver ricordato l'analisi effettuata dal collega De Mita, che condivide in molti punti, fa presente che nulla impedisce ad alcuni partiti di presentarsi alle elezioni con un programma comune, ma ciò non deve tuttavia comportare il conseguimento di un premio elettorale che — anche qualora dovesse andare a favore dei partiti minori — rafforzerebbe la maggioranza e indebolirebbe le opposizioni, violerebbe l'eguaglianza del voto, acuendo tensioni e contrasti: non è certo questa la strada che porta alla realizzazione dell'alternativa.

Si dichiara favorevole al sistema proporzionale, esprimendo inoltre una valutazione positiva sulla proposta di sostituire alla lista dei candidati un candidato unico circoscrizionale, eliminando il sistema delle preferenze.

Per quanto concerne la giustizia, ricorda poi che numerose proposte di legge in tema di riforma dell'ordinamento giudiziario e responsabilità del giudice sono state da tempo presentate, ma non ancora esaminate.

Dopo aver sottolineato la sua contrarietà ad una modifica della composizione del Consiglio superiore della magistratura, osserva che l'indipendenza della magistratura ha un prezzo che deve essere pagato, se si vuole mantenere intatto questo principio di democrazia.

Concludendo, sottolinea che occorre avere consapevolezza della necessità di operare grandi riforme e non semplicemente piccoli aggiustamenti.

Il senatore RUMOR sottolinea che la discussione generale ha confermato il generale consenso intorno al nucleo essenziale del patto costituzionale, quello cioè relativo ai diritti e ai doveri dei cittadini e ai principi di libertà che costituiscono il più valido antidoto contro ogni tentazione autoritaria.

La democrazia cristiana ritiene che le modifiche da apportare ad altre parti della Costituzione e della legislazione connessa, debbano porsi dalla parte del cittadino. In questo spirito, riaffermando la centralità del principio di rappresentanza, occorre anzitutto reperire gli strumenti per selezionare una classe dirigente sempre più adeguata a quanto richiede la volontà popolare. La democrazia cristiana ritiene che a questo fine debba mantenersi un sistema elettorale basato sulla proporzionale, che rispetti il pluralismo della società italiana. Certo, l'attuale sistema per l'elezione della Camera, basato sullo scrutinio di lista e sulle preferenze, determina notevoli inconvenienti, che peraltro potrebbero essere limitati da una significativa riduzione delle dimensioni dei collegi elettorali. Ma soprattutto sarebbe opportuno porre l'elettorato di fronte a chiare scelte, attraverso la formazione di una coalizione preventiva alle elezioni, intorno ad un preciso programma, che ove risulti maggioritario possa fruire di un certo premio di maggioranza, ripartito tra le sue componenti in misura inversamente proporzionale alla rispettiva consistenza. Questo meccanismo, che a suo avviso non contraddice con il principio della eguaglianza del voto, dovrebbe essere integrato da congegni atti ad evitare una neces-

saria dissoluzione della coalizione (sfiducia costruttiva, scioglimento delle Camere in caso di dissoluzione delle coalizioni, od altro), al fine di assicurare la stabilità dell'esecutivo e la governabilità del paese.

A quest'ultimo fine potrebbe contribuire l'auspicata legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio (cui non ritiene si debba collegare l'istituzione di un pletorico apparato tecnico) e sulla struttura del Governo. In ogni caso, ritiene che il Presidente del Consiglio debba essere eletto dal Parlamento sulla base di un programma; e che ad una responsabile limitazione dell'uso del decreto-legge debba accompagnarsi la previsione di un « corridoio preferenziale » per particolari iniziative legislative del Governo.

Il Parlamento dovrebbe essere dotato di forti poteri di indirizzo e di controllo, nettamente distinti dai poteri del Governo, su un piano di collaborazione dialettica. Quanto alla struttura, si pronuncia per un Parlamento bicamerale, funzionante su procedure più snelle ed efficienti; in questo ambito, si potrebbero prevedere leggi monocamerali (salvo richiesta ponderata di una seconda lettura), mentre dovrebbero sempre restare bicamerali le leggi in materia di bilanci, di diritti dei cittadini, di politica militare e di politica estera.

L'Italia è fortemente interessata a conferire maggiori poteri al Parlamento europeo. Attualmente notevoli poteri decisionali sono stati trasferiti alla Comunità europea, ma essi sono esercitati dal Consiglio dei Ministri, non dal Parlamento europeo democraticamente eletto.

Richiama l'attenzione sulla necessità di tenere conto dell'incremento dell'elettorato per aumentare il numero di elettori necessari per richiedere un *referendum*; e sull'opportunità che la Corte costituzionale esamini l'ammissibilità dei quesiti prima ancora della raccolta delle firme. Esprime qualche preoccupazione per l'ampiezza della materia sottoposta alla Commissione, che comporta rischi di dispersione, e per la difficoltà di raggiungere un sufficiente consenso intorno ai punti essenziali delle prospettate riforme; ma ri-

tiene che vada compiuto un onesto sforzo, da parte di tutti, per raggiungere le opportune intese, in conformità con l'impegno riformatore dei costituenti, al fine di adeguare il nostro ordinamento all'evoluzione della società italiana e della stessa condizione umana.

Il deputato GITTI, dopo aver ricordato che da parte di molti si era temuto che la discussione generale costituisse semplicemente la ripetizione dei dibattiti svoltisi nei due rami del Parlamento e conclusi con l'approvazione delle mozioni istitutive della Commissione, che non davano alcuna indicazione sulle priorità dei temi in esame, osserva invece che lo stesso nascere della Commissione segna un importante momento politico e istituzionale, poiché consente una riflessione sui temi generali della Costituzione e sul loro adeguamento alle necessità di una società in evoluzione.

La Commissione costituisce inoltre una sfida ai partiti, alla loro capacità di operare una autentica riforma delle istituzioni che è cosa ben diversa dal raggiungimento dei semplici obiettivi politici propri di ciascun partito.

È rimasto particolarmente colpito dalla rivalutazione della democrazia diretta operata dal partito comunista, uno dei più strenui oppositori dell'uso dello strumento referendario; per quanto concerne il tema della pace, esclude la possibilità di una soluzione istituzionale, ritenendo che esso possa formare soltanto oggetto di confronto politico.

È stata da più parti espressa la volontà non soltanto di ricercare una migliore funzionalità, ma anche di realizzare interventi incisivi aventi come primo obiettivo i partiti e l'uso che questi fanno delle istituzioni.

Non può essere trascurata la caduta della politicità in senso etimologico, che si verifica attualmente nel paese e coinvolge anche la società ed i cittadini: i partiti rivestono un ruolo essenziale innegabile, purché vengano ricondotti nell'alveo istituzionale. Occorre operare per la realizzazione di un disegno che non laceri le

forze politiche, bensì le rinsaldi intorno a obiettivi condivisi da tutti.

Al di là di facili semplificazioni propagandistiche, numerose sono le convergenze sulle cause del logoramento del sistema politico istituzionale: rimane il fatto oggettivo della democrazia bloccata, che non può tuttavia limitarsi a spiegazioni consolatorie quali la *conventio ad excludendum*.

La crisi del *Welfare State* è soprattutto crisi dello Stato di diritto, crisi di potere legale che incide sulla possibilità di decidere e di attuare le decisioni adottate, fragilità del parlamentarismo dovuta al sistema proporzionale e al multipartitismo che — se pure ha costituito un momento di stabilità negli ultimi trenta anni — durante le crisi accumula e scarica le tensioni dei partiti.

Dov'è il punto di equilibrio tra le esigenze della libertà e dell'autorità, presenti da sempre nelle società organizzate? Si dichiara contrario a soluzioni presidenziali o semipresidenziali e tendenze normalizzatrici, ribadendo la fedeltà ai principi organizzativi ed al nucleo centrale della Costituzione, nonché la preferenza per la democrazia parlamentare articolata sulle autonomie e per il sistema garantista.

Fermo rimanendo il ruolo dei partiti occorre assicurare la pienezza democratica del voto, garantendo la tutela non soltanto dei singoli, ma anche dei movimenti associativi. Il sistema proporzionale deve essere visto soprattutto partendo dal basso ed applicando il sistema maggioritario a comuni con un numero di abitanti superiore rispetto a quanto avviene attualmente.

Occorre recuperare il principio della maggioranza nel rapporto Governo-Parlamento, evitando tentazioni assembleari ed assicurando tempi certi di approvazione dei disegni di legge. Si pronuncia in favore del sistema bicamerale, purché vengano attribuite differenti funzioni alle due Camere, nonché della riduzione del numero dei parlamentari.

Il problema non consiste nella quantità bensì nella qualità del potere che si è in grado di esprimere nelle diverse sedi.

I temi della pace e della guerra pongono numerosi problemi; l'articolo 11 della Costituzione tuttavia costituisce un presidio sufficiente poiché è difficile configurare un meccanismo istituzionale ulteriore senza modificare le scelte di collocazione internazionale del Paese. Si dichiara inoltre favorevole all'introduzione del *referendum* consultivo. Concludendo, sottolinea che il gruppo della democrazia cristiana vede con favore metodi di lavoro che tengano aperto il confronto tra le forze politiche di fronte all'opinione pubblica.

Il deputato RIZ si pronuncia in favore di un bicameralismo paritario, che limiti l'elezione a suffragio universale alla Camera dei deputati, facendo invece eleggere il Senato dai Consigli regionali, al fine di rispettare il pluralismo regionale del Paese.

Desidera che venga esclusa qualsiasi ipotesi di sbarramento dalla legislazione elettorale per garantire i diritti delle minoranze etniche: qualora tale ipotesi dovesse invece essere attuata, le minoranze dovrebbero godere di una speciale tutela.

Non ritiene che si possa parlare di ingovernabilità del Paese, bensì soltanto di progressivo adeguamento al modificarsi della realtà sociale.

Le attuali procedure parlamentari spesso ripetitive appesantiscono l'attività legislativa e devono essere corrette; si dichiara favorevole alla proposta del silenzio-accoglimento e contrario alle Commissioni parlamentari in sede legislativa, responsabili della proliferazione delle «leggine», approvate senza la necessaria pubblicità dei lavori: le Commissioni rappresentano interessi settoriali, quindi anche la loro attività legislativa è volta alla tutela di tali interessi.

È d'accordo per una nuova disciplina del voto segreta alla Camera, modellata sul principio ispiratore del regolamento del Senato; si pronuncia inoltre a favore della riduzione a sei anni della durata del mandato del Presidente della Repubblica, al mantenimento della sua elezione da parte del Parlamento in seduta comune integrato dai cinquantotto rappresentanti regiona-

li, anche qualora il Senato fosse eletto dai Consigli regionali, nonché all'uso dello strumento referendario non più di tre volte ogni anno.

Si dichiara invece contrario alla impugnativa diretta dei singoli di fronte alla Corte costituzionale che verrebbe in tal modo gravata di ulteriore lavoro; non concorda inoltre sulla opportunità di rendere pubbliche le motivazioni dissenzienti nelle sentenze della Corte costituzionale. Occorre porre termine al conflitto di giurisdizione, tra Corte di giustizia delle Comunità europee e Corte costituzionale, che reca grave pregiudizio ai diritti dei cittadini ed alla certezza del diritto; è necessario sancire invece la preminenza della norma comunitaria sulla norma nazionale anche posteriore.

Conclude sostenendo la necessità di trasformare il difettoso regionalismo italiano in un autentico Stato federale, che gli sembra la forma organizzativa più adatta alle esigenze dello Stato italiano ed alla garanzia di una maggiore autonomia delle regioni.

Il Presidente BOZZI osserva che dalla discussione generale sono emersi punti di convergenza e di divergenza, ma comune è apparsa in tutti i commissari la volontà di proporre al Parlamento le riforme indispensabili perché, sulla base della esperienza, i meccanismi istituzionali possano funzionare meglio. Facendo una breve sintesi delle posizioni emerse dalla discussione generale, sottolinea che salvo la posizione del Movimento sociale, che tuttavia non esclude, come ha detto il collega Franchi, un «realistico» ripensamento, si può dire che vi sia consenso generale sulla esigenza di salvaguardare il nucleo di regime della Costituzione che si incentra nella democrazia rappresentativa. V'è un diniego alla Repubblica presidenziale, mentre il sistema parlamentare rimane il perno dell'ordinamento, principio questo che tuttavia non esclude più larghi spazi di partecipazione e di democrazia diretta, realizzabili attraverso molteplici vie: si può pensare al *referendum* propositivo di leggi, a quello consultivo, anche a una nuova

disciplina delle petizioni popolari che impegni il Parlamento a una risposta. Espri-me alcune riserve circa l'ammissibilità di *referendum* «generici», come quello prospettato soprattutto dal collega Zangheri, sul «diritto alla pace» che sarebbe in contrasto, come ha sottolineato il senatore Sandulli, con l'articolo 11 della Costituzione; se il tema referendario poi incidesse, anche indirettamente, su trattati internazionali, esso sarebbe per sua natura sottratto all'istituto del *referendum*, come d'altronde stabilisce l'articolo 75 della Costituzione.

In tema di prevalenza o meno del momento decisionale, rispetto a quello partecipazionista e di tutela dei diritti civili nelle nuove forme che hanno assunto e nelle altre che si prospettano di fronte alle tanto profonde innovazioni tecnologiche, ritiene necessaria la ricerca di un equilibrio tra l'uno e l'altro aspetto. Come evidenziato nell'intervento del senatore Scoppola, vi è l'esigenza di rinvigorire la potestà decisionale, senza cadere nel decisionismo, e nel contempo d'incrementare le ipotesi di azioni popolari, di stabilire garanzie giurisdizionali anche degli interessi diffusi e di prevedere l'accesso dei cittadini alla conoscenza di procedure e di atti di loro interesse.

La potestà decisionale deve compiere uno sforzo di sintesi per dare una risposta di compatibilità alle molte domande che emergono dalla società civile, realizzando quella «solidarietà» che è solennemente richiamata dall'articolo 2 della Costituzione.

La necessità di evitare ogni dissociazione tra potere e responsabilità, costituisce un punto fondamentale: questa dissociazione si riscontra oggi, infatti, nello stesso rapporto tra Parlamento e Governo: manca la pratica dell'alternativa, che altro non è se non una sanzione politica nei confronti dell'operato dell'esecutivo: e la stessa dissociazione si ritrova per l'attività dei pubblici dipendenti, per l'operato dei magistrati, e talvolta in sentenze surrogatorie della Corte costituzionale.

Quanto ai partiti, unanime è stata la opinione in ordine alla loro deviazione ri-

spetto allo schema dell'articolo 49 della Costituzione. Da istituzioni della società civile, i partiti sono diventati istituzioni costituzionali provocando quell'occupazione dello Stato di cui ha parlato il presidente della Corte costituzionale Elia. La crisi dei partiti ha portato a un'esplosione di forme associazionistiche diverse che tendono ad assumere il ruolo di momenti assoluti nella dinamica sociale e istituzionale, si collocano spesso fuori dello Stato ed offrono agli aderenti protezione e anche privilegi: si avverte quindi il fenomeno di cittadini privi di tutela quando non siano coperti dallo scudo di tali formazioni.

Appare inoltre comune l'avviso della inutilità e inopportunità di una legge organica sui partiti. È invece consigliabile un maggior rigore della legge sul finanziamento pubblico, attraverso l'effettiva trasparenza dei bilanci, efficienti controlli e adeguate sanzioni; si può prevedere anche la decadenza dal mandato parlamentare in caso di violazione delle norme sulla pubblicità delle contribuzioni e delle spese elettorali, nonché l'ipotesi d'un comitato di garanti, tre o cinque persone scelte dal Capo dello Stato o dalla Corte costituzionale, con il compito di vigilare sul rispetto della democrazia interna dei partiti e sulle loro eventuali deviazioni esterne, e di denunciare all'opinione pubblica le inadempienze, in vista della naturale sanzione in sede politica ed elettorale. Le distorsioni partitiche potranno tuttavia essere eliminate o ridotte soprattutto come riflesso delle modificazioni che verranno apportate ai congegni riguardanti il Parlamento, il Governo e la pubblica amministrazione: in particolare, per quest'ultima, è necessaria una legge severa sulle nomine.

Alla previsione delle leggi per evitare sconfinamenti dei partiti, si deve accompagnare un coerente comportamento della classe politica, del quale sembra di cogliere qualche segno positivo proprio dalle recenti generali reazioni a taluni fenomeni lottizzatori.

Il tema della legge elettorale, richiederà approfondimenti tecnici per i quali

potrebbe essere necessaria la consultazione di esperti. Un dato comune a tutti gli interventi è la necessità che tutte le forze, anche minori, che vivono nella società civile, possano aver voce in Parlamento senza gli sbarramenti presenti in altri ordinamenti.

Merita un più approfondito esame, l'ipotesi formulata dall'onorevole De Mita, di aggregazioni politiche che prospettino al corpo elettorale programmi e coalizioni di Governo, stabilendo perciò una sorta d'investitura fiduciaria immediata da parte degli elettori, ipotesi non necessariamente legata - a suo avviso - all'attribuzione di un premio di maggioranza. Una coalizione fra partiti affini per ideologie di fondo e per contenuti programmatici, utile perché prefigurerebbe chiare alternative di schieramenti governativi ed eliminerebbe la successiva mediazione dei partiti, sarebbe tanto più valida in quanto non influenzata dall'interesse alla conquista del premio di maggioranza. Con il sistema elettorale oggi in vigore sarebbero ipotizzabili tre correzioni: l'eliminazione o la riduzione del premio occulto a vantaggio dei partiti maggiori, la previsione di un collegio unico nazionale con liste precostituite, la riduzione del numero delle preferenze.

Il sistema delle preferenze è stato criticato soprattutto dagli onorevoli Barbera, Zangheri e Spagnoli, che hanno prospettato un meccanismo consistente in una combinazione di un sistema di collegi uninominali con una ripartizione di seggi su base proporzionale.

Dalla discussione è emerso consenso sull'elezione del Presidente della Repubblica da parte delle Camere riunite, magari con un allargamento del corpo elettorale includendovi i deputati italiani del Parlamento europeo, e qualche accorgimento per evitare l'eccessivo ripetersi degli scrutini per l'elezione. Esprime alcune riserve sull'opinione che è stata prospettata dall'onorevole Andò - che preferirebbe l'elezione diretta del Capo dello Stato contestualmente alle Assemblee legislative, quale garante della stabilità della coalizione e del Governo - osservando che

l'elezione diretta del Capo dello Stato lo salderebbe con il Governo e la sua maggioranza e ne farebbe in realtà parte dell'esecutivo, conferendo al Presidente della Repubblica una forte e unilaterale carica di politicizzazione ed eliminando il suo ruolo di magistrato neutrale, rappresentante dell'intera nazione e quindi titolare di una funzione di garanzia nei confronti di tutti.

Dal dibattito è emersa inoltre la conferma degli attuali poteri del Presidente della Repubblica, che gli conferiscono un ruolo di mediazione e di intervento attivo nel funzionamento delle istituzioni. Forse si può ipotizzare una maggiore incisività del messaggio di rinvio della legge quando sia motivato da violazione dell'articolo 81 della Costituzione aderendo alla tesi dell'onorevole Andreatta di conferire al Presidente della Repubblica il potere di negare la promulgazione della legge quando egli riscontri la suddetta violazione, ovvero — tesi alla quale sarebbe personalmente più favorevole — stabilendo l'obbligo per la Camera di rivotazione della legge, che potrà essere promulgata soltanto se approvata la seconda volta a maggioranza qualificata. Ricorda poi la proposta ripetuta più volte dal PLI, di abolire il cosiddetto « semestre bianco » per evitare periodi di ineguale funzionamento degli organi costituzionali.

Da più parti è stata prospettata l'ipotesi del conferimento diretto della fiducia da parte del Parlamento al Presidente del Consiglio dei ministri, per sottolinearne l'effettiva primazia. Non è stato ben definito se la fiducia parlamentare debba investire anche i ministri, tema che necessita di essere approfondito: a suo avviso i ministri dovrebbero essere considerati collaboratori del *Premier* e la loro sostituzione, non incidendo sul programma e sulla coalizione, non dovrebbe determinare crisi. A questo proposito, il senatore Rastrelli ha ripetuto la proposta, già altre volte avanzata, di rendere incompatibile l'incarico di ministro con il mandato parlamentare, misura che appare tuttavia difficilmente adattabile alla realtà italiana.

Circa l'esigenza da alcuni sottolineata di garantire la stabilità dei Governi sino a configurare Governi di legislatura, osserva che non bisogna sottostare al mito della stabilità, se la stabilità stessa non sia il presupposto dell'efficienza dei Governi. Ricorda di aver avanzato in altra sede la ipotesi di stabilire il deterrente dell'auto-scioglimento del Parlamento dopo due crisi di Governo. Ad evitare poi che la stabilità possa risolversi in inoperosità dei Governi starebbe pur sempre il potere bilanciante del Capo dello Stato di anticipato scioglimento delle due Camere o d'una di esse; è ovvio che il Capo dello Stato dispone dei mezzi per interpretare se si sia rotto il circuito di fiducia tra paese reale e paese legale. Sempre al fine di garantire la stabilità, si dovrebbe stabilire il principio della parlamentarizzazione delle crisi di Governo, anche il Governo che dà spontaneamente le dimissioni dovrebbe indicarne le ragioni in Parlamento. È necessario che i gruppi parlamentari assumano palesemente le proprie responsabilità nella sede istituzionale propria; bisogna che la opinione pubblica conosca chi determina la crisi di Governo e perché la determina. Forse la parlamentarizzazione della crisi con mozioni di sfiducia adeguatamente motivate è una variante da preferire al voto di sfiducia costruttiva: ricorda infatti che nell'ultima crisi governativa della Germania federale s'è verificato che la mozione di sfiducia sia stata presentata, per un rispetto formale della Costituzione, dalla stessa maggioranza di cui il Governo era espressione.

Per quanto concerne la scelta fra sistema bicamerale e sistema monocamerale ritiene che il Senato dovrebbe differenziarsi dalla Camera per funzioni e per struttura: ad esso dovrebbe essere attribuito il compito di controllo sull'attività del Governo e della pubblica amministrazione anche mediante un raccordo funzionale con la Corte dei conti; alla Camera dovrebbe essere affidata la funzione legislativa, salvo che per alcune materie di particolare contenuto da riservare al bicameralismo perfetto, come ad esempio le leggi finanziarie e di bilancio, quelle

che incidono sulla libertà e le altre previste dall'articolo 72 della Costituzione. Quanto alla funzione legislativa, si potrebbe attribuire al Senato la potestà di richiedere, sulla base di un *quorum* da stabilire ed entro breve termine, di esprimere la propria opinione sulla legge approvata dalla Camera con l'obbligo in tal caso, per questa, di un riesame e di una votazione a maggioranza semplice. Si augura che su questa linea si possa realizzare in Commissione un più vasto consenso tra le forze politiche sui modi di esercizio della funzione legislativa del Parlamento, al cui perfezionamento potrebbe anche giovare la previsione di « corsie preferenziali » per certe categorie di provvedimenti e l'attribuzione al Governo di più incisivi poteri in materia di formazione dell'ordine del giorno delle Camere.

Circa la fiducia al Governo, questa potrebbe essere concessa o revocata mediante mozione motivata dalle due Camere riunite in seduta comune, il che contribuirebbe anche a semplificare le relative procedure.

Quanto alla composizione del Senato, ritiene che la si potrebbe configurare strutturata su tre quote: una ad elezione diretta, una seconda ad elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali per assicurare un collegamento tra il Parlamento nazionale e i livelli di rappresentanza delle autonomie, e una terza quota di senatori permanenti nel senso che ogni Presidente della Repubblica potrebbe nominare cinque senatori a vita e che potrebbe essere aumentata la categoria di quelli di diritto, comprendendovi ad esempio gli ex Presidente della Camera e del Senato e quelli della Corte costituzionale.

L'avviso dei membri della Commissione è stato unanime circa la necessità di procedere alla contrazione dell'attività di produzione giuridica da parte del Parlamento, attuando finalmente quel decentramento legislativo previsto dall'articolo 5 della Costituzione: una più ampia sfera di normazione potrebbe spettare al Governo.

Si dichiara favorevole ad una riduzione del numero dei parlamentari, proporzionandolo nuovamente alla popolazione,

com'era nel primitivo testo degli articoli 56 e 57 della Costituzione. Tenuto conto dell'attuale livello della popolazione italiana, si potrebbe stabilire che i deputati siano eletti in ragione di uno ogni centomila abitanti o frazione superiore a cinquantamila: il numero complessivo dei deputati si ridurrebbe così ad una settantina di unità, riduzione significativa, ma non tale da mettere in crisi la funzionalità delle istituzioni parlamentari. Proporzionalmente si dovrebbe procedere per i senatori, tenendo conto dell'eventuale quota da attribuire all'elezione di secondo grado dei Consigli regionali.

L'opinione della Commissione è stata unanime sulla necessità di creare dispositivi istituzionali in base ai quali Parlamento e Governo abbiano, ciascuno nell'ambito della propria competenza, un ruolo di autonomia e di autorevolezza. Il Governo è il Governo di tutto il Paese e, perciò, non può non tener conto delle opinioni dell'opposizione.

Il numero dei ministeri dovrebbe essere ridotto e si dovrebbe procedere ad accorpamenti dipartimentali accompagnati da una nuova disciplina dei sottosegretari la cui competenza andrebbe affidata alla legge. La riduzione dei ministeri potrebbe essere una misura alternativa rispetto alla istituzionalizzazione della figura del « Consiglio di gabinetto » introdotta dall'onorevole Craxi.

La preminenza del *Premier* non dovrebbe, infine, affievolire il principio della collegialità, ineliminabile nei regimi di coalizione, evitando le spinte centrifughe, personali o partitiche, sino ad oggi deploreate.

Lo strumento operativo del Governo, che è la pubblica amministrazione, deve essere finalmente adeguato alle esigenze di uno Stato moderno. A questo fine appare opportuna l'adozione di misure, come la istituzione della figura del Segretario generale in tutti i ministeri; la riconduzione dei gabinetti e delle segreterie al ruolo e alle dimensioni proprie di un ristretto nucleo di collaboratori diretti del ministro; l'attribuzione ai dirigenti di chiare competenze e di correlative responsabilità; la

riduzione dei moduli di utilizzazione del rapporto di pubblico impiego sostituendolo quando possibile con rapporti di tipo privatistico, come suggerito dal « rapporto Giannini »; l'adozione di una legge sulle procedure amministrative, che le renda trasparenti e migliori le garanzie per i cittadini e possa di conseguenza ridurre anche l'eccessivo contenzioso amministrativo; la revisione dei procedimenti contrattuali e del sistema dei controlli amministrativi e contabili, che vanno trasformati in seri e rigorosi controlli di efficienza. In questo ambito, i liberali attribuiscono particolare importanza all'istituto del difensore civico, che ritengono vada generalizzato sul piano nazionale.

Esprime la convinzione che proprio nel governo dell'economia si annidino le radici della cosiddetta ingovernabilità. È diffusa la convinzione che lo spaventoso deficit della finanza pubblica non si può ormai tamponare con l'ordinaria manovra di bilancio e che occorrono anche strumenti istituzionali per consentire di porzionare seriamente i livelli di spesa alle risorse, fino a riassorbire gradualmente l'enorme disavanzo che si è determinato. A questo fine occorre che non solo il Governo, ma lo stesso Parlamento ponga a se stesso limiti non superabili. Il primo di questi limiti deve essere una più rigorosa formulazione dell'articolo 81 della Costituzione o comunque una sua reinterpretazione che obblighi realmente il Parlamento ad identificare esattamente il costo delle leggi in termini di spesa e ad indicare una nuova e precisa fonte di entrata per ogni nuova o maggiore spesa.

Quel che occorre soprattutto è concentrare tutte le decisioni di spesa in un unico dibattito parlamentare annuale, in occasione della discussione della legge finanziaria, valutando le priorità, le congruità, le compatibilità rispetto al reddito nazionale. Dopodiché nuove leggi di spesa nel corso dell'anno dovrebbero essere emesse soltanto in casi eccezionali, con esclusione assoluta della procedura decentrata dell'approvazione in Commissione in sede legislativa.

Osserva poi che tutto il sistema di rapporti sindacali e di relazioni industriali previsto dalla Costituzione è rimasto sostanzialmente inattuato: e questo deve dirsi non soltanto a proposito dell'articolo 39, ma anche a proposito dell'articolo 40, dell'articolo 46 e dell'articolo 99. Si trattava di un disegno coerente, che tuttavia non ha trovato riscontro nella realtà.

È d'accordo per la revisione di questa parte della Costituzione, per esempio identificando congegni di verifica della consistenza rappresentativa dei sindacati attraverso libere e democratiche consultazioni dei lavoratori, indispensabili ora che i sindacati hanno abbandonato il ruolo contestativo per assumere un ruolo partecipativo fino a divenire fonti autonome di diritto, attraverso meccanismi come la legge-quadro per gli statali, e a nominare loro rappresentanti per legge negli organi di gestione di amministrazioni statali e di enti pubblici. Occorre poi disciplinare legislativamente l'esercizio del diritto di sciopero — specie per quanto riguarda i servizi pubblici essenziali — e rivitalizzare il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro costituendolo come sede istituzionale del confronto e della concertazione fra le forze sociali, ai fini delle grandi scelte di politica economica e della migliore elaborazione della legislazione economico-sociale, per la quale il parere di questo organismo potrebbe in certi casi esser reso obbligatorio.

Tutto il sistema dell'articolazione dei poteri e delle responsabilità fra gli organi centrali dello Stato, gli organi regionali e gli enti locali infra-regionali deve essere rivisto in un'ottica nuova, tenendo presente l'obiettivo di armonizzare le esigenze di autogoverno delle comunità territoriali con l'esigenza tutta moderna di assumere le decisioni e di programmare gli interventi di area vasta, in connessione anche con gli impegni comunitari; e quello di ricostruire un efficiente meccanismo di controllo, affidandolo a magistrati indipendenti e non ad organi politicizzati, che dia ai cittadini una garanzia di difesa contro le degenerazioni da tutti lamentate.

I liberali si opposero a suo tempo all'attuazione delle regioni a statuto ordinario, per il momento e i modi con cui si realizzava; e gli sviluppi successivi si sono incaricati di dimostrare quanto avessero ragione. Ora però che le regioni sono state fatte bisogna farle funzionare bene, in un quadro di razionalizzazione dell'intero sistema delle autonomie. In tema di giustizia ordinaria l'attenzione della Commissione dovrà essere rivolta a proporre una diversa struttura del Consiglio superiore della magistratura, che oggi, per denuncia che viene da più parti, appare eccessivamente politicizzato.

Occorrerà poi procedere ad una migliore selezione e formazione dei magistrati, e più in generale alla riforma dell'ordinamento giudiziario; esprime invece riserve circa la proposta separazione della carriera dei magistrati giudicanti da quella dei magistrati requirenti, e si dichiara contrario a ogni forma di dipendenza del pubblico ministero dal potere politico.

La responsabilità dei giudici è opportuno configurarla sul piano disciplinare, attraverso una tipicizzazione degli illeciti. Una responsabilità civile potrebbe essere prospettata nei confronti dei magistrati dopo l'accertamento della loro responsabilità disciplinare sempre che da questa consegua un danno patrimoniale o morale per la parte interessata. È connesso con questo problema quello d'una più comprensiva disciplina della riparazione degli errori giudiziari, oggi confinata in ipotesi di rara realizzazione.

Da tempo si avverte il prevalere d'una legislazione speciale sui codici e l'affievolirsi della connotazione precettiva della norma giuridica e, quindi, una sorta di delega del legislatore al giudice che vede ampliata la sua sfera di potestà interpretativa, con conseguenze a volte distorte. A ciò si aggiunga l'assunzione di un ruolo surrogatorio da parte del giudice penale per colmare la mancata irrogazione di sanzioni appropriate per illeciti amministrativi o politici.

Occorre por mano rapidamente alla definizione dei codici di rito civile e penale

e approntare un ufficio, o presso la Presidenza del Consiglio dei ministri o presso il Ministero di grazia e giustizia, che curi la tecnica legislativa delle norme, il loro coordinamento e la redazione di testi unici.

Appare inoltre auspicabile un più vasto ricorso alla legislazione delegata.

Concludendo sottolinea che sulla Commissione grava la responsabilità di rispondere alla fiducia del Parlamento e alle attese del paese. È bene affermare però sin da questo momento che le nuove leggi istituzionali non potranno avere di per sé effetti taumaturgici. Ogni riforma delle istituzioni, anche se fondata su largo consenso, è intessuta di valenza politica, si scontra, nella realtà, inevitabilmente con rapporti di forza e con interessi di parte. Un ripensamento è in atto nei partiti e nei sindacati in ordine alla loro identità e al loro ruolo nella società post-industriale. Cadute le pregiudiziali ideologiche, dovrebbe prevalere un fecondo pragmatismo e dovrebbe riprendere quota il valore della politica intesa come dedizione al bene della collettività.

In questa stagione incombe in Italia un grave pericolo: per il dilagare della delinquenza individuale e organizzata, per l'azione di poteri occulti che sfidano lo Stato, i cittadini vanno perdendo il bene della sicurezza, e può avvenire che nella scelta tra sicurezza e libertà la preferenza cada sulla prima. I lavori della Commissione dovranno servire a ridare fiducia ai cittadini rinvigorendo la garanzia dello Stato di diritto.

Sottopone quindi alla Commissione un documento sulle modalità del prosieguo dei lavori, approvato stamane dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Il senatore PASQUINO sostiene che il documento propone una congerie di tematiche cui sarebbe preferibile una tripartizione basata sulle connessioni, che potrebbe essere la seguente: rappresentanza, processo esecutivo con particolare riguar-

do alla pubblica amministrazione ed alle autonomie, sistema elettorale e partiti politici.

Il senatore GIUGNI si dichiara sostanzialmente d'accordo sul documento, osservando tuttavia che il primo gruppo di lavoro dovrà affrontare il maggior numero dei problemi all'esame della Commissione: propone quindi che la Presidenza studi una diversa ripartizione dei temi in esame.

Il deputato FRANCHI lamenta la mancanza del contraddittorio nella discussione generale.

Il deputato RIZ si dichiara pienamente d'accordo sul documento, chiedendo tuttavia che venga dato un maggior rilievo al tema delle autonomie locali.

Il senatore RUFFILLI desidera chiarire che, secondo quanto emerso dalla discussione in seno all'Ufficio di Presidenza, i temi indicati nel documento non dovranno essere esaminati nella loro interezza, ma esclusivamente in relazione al funzionamento del processo costituzionale.

Il Presidente BOZZI, tenendo conto delle risultanze del dibattito, apporta alcune modificazioni al documento proposto, che risulta pertanto del seguente tenore:

« La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali a conclusione della discussione generale, ritiene opportuno di fissare i seguenti criteri sull'impostazione dell'attività da svolgere al fine di pervenire — come previsto nelle mozioni istitutive — alla formulazione di proposte di riforme costituzionali e legislative per l'adeguamento dell'ordinamento istituzionale e amministrativo, con l'obiettivo di rafforzare la democrazia politica repubblicana:

1) la Commissione concorda nel ritenere prioritari i problemi concernenti le libertà e i diritti dei cittadini e delle

formazioni sociali, i partiti, la rappresentanza, la democrazia diretta e la partecipazione popolare, la legislazione, nonché il Parlamento, il Governo, il Presidente della Repubblica, l'ordine giudiziario e i rispettivi rapporti. Su questa serie di argomenti si terrà subito una discussione in sede di Commissione plenaria, nella quale, sulla base di una individuazione di schemi da parte del Presidente, saranno individuate le priorità e indicati gli indirizzi generali che un apposito gruppo di lavoro dovrà seguire per l'elaborazione tecnica di proposte concrete, riservando poi a successive riunioni della Commissione plenaria le definitive valutazioni anche di ordine sistematico. L'attività del gruppo di lavoro avrà carattere informale e preparatorio e vi potranno partecipare anche membri della Commissione che non ne facciano istituzionalmente parte;

2) una volta esaurita la discussione in sede plenaria sulla prima serie di argomenti e iniziata l'attività del relativo gruppo di lavoro, la Commissione passerà ad esaminare, con la stessa procedura e con l'organizzazione di gruppi di lavoro analogamente strutturati, le seguenti altre serie di argomenti:

aspetti costituzionali della pubblica amministrazione e del sistema delle autonomie;

costituzione dell'economia; sindacati e relazioni industriali;

giustizia ordinaria, amministrativa e costituzionale ».

Il senatore PASQUINO, parlando per dichiarazione di voto, chiede che la votazione sul documento venga rinviata ad un momento successivo, per consentire una ulteriore riflessione della Commissione.

Il deputato RIZ, parlando per dichiarazione di voto, preannuncia il voto favorevole del gruppo della SVP, purché sia inteso che nella tematica regionale ven-

gano inclusi anche gli aspetti relativi all'autonomia finanziaria.

Il deputato FRANCHI, parlando per dichiarazione di voto, preannuncia il voto favorevole del gruppo del MSI-destra nazionale purché l'elencazione delle materie prioritariamente affrontate non sia da considerare tassativa.

Il Presidente BOZZI pone in votazione il documento, nel testo testé modificato.

(È approvato).

La Commissione sarà riconvocata a domicilio.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 20,45.