

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

18^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

MERCOLEDÌ 12 OTTOBRE 1983

Presidenza del presidente COSSIGA,
indi del vice presidente DELLA BRIOTTA

INDICE

COMMISSIONE DI VIGILANZA SULLA BIBLIOTECA		MAFFIOLETTI (PCI)	Pag. 12
Composizione	Pag. 3	MALAGODI (PLI)	8
CONGEDI E MISSIONI	3	* MAMMÌ, ministro senza portafoglio per i rapporti col Parlamento	14
DISEGNI DI LEGGE		MANCINO (DC)	15
Annunzio di presentazione	3	PASQUINO (Sin. Ind.)	6, 15
Assegnazione	3	TEDESCO TATÒ (PCI)	17
GOVERNO		SUI LAVORI DEL SENATO	
Trasmissione di documenti	3	PRESIDENTE	19
MOZIONI, INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI		SULL'ASSASSINIO DI FRANCESCO IMPOSIMATO E DELL'AGENTE DI CUSTODIA IGNAZIO DE FLORIO	
Annunzio di interpellanze	19	PRESIDENTE	4
Annunzio di interrogazioni	20	* MAMMÌ, ministro senza portafoglio per i rapporti col Parlamento	4
Seguito della discussione delle mozioni numeri 1-00008 e 1-00009, sulle riforme istituzionali.			
Approvazione della mozione n. 1-00008:			
FILETTI (MSI-DN)	15		
FRANZA (PSDI)	4		

N. B. — L'asterisco indica che il testo del discorso non è stato restituito corretto dall'oratore.

Presidenza del presidente COSSIGA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 9,30).

Si dia lettura del processo verbale.

FILETTI, segretario, dà lettura del processo verbale della seduta antimeridiana del giorno precedente.

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori Brugger, D'Onofrio, Romualdi, Signorino, Venturi e Vernaschi.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori Bufalini, Butini, Fallucchi, Fanti, Giacchè, Milani Eliseo, Mitterdorfer, Orlando, Parrino e Pasquini.

Commissione di vigilanza sulla biblioteca, composizione

PRESIDENTE. I senatori Ferrara Salute, Procacci e Sandulli sono stati chiamati a far parte della Commissione di vigilanza sulla biblioteca.

Disegni di legge, annunzio di presentazione

PRESIDENTE. È stato presentato il seguente disegno di legge di iniziativa dei senatori:

DE MARTINO, BONIFACIO, VASSALLI, SCHIETROMA, BATTELLO, BASTIANINI, PASQUINO, CASOLA, COVATTA, DE CATALDO, GIUGNI, GRECO, LAPENTA, MARINUCCI MARINI, SCAMARCIO, MI-

LANI Eliseo e FRANZA. — « Nuove misure per la difesa dell'ordinamento costituzionale attraverso la dissociazione dal terrorismo » (221).

Disegni di legge, assegnazione

PRESIDENTE. I seguenti disegni di legge sono stati deferiti

— in sede referente:

alla 2ª Commissione permanente (Giustizia):

MEZZAPESA ed altri. — « Estensione dell'indennità di servizio penitenziario agli insegnanti elementari del ruolo speciale carcerario in servizio presso gli istituti di prevenzione e pena » (131), previ pareri della 1ª, della 5ª e della 7ª Commissione;

alla 11ª Commissione permanente (Lavoro, emigrazione, previdenza sociale):

MALAGODI ed altri. — « Norme sull'individuazione e sul rapporto di lavoro della categoria professionale dei quadri aziendali » (94), previo parere della 2ª Commissione.

Governo, trasmissione di documenti

PRESIDENTE. Il Ministro della difesa, con lettera in data 4 ottobre 1983, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 30, quinto comma, della legge 20 marzo 1975, n. 70, la relazione sull'attività svolta nel 1982 dall'Opera nazionale per i figli degli aviatori (O.N.F.A.), con allegati il conto consuntivo e il bilancio preventivo per il 1983.

Detta documentazione sarà inviata alla 4ª Commissione permanente.

Sull'assassinio di Francesco Imposimato e dell'agente di custodia Ignazio De Florio

PRESIDENTE. (*Si leva in piedi e con lui tutta l'Assemblea*). Onorevoli senatori, ieri pomeriggio a Maddaloni, in provincia di Caserta, in un gravissimo e vile agguato — di stampo non si sa ancora bene se camorrista o terroristico, non essendosi potuto ancora accertare perchè le indagini sono appena all'inizio — ha perso la vita Francesco Imposimato, fratello del giudice Fernando Imposimato, che tutti sappiamo da tempo valorosamente e coraggiosamente impegnato sul fronte della lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata nelle sue molteplici articolazioni.

Nel formulare, a nome del Senato della Repubblica, la più severa condanna per il barbaro assassinio — che, ne sono certo, non fermerà tuttavia la mano della giustizia del nostro Stato democratico, protesa a colpire nel rispetto della legalità repubblicana ma con la giusta severità i nemici della Repubblica, dell'ordine e della pace civile comunque travestiti — esprimo il più profondo cordoglio al giudice Ferdinando Imposimato ed alla famiglia Imposimato tutta, insieme ai più fervidi voti perchè la moglie della vittima, rimasta gravemente ferita nell'attentato, possa al più presto riprendersi.

Sempre nel pomeriggio di ieri, nella stessa provincia, quasi alla stessa ora, è stato barbaramente ucciso l'agente di custodia Ignazio De Florio da vile mano assassina.

Nel ribadire a nome del Senato la più dura condanna per questo crimine contro la vita umana, la civile convivenza, lo Stato democratico, formulo alla famiglia del caduto i sensi del più profondo cordoglio del Senato della Repubblica, nell'auspicio che giustizia sia presto fatta e nella piena, serena, assoluta certezza che la violenza di qualunque colore e da qualunque parte provenga, qualunque ne sia la falsa motivazione, non prevarrà e la Repubblica saprà respingere ogni attacco ad essa rivolto, grazie all'opera delle sue istituzioni e alla solidarietà unitaria e concorde di tutto il popolo italiano.

MAMMI, *ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

* MAMMI, *ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento*. Il Governo si associa alle parole del Presidente del Senato. La sfida della criminalità organizzata con gli attentati di ieri sera, con l'attentato ai familiari del giudice Imposimato, uno dei magistrati più impegnati nella lotta contro ogni forma di criminalità, raggiunge un limite che impegna tutti — e primo tra tutti il Governo — a rafforzare la propria vigilanza, la propria azione contro mafia, terrorismo, camorra.

Seguito della discussione delle mozioni nn. 1 - 00008 e 1 - 00009, sulle riforme istituzionali.**Approvazione della mozione n. 1 - 00008.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle mozioni sulle riforme istituzionali, iniziata nella seduta pomeridiana di ieri.

FRANZA. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FRANZA. Signor Presidente, signori senatori, il dibattito in corso, pur ricalcando le tematiche già sviluppate e approfondite nella discussione dell'aprile scorso, si è arricchito di nuovi e interessanti spunti, specie alla luce del mirabile ed elegante intervento del senatore Vassalli e conferma, anche per la incisiva e costruttiva partecipazione del Gruppo comunista, che il tema delle riforme istituzionali è seguito con estremo interesse da tutte le forze politiche le quali vedono nella costituzione della Commissione bicamerale una tappa fondamentale per la soluzione definitiva dei numerosi problemi che affliggono, allo stato attuale, le nostre istituzioni.

Presidenza del vice presidente DELLA BRIOTTA

(Segue FRANZA). La preoccupazione manifestata dal senatore Ruffilli, pertanto, che il voto del 26 giugno potesse in qualche misura influenzare negativamente i partiti sui temi in discussione, non ha alcun motivo di sussistere nella quasi generalità dei casi e delle posizioni. Vi è invece da registrare, al riguardo, come un piccolo deragliamento sia avvenuto proprio da parte della Democrazia cristiana quando, con tesi spericolate e pericolose, si è tentato di giustificare il calo elettorale con la crisi in atto delle istituzioni proponendo una sorta di parallelo tra efficienza delle istituzioni e fortuna elettorale della Democrazia cristiana. Ma, a prescindere da tali annotazioni, va registrato come il discorso sulle riforme istituzionali vada via via acquisendo un vero e proprio ruolo di centralità non solo per i partiti, ma anche per le forze sociali e culturali e per l'intera opinione pubblica. Tale centralità si riflette sul piano parlamentare con significative convergenze di avvisi e di intendimenti pur con il realismo e l'umiltà che la vastità e la difficoltà della materia del contendere impongono agli operatori.

Pertanto, la mozione presentata a sostegno della costituenda Commissione bicamerale è da noi pienamente condivisa e deve essere considerata, anzi, come un atto dovuto del potere legislativo nel solco della precedente mozione dell'aprile scorso, sulla falsariga degli indirizzi forniti dal Comitato per lo studio delle questioni istituzionali presieduto dal senatore Bonifacio.

Coscienti della vastità e della complessità, come si è detto, dei compiti che la Commissione passa ad affrontare, sarebbe sufficiente, nella fase di approccio, che venissero individuate le linee di un restauro generale dell'impianto istituzionale oggi esistente preservando comunque, in aderenza alla tendenza emersa nei lavori del comitato, la integrità del disegno costituzionale

complessivo, per poter affermare che la strada intrapresa è quella giusta.

Certo, anche in questa limitata ipotesi, sarebbe pur sempre indispensabile la ricerca del consenso e della collaborazione di un arco di forze sufficientemente ampio, che sia tale da garantire ai nuovi assetti un livello di legittimità il più ampio ed il più alto possibile.

Non si tratta quindi, come si è già accennato, di mettere in quiescenza la Costituzione italiana né di mettere nello stesso calderone grandi e piccole riforme; si tratta invece di lavorare per il completamento e l'attuazione integrale del disegno costituzionale, adeguandolo in maniera incisiva ed esauriente alla domanda di ammodernamento e di rivitalizzazione del sistema che ci viene dalla società ad ogni livello.

Per questi motivi, gli obiettivi generali delle iniziative di riforma rifuggono dall'astrazione e dal vago per collegarsi strettamente alle specificità dettate dalla vasta crisi che investe la nazione, crisi che non va affrontata soltanto sul terreno di un efficientismo tecnico e amministrativo della macchina dello Stato, ma anche e soprattutto sul terreno strettamente politico ed economico, sociale e morale. Bisogna cogliere, pertanto, i riflessi costituzionali della crisi in un rapporto strettamente connesso con il modello di sviluppo che si intende perseguire. Ci si accorgerà allora che, ben al di là dei problemi generali delle democrazie industrializzate dell'Occidente, ci troviamo a convivere, nel momento presente, con una lunga serie di negative peculiarità tutte italiane ed è su queste ultime, soprattutto, che dobbiamo sollecitare un'adeguata riflessione sia nell'adozione di leggi che attuino integralmente, per certi versi, la Costituzione, sia nel promuovere la revisione di quelle norme vigenti che non consentono una

piena ed effettiva partecipazione dei cittadini alla gestione dello Stato.

Sarebbe bene allora evitare ogni tentativo che fosse di mera razionalizzazione degli apparati, in quanto si rischierebbe di trascurare i valori di fondo personalistici e comunitari della Costituzione. L'azione di rinnovamento deve quindi privilegiare soprattutto le grandi tematiche della rappresentatività e della governabilità delle istituzioni. Questo non significa certamente trascurare le questioni specifiche e singole, cioè i cosiddetti problemi istituzionali minori; significa soltanto necessità di tenere costantemente di fronte l'ottica generale e complessiva delle cause della crisi delle istituzioni medesime. Nè ci pare possibile o opportuno rivendicare all'istituenda Commissione bicamerale poteri ulteriori: al contrario. Siamo anche noi d'accordo circa la necessità di preservare tutte intere alle sedi parlamentari le competenze proprie senza alcun rallentamento dell'attività legislativa, specie quando ci si trova in presenza di problemi già sufficientemente dibattuti e quindi maturi per essere definitivamente affrontati.

Per concludere, anche noi non riteniamo utile e congruo entrare in questa sede nel merito dei problemi, nè tanto meno fissare gerarchie e graduatorie di valori, ovvero anticipare impostazioni o soluzioni che saranno oggetto, nei prossimi mesi, di puntuali, lunghi e — speriamo — conclusivi confronti. A noi preme per ora sottolineare e ribadire che in questo dibattito — anche in questo dibattito e mai come oggi — le forze politiche sono positivamente coinvolte — ed al più alto livello — in una notevole iniziativa riformatrice, capace di determinare davvero — e questo è il nostro sincero auspicio — una svolta costituente a questa IX legislatura repubblicana e di contribuire ad un definitivo consolidamento delle istituzioni democratiche. (*Applausi dal centro-sinistra e dal centro*).

PASQUINO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASQUINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, premessa necessaria di qualsiasi discorso sulle riforme istituzionali è che si riconosca che la Costituzione repubblicana ha ben servito questo paese. Essa ha fornito un quadro politico e giuridico che ha consentito alla democrazia di instaurarsi efficacemente e alle forze che lottano per essa di difenderla e di ampliarla anche nei tempi più difficili. Questa eredità, insieme ad altre forze di sinistra, rivendichiamo tutta intera, così come rivendichiamo l'attuazione di parti che alcuni settori del Parlamento non hanno voluto attuare a tempo e così come rivendichiamo alcune delle riforme effettuate all'inizio degli anni '70.

Tuttavia, è innegabile che siano sorti problemi nell'ultimo decennio che richiedono di procedere ad una valutazione accurata di quanto possa e debba ancora essere fatto utilizzando ciò che la Costituzione dice e predispone e quanto invece esiga un aggiornamento del testo, dei meccanismi e delle strutture della Costituzione stessa.

Il testo della mozione *omnibus* che ci troviamo a discutere praticamente affastella tutte le tematiche sin qui apparse disordinatamente su quotidiani e settimanali, e poco più sistematicamente in alcuni lavori parlamentari, senza ordine di priorità e senza distinguere fra quelle materie sulle quali esistono, a disposizione di Governo e Parlamento, testi già elaborati che possono e debbono essere rapidamente utilizzati, come è il caso del « rapporto Giannini » per quanto riguarda la pubblica amministrazione, della riforma di alcuni apparati giudiziari e della Commissione inquirente, e quelle, invece, dove si parte da zero.

Questa mozione *omnibus*, però, non solo contiene troppo, ma contiene anche troppo poco. Infatti, in essa non si parla di tematiche come la Carta dei diritti del cittadino, che devono oramai rapidamente essere prese in considerazione, ma soprattutto non si parla dei partiti politici come se, alla fine, il funzionamento — il cattivo funzionamento — delle istituzioni e il pessimo rendimento di alcune riforme non fossero dovuti precisamente al ruolo dei partiti

(soprattutto di quelli di Governo permanente), al loro strapotere e alla loro arroganza. È forse un sintomo dell'arroganza dei partiti la mancanza della nostra firma nella mozione qui presentata. Questo è un sintomo che in qualche modo ci rammarica, ma che non ci rende assolutamente amari rispetto a quello che è successo e che invece ci spingerà a fare qualcosa affinché quella mozione e quelle riforme vengano migliorate e vengano attuate nel rispetto dei diritti del cittadino, cercando di alleggerire il peso dei partiti.

Solo apparentemente non c'è una filosofia dietro l'indicazione delle strutture da rivisitare; in effetti le due dimenticanze che ho segnalato suggeriscono che la Commissione che andiamo ad istituire non dovrebbe occuparsi dei due aspetti, anzi dei due attori, i quali in modi diversi svolgono o dovrebbero svolgere un ruolo essenziale nel sistema politico, cioè i partiti ed i cittadini. Invece i problemi di oggi, ai quali si dice che la Costituzione non può più far fronte così come essa è, dipendono in primo luogo dalla penetrazione dei partiti in aree e strutture che a loro non competono, dalla lottizzazione e dall'infeudamento degli apparati, in particolare di quelli del vertice del sistema, anche se non solo di quelli, e dall'espropriazione della politica effettuata dagli apparati dei partiti a scapito del ruolo dei singoli cittadini.

I fenomeni di astensionismo, di disaffezione e di sfiducia che tutti denunciano e che riscontriamo oggi non sono soltanto un sintomo, ma sono un indicatore preciso del fatto che i cittadini vogliono una riforma dei partiti, che la società civile desidera suoi spazi reali di autonomia, così come le istituzioni hanno necessità di sfuggire alla colonizzazione partitica per costituire un freno e un contrappeso ai partiti stessi, ma anche per svolgere efficacemente il loro compito. Poiché oggi il problema cruciale è quello di ridisegnare i circuiti della rappresentanza politica che consentano non solo un ampliamento della democrazia sostanziale e della possibilità di partecipazione efficace ed incisiva — sottolineo incisiva — ma anche un rafforzamento dei poteri de-

cisionali delle maggioranze e congiuntamente dei poteri di controllo delle opposizioni e dell'opinione pubblica, appare opportuno ricordare che nessun Governo sarà forte se non saprà liberarsi dall'abbraccio delle segreterie dei partiti e non saprà affrontare il Parlamento ed il paese a viso aperto. La forza del Governo è anche funzione della forza del Parlamento che lo stimola, lo punzola e lo controlla, e a sua volta la forza del Parlamento è funzione della sua capacità di rappresentare il paese non in ogni sua singola piega, ma nei suoi umori complessivi, nelle sue preferenze generali e nelle sue aspirazioni di fondo. Una siffatta rappresentatività può essere assicurata se viene creato un migliore raccordo, ad esempio, tra un Parlamento rinnovato nella distribuzione del potere e delle funzioni e le autonomie regionali totalmente ridisegnate.

Tutto questo peraltro varrà poco se non saranno affrontati seriamente i problemi della funzionalità e della trasparenza degli apparati di Stato. La democrazia italiana è stata ed è minacciata da forze come la P2, la mafia ed i terrorismi che hanno potuto contare su molti alleati e conniventi dentro il « palazzo ». A nulla serviranno riforme tecnicamente perfette di Governo e Parlamento, delle autonomie locali e delle procedure di partecipazione dei cittadini se alcuni gruppi continueranno a poter penetrare lo Stato, a minacciarlo e a ricattarlo dall'interno.

Infine è ovvio che le riforme da effettuarsi dovranno rispondere ad un criterio ispiratore di fondo: la democrazia italiana, tutt'altro che la più debole e la peggio funzionante di equivalenti regimi, è e rimane purtroppo una democrazia imperfetta, incompiuta. Quel fondamentale strumento di pulizia politica e di responsabilizzazione di governanti e di oppositori che è l'alternanza tra coalizioni diverse ha finora eluso il nostro sistema e non c'è dubbio che molti dei mali e dei malanni del sistema politico italiano affondino le loro radici nella mancanza di alternativa. Garantendo una migliore funzionalità di meccanismi e di strutture e una loro migliore trasparenza, sarà comunque opportuno che si ponga al centro

dell'attività della Commissione bicamerale la necessità di operare perchè l'alternanza possa verificarsi nel rispetto dei diritti dei cittadini e nel libero scontrarsi e aggregarsi delle maggioranze e delle opposizioni.

Questa Commissione non potrà e non dovrà porsi come un organismo che rafforzerà i poteri delle maggioranze e meno che mai dell'attuale maggioranza, ma come un organismo che, sinceramente preoccupato dagli esorbitanti poteri accumulati dai partiti e dalla critica che i cittadini ad essi giustamente indirizzano, proceda all'aggiornamento democratico della Costituzione italiana, aprendo spazi alla società civile, conferendo maggiore autonomia alle istituzioni e restituendo i partiti ai loro compiti classici di trasmissione della domanda politica e di selezione (non di oppressivo e soffocante controllo) del personale di Governo.

Abbiamo molti dubbi e molte riserve sulla disponibilità dell'attuale maggioranza ad alleggerire il peso dei partiti e a consentire ai cittadini di svolgere un ruolo attivo riconosciuto nei processi decisionali.

Ad esempio, perchè non trovare modalità perchè si possa svolgere un *referendum* sul problema così importante dei missili di Comiso e in generale sui problemi così importanti della politica internazionale che riguardano fatti di vita e di morte?

Fermo restando che i nostri obiettivi rimangono quelli di migliorare il funzionamento delle istituzioni e di accrescerne la democraticità, che non è solo partecipazione ma anche influenza decisionale, di imporre la trasparenza agli apparati dello Stato e soprattutto di creare le condizioni per una reale alternativa di Governo, noi non intendiamo rinunciare al confronto, anzi lo auspichiamo, sia sui metodi che sui contenuti, con scetticismo ma con impegno, con la volontà di trasformare questo sistema, di migliorarlo grazie all'apporto dei rappresentanti eletti e dei cittadini. Ciascuno si assuma le sue responsabilità, ma per il momento, a noi non è possibile andare oltre una astensione critica su questa mozione. *(Applausi dall'estrema sinistra. Congratulazioni).*

MALAGODI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MALAGODI. Signor Presidente, intendo, come illustratore della mozione 1 - 00008, toccare tre punti relativi alla mozione che ci è sottoposta, perchè volere entrare in una disamina completa comporterebbe un discorso di parecchie ore. Proprio in relazione a ciò penso che sia necessario raccomandare alla Commissione (la quale evidentemente sarà poi libera di fare quello che crede, ma il Senato può raccomandarglielo) di cominciare i suoi lavori con un dibattito generale che esamini gli scopi concreti da raggiungere nel periodo molto breve di un anno, che è fissato alla Commissione. Dico un periodo molto breve perchè se si legge non tanto la mozione di oggi quanto quella della primavera scorsa con i suoi innumerevoli punti e sottopunti e con quello che tace, oltre che con quello che dice, ci vorrebbe ben altro che un anno e ci si potrebbe trovare implicati in problemi inestricabili.

Occorre quindi un dibattito generale sugli scopi concreti da raggiungere. Vogliamo fare una nuova Costituzione? Non credo. Vogliamo riformare la Costituzione attuale affrontando questioni di capitale importanza su cui il dibattito è seriamente aperto? Non credo neppure. Ci sono invece molti problemi che possono e debbono essere affrontati e potrebbero anche portare alla formulazione di proposte concrete nel periodo di un anno o con quella breve proroga che, secondo le nostre abitudini, sarà certamente proposta e concessa.

Un dibattito sugli scopi permette, infatti, di organizzare l'ordine dei problemi da affrontare (da dove vogliamo cominciare, dove vogliamo arrivare) e anche le consultazioni della Commissione, perchè, secondo un accenno contenuto nella mozione della primavera scorsa, la Commissione dovrebbe consultare non soltanto uomini di Governo, uomini delle regioni, uomini delle autonomie locali, ma anche — credo che risulti evidente da quanto è detto nella mozione

stessa — uomini del sindacato, uomini delle associazioni imprenditoriali e poi uomini della cultura.

Naturalmente gli uomini da consultare sono in funzione dei problemi da esaminare. E questo mi porta già verso il secondo punto che voglio sollevare: bisognerebbe sapere se vogliamo tener conto o meno dei problemi che ci si pongono per l'esistenza della Comunità europea e in generale per le esperienze fatte da altri grandi democrazie.

Per quello che riguarda la Comunità europea c'è un accenno nella mozione della primavera scorsa, ma anche se l'accenno non ci fosse è ovvio che noi non potremmo restare indifferenti quando il nostro Governo assume con l'atto solenne Genscher-Colombo determinati impegni che allargano e approfondiscono la collaborazione tra i paesi della Comunità, nè quando il Parlamento di Strasburgo vota una mozione di indirizzo generale per la riforma dei trattati, la quale verrà esaminata più a fondo, credo, nei mesi prossimi, con l'intenzione anche di sottoporla ad un dibattito nei singoli Parlamenti dei dieci, e domani dodici, paesi componenti la Comunità. Per quello che ci riguarda, se il Governo non dovesse portare quel testo in dibattito qui, ci faremmo noi parte diligente perchè ciò avvenga.

I rapporti fra noi e la Comunità sono molto particolari: sono rapporti non dico fra una regione e lo Stato, ma certo fra uno Stato e la Confederazione — noi ci auguriamo che sia un giorno una federazione — di cui fa parte.

Non solo questo interessa noi per quello che dobbiamo fare qui, ma ci interessa anche per quello che dovremo proporre in quella sede e cercare di ottenere. Quali sono oggi, ad esempio, i rapporti fra la politica economica generale della Comunità e la nostra politica economica? Praticamente non si vede che ci siano: c'è una quantità di Commissioni che si riuniscono a Bruxelles, ma in fatto, se non succede qualche cosa di drammatico, come la faccenda della siderurgia o la grave difficoltà che in questo momento sta scoppiando sulla politica agricola comune, se non ci sono fatti drammatici di que-

sta natura, il coordinamento è quasi nullo. Ne è prova quello che avviene in quest'Aula, dove la Giunta competente porta, ad un certo momento dell'anno (di solito in primavera), i documenti della Commissione relativi all'anno precedente, quando noi già stiamo per affrontare l'anno seguente attraverso la legge finanziaria e le leggi di bilancio. Questa è una cosa che non sta nè in cielo nè in terra. Noi dovremmo affrontare il nostro problema — quello della legge finanziaria, in generale quello del bilancio, della finanza e quindi della politica economica pubblica — sapendo già quello che è successo fino a quel momento dentro la Comunità e che cosa quest'ultima prevede che avvenga nell'anno seguente. Questo può anche richiedere un mutamento nelle abitudini della Comunità, per quanto, fin adesso, ho l'impressione che richieda piuttosto un mutamento delle nostre abitudini. Ebbene, se richiede un cambiamento, che lo si faccia da noi e che lo si esiga — dico: esiga — presso gli altri, perchè la motivazione è talmente solida che mi pare difficile che ci possa essere risposto di no. Inoltre non esiste solo la Comunità europea: per esempio esiste anche a Parigi l'OCSE, figlia dell'OEEC, un'organizzazione a cui partecipano tutti i paesi industrializzati, la quale ha un'autorità, direi anche scientifica, molto grande nel mondo attuale. Di questa, nel nostro Parlamento (nè al Senato nè alla Camera), non sappiamo niente.

Se vogliamo che il nostro bilancio sia discusso in un modo serio, non basta istituire la sessione di bilancio e cioè porre, in fondo, dei limiti alla nostra logorrea e alla nostra voglia di presentare emendamenti contro il Governo di cui siamo parte, perchè questa è la ragione per cui si è istituita o si istituisce la sessione di bilancio: dovremmo anche tener conto molto di più di quanto non si sia fatto finora (direi tener conto, perchè non si fa quasi nulla), di quello che dicono organi tecnico-politici di cui noi siamo parte. Ricordo ancora che facciamo parte non solo della Comunità europea (siamo nel Parlamento, nel Consiglio economico e sociale, nella Commissione, nel Consiglio dei ministri ai diversi suoi livelli e alle sue diverse estrinsecazioni) ma anche dell'OCSE:

non solo vi abbiamo nostri funzionari, ma abbiamo addirittura un ambasciatore permanente a Parigi presso l'OCSE, come lo abbiamo, del resto, presso la Comunità europea. Perché ci sono? Ci sono semplicemente per trasmettere dei telegrammi che vengono e vanno o ci sono per partecipare al dibattito, per sapere quello che il dibattito produce? Io personalmente cerco di seguire anche quello che fa l'OCSE e devo ammettere che le sue previsioni e raccomandazioni sono spesso molto giuste. Potremmo anche parlare del Fondo monetario internazionale o della Banca mondiale, di cui ugualmente siamo membri. Tutto questo coacervo di informazioni, che vengono anche da noi e sono discusse anche da nostri rappresentanti, dovrebbe far parte di una sessione di bilancio preparata convenientemente. Ciò richiede, evidentemente, che la gente legga le carte e ci pensi su, però richiede anche un certo coordinamento nel tempo e una certa obbligatorietà e puntualità di adempimenti.

Poi c'è un altro punto che non è lo stesso ma un pochino si connette, e cioè non credo che noi possiamo, oggi come oggi, affrontare determinati problemi della nostra struttura pubblica senza tener conto della esperienza delle altre grandi democrazie — che possono essere anche piccole di dimensioni, come è il caso, per esempio, della Svizzera — ma grandi per tradizioni, per esperienza, per ben nota efficienza politica e amministrativa.

Per esempio, il problema dei rapporti tra lo Stato e le regioni ha avuto da noi una certa — la chiamo così per pudore — soluzione, perché come è stato detto, mi pare, anche un momento fa dall'oratore precedente, in realtà una soluzione non c'è mai stata. Le obiezioni che furono sollevate dalla nostra parte, quando si decise di istituire le regioni totalmente al buio, rimangono ancora oggi valide. Leggo sui giornali di ieri o dell'altro ieri che il Presidente del Consiglio ha avuto la brillante idea di costituire una specie di comitato delle regioni, presieduto da lui stesso e vicepresieduto da un ministro incaricato di queste cose, per sapere tempestivamente quello che le regioni pensano

e per far sapere alle regioni quello che lo Stato pensa.

In altre parole, c'è una mancanza di coordinamento tra lo Stato e le regioni che è estremamente grave e che fra l'altro ha anche conseguenze finanziarie serie, perché in queste condizioni noi spendiamo per le regioni somme ben maggiori di quelle che tenevamo se dovessero spendere dieci o dodici anni fa, di quelle previste da Luigi Einaudi, e le regioni si lamentano di non avere abbastanza. A parte il fatto che imboscano i loro soldi in centinaia — ci si dice addirittura in migliaia o decine di migliaia — di conti bancari, dai quali adesso il Tesoro vorrebbe richiamare i fondi. Ci ha spiegato un ex ministro del tesoro, il nostro ex collega Andreatta, attualmente deputato, che se tutto va bene, se la cosa è approvata, ci vorrà un anno per realizzarla, dopo di che avremo finto di avere una entrata di bilancio mentre in verità avremo soltanto spostato certi fondi da un conto bancario a un altro, il che, sul volume totale della moneta, che è determinante per molti riguardi sull'inflazione e sul costo del denaro, significherà che in concreto non avremo fatto niente, avremo fatto una scrittura contabile. Non nego che questa scrittura contabile possa anche essere utile, però mi domando se non dovremo riflettere, a partire da qui, sul problema più generale dei rapporti fra lo Stato e le regioni, fra lo Stato e le autonomie locali, soprattutto quelle più importanti, e anche forse sul rapporto tra le regioni e le autonomie locali, perché siamo entrati in un ginepraio, oggi quasi inestricabile, tra comprensori, comunità montane, comuni grandi, comuni piccoli, deleghe delle regioni, non deleghe delle regioni: veramente, se si potesse trovare qualcuno che mettesse un po' d'ordine, sarebbe una bella cosa.

Tutto questo non è un *quid* che si svolga in Italia come se il resto del mondo non esistesse. C'è, per esempio, la Costituzione austriaca, che è stata elaborata a suo tempo da alcuni dei maggiori politologi viventi, la quale ha una sezione molto importante circa i rapporti fra lo Stato cen-

trale e le regioni; c'è la Costituzione tedesca, che fu anch'essa elaborata con estrema cura a suo tempo, che prevede certi rapporti tra lo Stato ed i *Länder*, cioè le regioni, una delle quali, il *Land* Baviera, è, come diremmo noi, una regione autonoma, ha poteri molto grandi e anche un peso obiettivo molto grande, ciò che poi porta a una determinata struttura della seconda Camera, la quale rappresenta, per l'appunto, le regioni nella struttura generale dello Stato.

Ora, da noi la Costituzione dice che il Senato è eletto su base regionale: questo è vero, ma vuol dire soltanto che la proporzionale è applicata meno bene che non per la Camera: questo è l'effetto pratico. Altra differenza non si vede che ci sia, perchè io vedo al banco della Presidenza un eccellente amico e collega siciliano, ma fra lui e me non c'è politicamente molta differenza: siamo entrambi in un determinato Gruppo e questo Gruppo sovrasta le differenze regionali, così come accade negli altri Gruppi.

Ebbene, vediamo cosa dice la Costituzione austriaca, cosa dice quella tedesca. C'è il caso della Francia: la Costituzione francese ha celebrato in questi giorni il suo venticinquesimo anniversario. La cosa più graziosa è che il Governo non ha partecipato alla celebrazione, la quale è stata indetta dal municipio di Parigi, in omaggio alle tradizioni golliste del sindaco di Parigi, come se, a suo tempo, il partito dell'attuale Presidente della Repubblica e dell'attuale Presidente del Consiglio non avesse contribuito fortemente all'approvazione di quella Costituzione, dicendo allora (me ne ricordo abbastanza bene): è sbagliata, però l'approviamo perchè un giorno o l'altro avremo noi la maggioranza e quindi controlleremo il Governo del paese. Vi sono stati in questi giorni in Francia, in occasione proprio di questo venticinquesimo anniversario, delle discussioni estremamente interessanti sulla struttura generale, cioè sui poteri del Presidente, sui rapporti tra il Presidente ed il Governo, tra il Presidente e un'Assemblea la cui maggioranza fosse eventualmente diversa da quella da cui egli è stato eletto, quindi sul carattere superpartitico del Presidente della Repubblica e sul carattere par-

titico del Presidente del Consiglio: tutti argomenti di molto interesse. Ma nella struttura francese ci sono anche le regioni, con una caratterizzazione alquanto diversa dalla nostra: non sono regioni politiche, bensì amministrative; le nostre regioni non si sa se siano l'una cosa o l'altra: anche questo punto meriterebbe di essere esaminato.

Non dico che dovremmo anche esaminare a fondo la Costituzione americana, che è un caso tipico di Costituzione federale, ma certo una occhiata alla medesima non farebbe male, anche perchè — questo è un *aside*, diciamo — si parla di poteri del Senato diversi da quelli della Camera e la tendenza generale degli amici che qui da noi ne parlano è di dire: i poveri senatori sono di seconda categoria e dovrebbero essere quindi dotati di poteri minori. Invece, per esempio, nella Repubblica americana — che non è certo l'ultimo esempio di democrazia nel mondo — è noto che il Senato, particolarmente in materia di politica estera e di difesa, pur senza avere poteri tali da impedire il parere determinante anche della Camera dei rappresentanti, ha però una posizione preminente.

Quindi, io credo che dovremmo raccomandare ai nostri amici della Commissione e al suo Presidente — che noi pensiamo debba essere, secondo gli accordi presi, secondo le simpatie diffuse, secondo la competenza che gli si riconosce, il nostro capogruppo alla Camera, l'amico Aldo Bozzi — di tener conto di queste osservazioni: un dibattito generale sui temi concreti, l'ordine dei problemi, i rapporti fra la struttura dello Stato italiano e quella della Comunità europea di cui noi siamo parte e, infine, un'occhiata alle Costituzioni quanto meno austriaca, tedesca e francese (forse anche ad altre). Questo potrebbe poi essere determinato in quella discussione generale da cui dovrebbe uscire anche l'elenco di coloro che dovranno essere consultati e a cui bisognerà anche dare un certo preavviso, perchè questa non è una consultazione di poco conto: se uno va a parlare a questa Commissione, dovrebbe poter dire delle cose serie. Credo che ci siano in quest'Aula anche i rappresentanti in organizzazioni interna-

18ª SEDUTA

ASSEMBLEA - RESOCONTO STENOGRAFICO

12 OTTOBRE 1983

zionali, di ogni colore, e credo che anch'essi dovrebbero essere, come tali, consultati. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra*).

MAFFIOLETTI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MAFFIOLETTI. Signor Presidente, signor Ministro, intervenendo come illustratore della mozione 1 - 00008 mi rifaccio alle indicazioni e alle proposte che abbiamo illustrato nella precedente legislatura, tuttavia sono d'accordo con il senatore Ferrara il quale ieri osservava che questa non è in realtà una mera ripresa nè una ripetizione: si registra una qualche novità nello sviluppo di questo confronto, che è giusto che trovi nel Parlamento la sua sede, per cui abbiamo aderito alla proposta di istituire questa Commissione. Ritengo in secondo luogo che il confronto attuale non sia una ripetizione perchè esso ha perduto, seppure in parte, l'ispirazione di partenza, ossia quella di obbedire ad una logica di maggioranza: di qui la firma della mozione da parte di tutti i Gruppi che si riconoscono nella Costituzione.

Tuttavia questo non basterà, certo, perchè è alla prova dei fatti che si vedrà se nel concreto vi saranno maggioranze precostituite, se prevarrà quella ricerca di unità di fondo sulle linee della politica istituzionale. D'altro canto dai caratteri originari relativi alla proposta della Commissione di studio sui problemi istituzionali nascevano anche le riserve non sulla necessità delle modifiche istituzionali, principalmente avvertite proprio da noi come partito che lavora per il cambiamento e per la trasformazione, quanto sui fini (per cui un dibattito sugli scopi non è mai inutile) configurati da diverse parti che portavano a far emergere sospetti, a delineare la componente strumentale delle diverse ipotesi, laddove le soluzioni istituzionali erano rivolte a coprire vuoti politici e a raccordarsi a esigenze politiche di breve o di medio periodo.

Gli accenni non sono scomparsi nè queste ispirazioni sono cancellate: si sono atte-

nuate, ma certo è che non è scomparsa l'idea, affacciata anche durante il dibattito qui e nell'altro ramo del Parlamento, che con espedienti istituzionali o elettorali si possa condizionare alleanze, schieramenti oppure puntellare vecchi equilibri e superate egemonie per sfuggire in realtà dall'affrontare la crisi istituzionale; questa in realtà è ben più ampia, e le più gravi anomalie del sistema politico devono essere affrontate sul terreno proprio degli orientamenti e delle scelte più propriamente politiche.

Nell'illustrare quindi le ragioni che portano il nostro Gruppo ad aderire alla proposta di dar vita alla Commissione di studio sui problemi istituzionali — una Commissione, è naturale che si dica, che non ha una capacità di iniziativa legislativa propria e che non è una Costituente, come si dice da qualche parte, neppure su scala ridotta — deve essere chiaro che lavoriamo per un confronto costruttivo in quella sede, confronto non accademico nè elusivo; per questo ci siamo adoperati — e questo risulta anche dal testo della mozione — perchè l'istituenda Commissione non avesse alcun effetto sospensivo sui lavori del Parlamento, che non fosse cioè uno strumento per rinviare ciò che oggi il Parlamento può decidere, tant'è vero che l'esclusione di progetti legislativi specificamente indicati nella mozione ha un valore non tassativo ma esemplificativo, dalle autonomie alla riforma dell'inquirente, che sono esplicitamente menzionate, a tutte quelle questioni che sono mature ed urgenti: penso alle questioni della giustizia e della pubblica amministrazione.

Il fatto che la Commissione possa influire oggettivamente sull'andamento dei lavori parlamentari, secondo una previsione fatta in tal senso ieri dal senatore Vassalli, dovrebbe invece costituire una preoccupazione comune. Dovremmo cioè evitare che questo avvenga proprio perchè vi sono urgenze alle quali il Parlamento deve rispondere e questioni già esaminate nello scorcio dell'altra legislatura (penso ad esempio alla riforma della Presidenza del Consiglio che deve essere affrontata nella sede propria). Anzi, vorrei ribadire che il Governo deve dare corso agli adempimenti che già lo investono, in base

ad una mozione votata dal Senato sul rapporto Giannini. Questo per quanto riguarda la pubblica amministrazione, che è una questione già sviscerata: c'è poco da studiare, tutto è pronto per un esame legislativo da parte del Parlamento. La Presidenza del Consiglio, del resto, rientra nella disciplina dell'organo di governo in sè considerato e non riguarda i suoi rapporti con il resto dell'ordinamento o con il Parlamento, per cui niente preclude la capacità e la potestà parlamentare di procedere per i progetti di legge che già sono pronti.

Il compito della Commissione è, quindi, delineato anche nel senso che deve essere evitata una sorta di sovraccarico internazionale di confronto politico generale e che la Commissione stessa deve incidere con le sue proposte sulle tendenze negative, sulle contraddizioni, sulle distorsioni del processo democratico per rendere più forte la democrazia. Certamente si tratta di incidere — da molti si pone l'accento solo o prevalentemente su questo punto — sulla capacità di decisione; si tratta di influire sui tempi della decisione politica e legislativa, ma anche sul modo con cui si decide che è importantissimo proprio per l'analisi più ampia che della crisi istituzionale noi abbiamo fatto. Il dibattito è decennale in questo senso.

Certo questo dibattito ha sofferto di un limite costituito da una ricerca troppo incentrata sui meccanismi, sui congegni in sè considerati, soprattutto quelli decisionali, degli organi costituzionali e di quelli del complesso istituzionale, ma visti in se stessi. Occorre — e di questa esigenza ci facciamo interpreti — sollevare il confronto per uscire da una logica chiusa all'interno degli organi, del loro funzionamento e per abbracciare i temi e i problemi che riguardano non solo questo aspetto, ma l'insieme dell'ordinamento della nostra Repubblica, per arrivare a cogliere il punto unificante, che è costituito da quell'insieme di questioni che attengono al rapporto circolare: consenso popolare — decisione politica — contenuto ed efficacia della legge. Da questo punto di vista occorre ancora superare una contrapposizione troppo formale tra l'idea che sia necessario in prevalenza o agire sui processi decisiona-

li o intervenire per rafforzare i ruoli rappresentativi e di garanzia, guardando non tanto alle regole del gioco, ma al gioco, cioè alla sua sostanziale rispondenza alla società di oggi. Occorre inoltre mirare a definire, a rendere univoci, garantiti i fini dello Stato e della politica (come strumento e non come scambio) tra ordinamento e società, nel complesso rapporto tra Stato e cittadini cui non devono sfuggire nè l'area del governo dell'economia nè la sfera dell'amministrazione, finora considerate come campi separati e delegati alla competenza dei tecnici.

Devono riprendere quindi valore e significato non solo le problematiche relative al funzionamento dei congegni istituzionali, ma anche quelle che comportano scelte di fondo. Ci riportiamo a quanto detto su questo argomento richiamando il valore e la centralità del nodo della cosiddetta democrazia incompiuta o bloccata. Del resto, come si fa a non fare perno su tale questione per affrontare coerentemente il problema del sistema dei partiti, dal momento che questo nodo è così condizionante su questo terreno?

Il nodo della democrazia incompiuta è origine e causa prima delle anomalie e delle distorsioni della cristallizzazione del potere. Del resto, alla necessità di sciogliere questo nodo si deve accompagnare anche l'esigenza di aprire il circuito del potere, di rivolgere attenzione alla tutela degli interessi diffusi e non organizzati e alle istanze della società, senza far prevalere una logica rivolta al rafforzamento del potere in sè considerato. Per quanto ci riguarda, tutte le nostre proposte mirano e mireranno a rendere sostanziale ed efficace la democrazia repubblicana.

Sono in discussione la credibilità e l'affidabilità del sistema democratico. Poteri occulti e distorsioni neocorporative caratterizzano la crisi italiana, sicchè appaiono, a nostro giudizio, smisuratamente inidonee per contrastare le tendenze in atto tutte quelle ipotesi che ricorrono a forme di personalizzazione del potere, che si sono affacciate in diversi modi, come antidoto rispetto alla crisi istituzionale. Richiami recenti sulla necessità di elevare il dibattito su quelle scelte di fondo non suonano negativi, se non per coloro che non hanno raccolto — già nel

dibattito iniziato nell'VIII legislatura — il nostro riferimento ad ancorare la discussione alle basi di idee — forza e di consenso espresse dalla Costituzione, alla « Costituzione materiale ».

A questo fine è da considerare importante non trascurare la rilevanza dei temi costituzionali, che rientrano nel settore più trascurato della Costituzione, in quello più inattuato, cioè le parti economiche e sociali, quei precetti programmatici che occorre invece garantire effettivamente nella vita dell'ordinamento e nella realtà sociale. Anche il dibattito sulle istituzioni può giungere dunque all'ora della verità. Non ignoriamo che persistono indicazioni che vorrebbero prefigurare il cammino percorso dagli anni '70. Non si tratta di liquidare le forme di partecipazione ma di verificarle e rinnovarle per eliminare il loro carattere consolatorio, per fare della partecipazione popolare qualcosa di garantito nel rinnovamento delle strutture pubbliche e quindi per tutelare nuovi e vecchi diritti dei cittadini, rendendo con ciò credibile il rapporto tra lo Stato ed i cittadini; il rapporto cittadini-legislazione-governo in senso lato.

Si tratta quindi di contrastare, da un lato, le tendenze a far vincere uno spirito di conservazione che si manifesta con forme nuove e, dall'altro, di contrastare tentativi di impostazione riduttiva della questione istituzionale.

Con questo spirito noi comunisti lavoreremo dunque nella Commissione, per rendere più viva la Costituzione repubblicana e per rafforzarne il disegno, adeguandola alla realtà di oggi. Lavoreremo, quindi, non per una seconda Repubblica, ma per affermare questa Repubblica con più coerenza nei suoi ordinamenti e nella sua vita collegata alla società.

Lavoriamo e lavoreremo, dunque, perchè non si riaccenda solo la speranza, ma anche la fiducia dei cittadini e del popolo che un cambiamento nella democrazia possa avvenire, rinnovando ed adeguando le istituzioni e per rendere possibile in questa società l'eguaglianza e la libertà e più sicuro l'avvenire democratico del paese. (*Applausi dall'estrema sinistra*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento.

* **MAMMI'**, ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento. Onorevole Presidente, onorevoli senatori, la presenza del Governo durante il dibattito sulle mozioni relative alle riforme istituzionali e questa mia breve dichiarazione vogliono essere un atto di deferenza verso il Senato e, come ho già detto in analoga occasione alla Camera, avvengono con la doverosa discrezione che deve rispondere all'esigenza di non interferire nell'autonomia delle decisioni parlamentari in questa materia. Il Governo annette grande importanza — e ve ne è più di un cenno nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio prima della fiducia — all'aggiornamento dei meccanismi istituzionali, al loro adeguamento alle esigenze e ai ritmi di una società in cambiamento continuo.

La Commissione che le due Camere stanno per approvare sarà, a giudizio del Governo, uno strumento prezioso per quella profonda riflessione e quell'ampio confronto che devono precedere qualsiasi riforma istituzionale. Essa non rappresenterà una sede decisionale ma certamente costituirà un autorevolissimo punto di orientamento e un'autorevolissima fonte di indicazioni e di predisposizione delle soluzioni. La Commissione non interferirà nel lavoro e nei poteri del Parlamento, nè nei poteri e nel lavoro del Governo e non determinerà quell'effetto sospensivo cui faceva riferimento l'onorevole Maffioletti nella materia istituzionale; potrà semmai accompagnare l'esame dei provvedimenti che, nel corso dei suoi lavori, scaturissero dall'iniziativa del potere legislativo o esecutivo. Il Governo si ripromette ad esempio di ripresentare, con le modifiche che il Consiglio dei ministri riterrà di apportare, quella legge sulla Presidenza del Consiglio sulla quale certamente il parere della Commissione sarà prezioso, ma che potrà avere un iter parallelo allo stesso lavoro della Commissione la cui istituzione ritengo oggi verrà approvata.

Un'ulteriore e ultima considerazione. Il Regolamento della Camera prevede che il Governo debba dichiarare il proprio parere al termine dell'esame di una o più mozioni. In questa sede questo obbligo formalmente non mi compete, ma credo di poter concludere esprimendo ugualmente il parere positivo sulla mozione presentata dai senatori Bisaglia, Chiaromonte, Fabbri, Gualtieri, Schietroma, Malagodi, Mancino, Maffioletti e Ruffilli e ciò non perchè il contenuto di questa mozione sia, rispetto all'altra, maggiormente condiviso dal Governo e non perchè i Gruppi che la sostengono siano rappresentati dai firmatari, ma soprattutto perchè il Governo è dell'avviso che su ciò che avviene nella vita delle nostre istituzioni sia necessario il più ampio consenso che vada, possibilmente, auspicabilmente, anche al di là della stessa maggioranza governativa. Le nostre istituzioni si reggono su un patto costituzionale sostenuto da un larghissimo consenso al momento della Costituente e nei momenti più difficili della vita della nostra Repubblica. Ebbene quando si vanno a modificare quei meccanismi istituzionali tutto ciò che attiene alla vita e alla sopravvivenza stessa delle istituzioni, nella lotta che talvolta, a difesa delle istituzioni, lo Stato e la società conducono contro molte insidie, tutto ciò si deve verificare con un consenso che non può essere limitato ad una maggioranza governativa quale che sia. *(Applausi dal centro, dal centro-sinistra, dalla sinistra e dall'estrema sinistra).*

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione delle mozioni.

FILETTI. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FILETTI. Il mio Gruppo è favorevole alla mozione 1-00008 sotto il limitato riflesso della costituzione di una Commissione bicamerale. Per quanto concerne invece il contenuto e il merito, così come ho avuto modo di rilevare nel corso dell'illustrazione della seconda mozione, a noi sembrano alquanto ristretti e poco enucleati. Pertanto, tenuto

conto che la seconda mozione propone una riforma più radicale e più globale, ci asteniamo dal voto sulla prima, ritenendo che il suo accoglimento precluda la votazione della seconda. *(Applausi dall'estrema destra).*

PASQUINO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PASQUINO. Per quanto dichiarato nell'intervento testè svolto, il Gruppo della sinistra indipendente si asterrà dal voto sulla prima mozione e naturalmente voterà contro la seconda. Voglio solo precisare due elementi che mi paiono importanti. Innanzitutto non siamo riusciti a capire con quale motivazione l'arco costituzionale sia riuscito ad escluderci — così anche nell'intervento di poco fa del senatore Maffioletti — dall'elenco dei firmatari della mozione. L'altro punto che motiva la nostra astensione critica riguarda il contenuto troppo farraginoso, troppo ampio e al tempo stesso troppo ristretto di questa mozione. Ciononostante riteniamo che sia da approvare almeno un punto, cioè l'istituzione della Commissione anche se il testo della mozione continua a lasciarci totalmente perplessi.

MANCINO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MANCINO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il Gruppo democratico cristiano vota a favore della mozione presentata dal senatore Bisaglia e da altri senatori, consapevole che la riflessione sui grandi temi istituzionali non riguarda più, o soltanto, pochi studiosi, ma coinvolge la grande generalità della pubblica opinione.

Il dibattito di questi ultimi anni non è stato inutile: esso è servito a ridimensionare il problema, a depurarlo cioè della sottintesa intenzione di dar vita alla cosiddetta seconda Repubblica, a riportarlo nella sua attualità di questione aperta ai modi di esercizio del potere politico, del potere, cioè delle grandi scelte.

Non vi è dubbio che si è fortemente indebolito il meccanismo di coordinamento delle fondamentali conquiste istituzionali: con le regioni e dopo le regioni; con molti degli istituti di partecipazione — nelle scuole ad esempio e nei servizi sociali — con le circoscrizioni e dopo di esse; con lo statuto dei lavoratori e dopo di esso si è avvertita, e si avverte tuttora, una generale indifferenza rispetto ai rapporti nuovi che sono venuti inevitabilmente ad incidere sulla complessa realtà del paese e c'è la sensazione che ognuno di codesti istituti percorra una propria strada, smentendo persino l'antico adagio secondo cui tutte le strade portano a Roma.

Questa marcata indifferenza delle istituzioni, se guardata anche rispetto ai pesi nuovi esercitati dalle forze sociali maggiormente rappresentative delle nuove realtà emergenti, dà il senso e la misura di una progressiva delegittimazione dei poteri tradizionali.

Dal 1948 in poi soggetti nuovi e diversi si sono affacciati all'orizzonte di un paese profondamente trasformato. Si può rimanere inerti di fronte a tanta volontà partecipativa espressa a volte in maniera inadeguata e comunque sempre o parallelamente o al di sopra delle tradizionali istituzioni repubblicane?

Le disfunzioni avvertite nella pubblica amministrazione non sono frutto del caso: esse seguono, in perfetta coerenza, all'allargamento senza precedenti della base sociale della nostra Repubblica, ad un accrescimento complessivo dei servizi. Come non ammettere che il disordine che vi si ritrova è strettamente correlato alla diffusione e al potenziamento dei servizi offerti? Vi è, oggi, nel cittadino la consapevolezza dell'assenza di un centro motore; di una macchina farraginosa che produce mille servizi, ma in maniera disordinata e discontinua, a volte persino in conflitto con altri centri di potere.

Il riordino della pubblica amministrazione è uno dei temi fondamentali della istituita Commissione, fondamentale anche perchè consente di guardare, verso l'alto, al rapporto fra il Governo ed i centri tradizionali di erogazione di servizi nel paese, verso

il basso, al decentramento effettivo dei poteri e delle decisioni all'interno della pubblica amministrazione. Senza la pretesa di voler anticipare soluzioni, mi pare ineludibile il nodo della amministrazione pubblica — statale, regionale, comunale, diretta ed indiretta — soprattutto per cogliere risultati di vera autonomia ed indipendenza verso il potere politico. Ed è questione, questa, a mio avviso, tra le fondamentali da affrontare in sede di Commissione bicamerale. L'imparzialità dell'amministrazione è tema, oggi, di grande e drammatica attualità.

Una seconda considerazione mi preme sottoporre all'attenzione dei colleghi. Dal 1948 in poi le formazioni sociali sono venute alla ribalta come soggetti primari dello sviluppo complessivo del paese. La grande forza dei sindacati non può e non deve rimanere nei limiti del potere: essa influenza l'economia e concorre ad esprimere la qualità dei servizi fondamentali, a dare, perciò, l'immagine del paese. Fino a quando sarà possibile registrare il mero dato storico della rilevanza dei sindacati, senza coinvolgerli, anche formalmente, nelle scelte essenziali della politica? Sono e devono restare solo i partiti i protagonisti costituzionalmente riconosciuti a concorrere nella elaborazione delle linee politiche di questa nostra Repubblica? Affaccio questa ipotesi consapevole anche dei rischi di una omologazione, ma convinto che non è possibile continuare nella ipocrisia di ammettere la grande influenza delle formazioni sociali e di escludere la rilevanza formale delle stesse nelle decisioni; chi concorre a decidere deve anche conoscere, oggi, l'estensione, i limiti e la responsabilità del potere esercitato. Nessun ordinamento (vi confesso di non conoscerne) può ammettere l'esercizio, anche di fatto, di un potere che non sia accompagnato da precise responsabilità.

Un altro obiettivo resta quello di rafforzare la libertà individuale, che ha fatto passi da gigante dal 1948 in poi, ma che oggi è fortemente condizionata dai molti centri di potere occulto e palese venuti prepotentemente alla ribalta negli ultimi anni. Fino a quando non avremo definitivamente debellato questo grande male degli anni '80

sarà difficile recuperare ingenti masse di cittadini, soprattutto di giovani, alle grandi tensioni degli anni '50 e '60, allorchè si è realizzata, oltre la Carta scritta, la nostra Repubblica.

In questa direzione, anche le proposte recentemente avanzate dal Governo in tema di carcerazione preventiva e di lotta alla criminalità possono migliorare, ma non risolvere definitivamente la questione morale che si è aperta nel paese.

La Commissione bicamerale si dovrà cimentare su aspetti non marginali della nostra vita di relazione. Non si può vivere a lungo in mezzo al terrorismo, alla mafia, alla camorra senza alterare profondamente i rapporti fra Stato e cittadino. Da qui la esigenza di cimentarsi — è la parola giusta — con la grande questione morale, di cogliere i centri occulti del potere, di studiare rimedi, di indicare soluzioni e di sconfiggerli. È questione istituzionale quella di ricercare la strada giusta per liberare la Repubblica dal cancro di una immoralità diffusa. Le grandi disaffezioni, già riscontrate nelle ultime elezioni politiche, proprio perchè derivano da inestricabili radici morali, indeboliscono lo Stato fino a renderlo impotente. Ho di proposito evitato di parlare dei rami alti del diritto costituzionale: l'ha già fatto ieri il collega Ruffilli, che ringrazio a nome del Gruppo per il notevole apporto di dottrina contenuto nel suo intervento.

Accennerò a due temi soltanto. L'esperienza italiana dal dopoguerra ad oggi, probabilmente perchè toccati sul vivo da una lunga dittatura di destra, ci presenta uno scenario con al centro un solo vero protagonista: il Parlamento. La Costituzione e le successive leggi hanno giustamente esaltato la funzione del Parlamento, la sede più alta e più autorevole delle mediazioni politiche. Tutto, però, è rimasto funzionale alla cosiddetta centralità del Parlamento — fosse stato sempre centrale! — mentre ogni altra preoccupazione sul versante dell'Esecutivo è scivolata come macchia d'olio su una lastra di marmo.

È ancora possibile immaginare che le nostre elezioni politiche debbano privilegiare la formazione del potere legislativo, senza

riguardo alcuno del potere esecutivo? In Europa occidentale si vota contemporaneamente per eleggere un Parlamento e per dare vita ad un Governo. In Italia, anche in forza di un sistema elettorale esasperatamente proporzionalista, votiamo per eleggere il Parlamento senza preoccuparci se le forze espresse siano in grado o meno di assicurare la stabilità degli esecutivi. Lo spazio diverso di tempo utilizzato dall'Italia per formare un Governo rispetto a quello occorrente in altri paesi occidentali ci dà il segno di un movimento a rivedere questa anomalia; chè, se è fondamentale avere un Parlamento, è ineludibile che lo stesso sia posto in grado di assicurare stabilità ai Governi. Noi siamo perfettamente consapevoli, come forza politica che ha concorso a fare questa Repubblica, che occorre por mano alla revisione istituzionale e costituzionale; ma abbiamo sempre posto, e tuttora poniamo, signor Presidente, un limite: che i valori e i principi della nostra Carta fondamentale restino immutati. Non vogliamo una seconda Repubblica, ma vogliamo correggere ed emendare. Non riempiremo perciò le bisacce della Commissione bicamerale di ogni questione: quelle mature — dalla Presidenza del Consiglio alla legge sulle autonomie, dall'Inquirente agli ordinamenti giudiziari — restano come appuntamento quotidiano dei nostri lavori parlamentari.

Approviamo perciò la Commissione bicamerale per rafforzare la Repubblica nei suoi istituti fondamentali. Qualcosa certo cambierà e l'animo umano è ben disposto a sperare in meglio. (*Applausi dal centro, dal centro-sinistra e dalla sinistra. Congratulazioni*).

TEDESCO TATO'. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

TEDESCO TATO'. Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli senatori, poche parole per sottolineare il senso e il significato del voto comunista alla mozione n. 1 - 00008, voto del resto anticipato dal fatto che il presidente del nostro Gruppo è il secondo sottoscrittore della mozione stessa.

Non entro nel merito delle obiezioni che qui sono state fatte al contenuto e alla redazione di questo testo. Potrei dire che ogni documento ha una sua storia; del resto qui vi è una sorta di riflusso alluvionale rispetto alle decisioni assunte nell'ultimo scorcio della precedente legislatura. Quello che mi sembra importante è che questo documento si incentra sulla proposta di istituzione della Commissione; e che in merito alla istituzione di questa Commissione e alla sua utilità consentono anche colleghi che hanno per altro verso riserve relativamente al testo e al modo in cui vi si è giunti. Questo amplissimo consenso sull'istituzione della Commissione è di buon auspicio per i lavori della Commissione medesima.

Circa la portata della Commissione, innanzitutto ringrazio il ministro Mammì per l'affermazione qui fatta relativamente al fatto che essa non può in alcun modo costituire una sorta di sede sospensiva rispetto alle decisioni urgenti, in più campi — molte sono state ricordate anche in questa discussione — che competono al Parlamento e, sottolineo, anche al Governo, per quanto riguarda la sua iniziativa legislativa su modifiche istituzionali in merito alle quali non vi è ragione di attendere e di approfondire, essendo state già oggetto da tempo (in sede parlamentare e a volte anche governativa), di approfondimenti. Quindi, non vediamo la Commissione come strumento di sostegno (per non dire di ritardo) di misure già mature per essere affrontate e risolte; essa può e deve essere un'importante sede di confronto istituzionale, culturale e politico;

un punto di riferimento — per così dire una sponda — per il dibattito che si svolge diffusamente su questa materia all'interno delle forze politiche e che le vede a confronto con le forze culturali e col paese. Nello stesso tempo (e anche in questo senso la Commissione ha un significato ed un valore che ci risulta più evidente oggi di quando ne discuteremo la prima volta) il nuovo organismo può, anzi, a nostro parere, deve essere una sede unificante del molteplice esame di problemi, nello sforzo — che qui ricordava efficacemente il senatore Maffioletti — di ricondurre ad unità materie riportabili tutte alla necessità di un nuovo modo di considerare il rapporto tra lo Stato ed il cittadino. In questo senso, i lavori della Commissione costituiscono una delle possibili sedi di approfondimento delle grandi questioni oggi in discussione nel Parlamento e nel paese.

Per concludere, reputo positivo che, complessivamente, in questo nostro dibattito (come del resto in quello svoltosi nell'altro ramo del Parlamento), sia risultata emarginata la tesi secondo cui nelle riforme istituzionali risiederebbe la soluzione di ogni questione attinente alla stabilità politica. Mi pare (e anche questo è un auspicio per i lavori della Commissione) che il problema sia stato posto su altri binari essendo ben diverse e più complesse le questioni relative alla stabilità, all'autorità, all'efficacia ed anche all'efficienza delle formazioni di governo; ma non è questa, ovviamente, la sede per entrare nel merito di tale questione. *(Vivi applausi dall'estrema sinistra).*

Presidenza del presidente COSSIGA

PRESIDENTE. Metto ai voti la mozione n. 1 - 00008, presentata dai senatori Bisaglia, Chiaromonte ed altri:

BISAGLIA, CHIAROMONTE, FABBRI, GUALTIERI, SCHIETROMA, MALAGODI, MANCINO, MAFFIOLETTI, RUFFILLI. — Il Senato,

richiamandosi all'ordine del giorno n. 1, presentato nella precedente legislatura dai

senatori De Giuseppe, Perna, Formica, Conti Persini, Gualtieri, Malagodi, Mancino, Janelli, Bonifacio e Maffioletti, e approvato dall'Assemblea nella seduta del 14 aprile 1983, ma non potuto attuare per l'intervenuto scioglimento anticipato delle Camere;

ritenuto che permangano i motivi posti in quel documento, e nell'analoga soluzione contemporaneamente approvata dalla Camera dei deputati, per promuovere la

costituzione di una Commissione bicamerale avente il compito di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa, su oggetti maturi e urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova disciplina dei procedimenti d'accusa;

considerato, in particolare, che appare più che mai urgente avviare i procedimenti necessari — come si esprimeva il citato documento — per l'« adeguamento dell'ordinamento istituzionale e amministrativo, anche attraverso la revisione di disposizioni costituzionali, per il comune obiettivo di rafforzare la democrazia politica repubblicana »,

delibera,

a termini dell'articolo 24 del Regolamento del Senato, di costituire una Commissione speciale di venti senatori, nominati dal Presidente del Senato su designazione dei Gruppi parlamentari, in modo da rispecchiare la proporzione tra essi, provvista dei poteri di cui agli articoli 46, 47 e 48 del Regolamento, nonchè di ogni altra facoltà di disporre dei mezzi conoscitivi e di indagine che saranno accordati dal Presidente del Senato, d'intesa con il Presidente della Camera.

La Commissione costituisce, insieme con l'uguale Commissione che la Camera eventualmente intenda istituire o istituisca nella sua autonoma valutazione e deliberazione, una Commissione bicamerale.

Tale Commissione:

a) è presieduta da un suo componente eletto dalla Commissione stessa;

b) elegge nel suo seno due vice presidenti e due segretari che, insieme con il presidente, formano l'Ufficio di presidenza;

c) esamina i problemi enunciati nell'ordine del giorno n. 1, già approvato nella precedente legislatura e più volte citato, e altri che interessi affrontare, formulando su di essi le opportune proposte alle Camere;

d) rassegna le sue conclusioni al Presidente del Senato e al Presidente della Camera entro un anno dalla sua prima seduta.

Il presidente della Commissione informa periodicamente i Presidenti delle due Camere sull'attività della Commissione stessa.

Le spese necessarie per il funzionamento della Commissione ricadranno in parti uguali sui bilanci del Senato e della Camera.

(1 - 00008)

E approvata.

La mozione n. 1 - 00009, presentata dal senatore Crollalanza e da altri senatori, è preclusa per effetto della precedente votazione.

Sui lavori del Senato

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi mercoledì 26 ottobre 1983, alle ore 16,30. L'ordine del giorno sarà diramato tempestivamente sulla base delle determinazioni della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, che viene fin da ora convocata per mercoledì 19 ottobre 1983 alle ore 12,30.

Interpellanze, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interpellanze pervenute alla Presidenza.

PALUMBO, *segretario*:

BUFALINI, PIERALLI, GIANOTTI, VALORI, FERRARA Maurizio, PASQUINI, GIACCHE', MORANDI, PROCACCI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri degli affari esteri e della difesa.* — Considerata la gravità della situazione internazionale, con il pericoloso deterioramento dei rapporti tra USA e URSS;

considerato l'allarme che si diffonde in modo crescente nell'opinione pubblica dei Paesi europei, sia dell'ovest che dell'est, a causa dei rischi di una nuova corsa al riarmo, rischi accresciuti dallo stallo delle trattative tra USA e URSS sulle armi missilistiche a medio raggio, in corso a Ginevra;

preso atto che l'Europa è chiamata ad assumersi un carico di gravissima e pericolosa responsabilità in quanto, se gli euromissili sono di fabbricazione e di proprietà dell'URSS e degli USA, è sul territorio dei Paesi europei che essi sono e sarebbero installati;

considerato che per queste ragioni i Paesi europei, particolarmente quelli che fanno parte della NATO e del Patto di Varsavia, possono contribuire in modo determinante alla ricerca di un accordo che salvaguardi la legittima sicurezza di tutti gli Stati, in un quadro di equilibri globali e regionali che riducano gli armamenti atomici e missilistici ai livelli più bassi,

gli interpellanti chiedono al Governo:

a) di informare il Parlamento sulle iniziative prese e su quelle che intende prendere per favorire il successo del negoziato di Ginevra e per consentire l'espressione di un ruolo attivo e positivo dei Paesi europei;

b) di prendere in attenta considerazione la proposta già avanzata dal Governo della Grecia per un eventuale prolungamento del negoziato ginevrino oltre il termine del 31 dicembre 1983;

c) di proporre a tutti i Governi interessati una interpretazione non automatica della decisione della NATO del 1979 e quindi di non procedere alla installazione degli euromissili mentre è in corso il negoziato;

d) di chiedere di associare alcuni Paesi europei facenti parte della NATO e del Patto di Varsavia alla trattativa sugli equilibri missilistici in Europa.

(2 - 00059)

CHIAROMONTE, SALVATO, IMBRIACO, VALENZA, RICCI, MARTORELLI, MAFFIOLETTI, DE SABBATA, FLAMIGNI. — *Ai Ministri dell'interno e di grazia e giustizia.* — Premesso e considerato:

che poco prima delle 18 di ieri, 11 ottobre 1983, in un barbaro agguato è stato assassinato Franco Imposimato, fratello del giudice Ferdinando, ed è stata ferita gravemente la moglie;

che la vittima fino a tre mesi fa aveva beneficiato di un « servizio particolare » di sorveglianza perchè si era a conoscenza di minacce alla sua vita;

che si erano ripetute da poco minacce al giudice Imposimato e ai suoi familiari e che si sapeva da tempo che la « nuova camorra » aveva progettato una « campagna », dello stile di quella lanciata dalle BR con la campagna Peci, con il proposito dichiarato di colpire anche giudici e loro familiari;

che questa atroce, ripugnante vendetta trasversale ha una matrice, anche se non ancora compiutamente delineata, che sembra avere radici in un collegamento tra camorra, mafia e gruppi terroristici;

che essa è avvenuta in una provincia, quale quella di Caserta, in cui alla presenza della camorra, che ha raggiunto livelli gravissimi (nello stesso giorno fuori dal carcere di Carinola è stato assassinato l'agente di custodia Ignazio Florio), non ha corrisposto una capacità dello Stato di dare risposte adeguate, tant'è che, ad esempio, il reparto operativo dei carabinieri conta appena 16 unità e il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere è al limite del collasso,

gli interpellanti chiedono di sapere:

1) in base a quali valutazioni tre mesi fa carabinieri e polizia hanno interrotto il « servizio di sorveglianza »;

2) la dinamica dell'accaduto e quali ipotesi vengono avanzate sulle responsabilità;

3) quali interventi si intendono predisporre rapidamente per rendere più efficace l'azione dello Stato contro la criminalità camorristica e i suoi collegamenti con mafia e terrorismo e per una incisiva applicazione della legge n. 646 del 1982.

(2 - 00060)

Interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Invito il senatore segretario a dare annunzio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza.

PALUMBO, *segretario*:

RIGGIO. — *Al Ministro dell'interno.* — Per sapere:

quali provvedimenti intenda prendere per porre un freno all'ingresso nel nostro Paese di stranieri senza mestiere e per ri-

mandare nei Paesi di origine coloro che hanno i permessi di soggiorno scaduti;

se gli risulti che tanti stranieri vivono nel nostro Paese di espedienti e si dedicano a veri atti delinquenziali, e molti ancora sono dediti ai furti ed ai borseggi;

quale opera intenda svolgere per porre una severa disciplina in questo settore e soprattutto mettere in atto dei severi controlli, in modo particolare nelle grandi città.

(4 - 00172)

RIGGIO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Ministri degli affari esteri, della difesa e della marina mercantile.* — Premesso che continuano i sequestri dei motopescherecci siciliani da parte delle navi militari tunisine, che l'ultimo episodio, del 10 ottobre 1983, ha visto il ferimento del capitano Mario Asaro e che solo per fortuna non è stato colpito l'intero equipaggio dai proiettili della nave da guerra tunisina, si chiede quali interventi concreti si vogliono prendere per impedire questi fatti delittuosi, che gettano nello sconforto tante famiglie di pescatori siciliani.

L'interrogante ritiene che la situazione è tanto grave che non può più essere giustificata una inerzia governativa, nè è più possibile lasciare i lavoratori dei pescherecci in balia di atti di vera pirateria, che met-

tono a repentaglio la vita di tanta brava ed onesta gente e che terrorizzano le loro famiglie, le quali trepidano quotidianamente per i loro cari.

Si chiede anche di sapere che fine ha fatto il progetto di società miste italo-tunisine per la pesca e quali assicurazioni il Governo intende dare ai lavoratori del mare perchè possano svolgere con serenità il loro quotidiano, onesto e faticoso lavoro.

(4 - 00173)

DE CATALDO. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri ed al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per sapere:

se è a conoscenza che l'Enel ha deciso di trasferire la propria agenzia da Viggiano a Villa d'Agri, in Basilicata, senza nessuna ragione plausibile e contro la volontà della popolazione di Viggiano;

se e quali iniziative intende prendere al fine di far recedere l'Enel dalla sua decisione.

(4 - 00174)

Dott. FRANCESCO CASABIANCA

Consigliere preposto alla direzione del
Servizio dei resoconti parlamentari