

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

87° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 3 FEBBRAIO 1984

INDICE

Commissioni permanenti e Giunte

Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari . . . *Pag.* 3

Commissione parlamentare per le riforme istituzionali . . . *Pag.* 4

**GIUNTA DELLE ELEZIONI
E DELLE IMMUNITÀ PARLAMENTARI**

VENERDÌ 3 FEBBRAIO 1984

Presidenza del Presidente

BENEDETTI

La seduta inizia alle ore 9.

Il Presidente avverte che la seduta non avrà luogo per contemporanei impegni dei commissari.

La seduta termina alle ore 9,05.

COMMISSIONE PARLAMENTARE
per le riforme istituzionali

VENERDÌ 3 FEBBRAIO 1984

Presidenza del Presidente

BOZZI

indi del Vice Presidente

SANDULLI

La seduta inizia alle ore 9.

SEGUITO DELLA DISCUSSIONE GENERALE

Il deputato Andreatta, dopo aver ricordato che la frequente giustificazione politica dell'attuale assetto istituzionale si fonda sulla complessità, la frammentazione, e le fratture storiche del Paese, osserva che tale giudizio deve essere corretto, poichè sul piano della distinzione fra laici e cattolici, fra destra e sinistra, la frattura è forse minore che in altri paesi europei. Per quanto concerne le relazioni internazionali esistono ancora certamente fratture profonde; proprio per questo motivo l'equilibrio cui si è giunti con il rifiuto della guerra offensiva, che permette la consonanza di gran parte delle forze politiche, è molto importante; commette quindi un errore il collega Zangheri, nel tentare di forzare ulteriormente su questo tema.

I problemi relativi al sistema elettorale ed ai rapporti tra governo e Parlamento sono invece ancora scottanti; l'accordo raggiunto in sede di Assemblea costituente era semplicemente un compromesso tra forze armate le une contro le altre: l'esperienza storica degli ultimi 30 anni permette invece di rispondere adeguatamente al bisogno di governo che si esprime nella nostra società. La Democrazia cristiana si dichiara aperta ai contributi di tutti coloro che ritengono ne-

cessario modificare i piani di fondo degli assetti degli attuali rapporti istituzionali.

Passando alla formulazione di proposte concrete sostiene l'opportunità che la designazione del Presidente del Consiglio avvenga contestualmente con l'elezione delle Camere, attraverso due tornate di votazioni, l'ultima delle quali dovrebbe consistere in un ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti: dovrebbe essere inoltre assicurato un modesto premio di maggioranza ai partiti apparentati e, nell'ipotesi di successive dissonanze tra Governo e Parlamento, dovrebbe essere applicato l'istituto della sfiducia costruttiva. La dissoluzione della coalizione dovrebbe comportare lo scioglimento delle Camere, e la durata della legislatura dovrebbe essere comunque ridotta a quattro anni.

Sottolinea poi che i rapporti tra costituzione economica ed organizzazione degli organi costituzionali sono particolarmente stretti; i paesi europei che vantano esecutivi stabili hanno infatti un *deficit* inferiore a quello dei paesi dove mancano garanzie di durata dell'esecutivo. È necessario introdurre un limite — che si potrebbe fissare al 50 per cento del reddito nazionale, con una norma provvisoria della durata di cinque anni — alla spesa complessiva, corrente e in conto capitale: soltanto queste ultime spese, inoltre, dovrebbero poter essere coperte con il ricorso al debito pubblico. Ogni anno, tre mesi prima della presentazione del bilancio, il Parlamento dovrebbe comunque fissare, con una mozione, il limite massimo del ricorso al mercato, restando inteso che questo non potrebbe costituzionalmente superare le spese in conto capitale.

Il Presidente della Repubblica — assistito da un « difensore del bilancio » — dovrebbe avere il potere di non promulgare le leggi mancanti di copertura finanziaria; e di ricorrere alla Corte costituzionale contro le leggi mancati di copertura finanziaria già approvate in passato.

Occorre inoltre riservare al Governo l'iniziativa delle leggi di spesa ed evitare l'inserimento in bilancio dei fondi globali.

Si riserva di sviluppare e completare queste linee di indirizzo in un successivo intervento.

Il senatore Milani sottolinea l'utilità della discussione generale che ha permesso di comprendere, meglio di quanto fosse accaduto in occasione dei dibattiti parlamentari, le reali intenzioni delle forze politiche. Occorre adesso che i gruppi di lavoro — strutture certamente più agili della Commissione in seduta plenaria — dedichino il proprio impegno ad approfondire singole questioni, affinché alla fine il quadro d'insieme risulti più nitido, evitando però che la loro opera si concretizzi in una ulteriore divaricazione tra i diversi temi, che autorizzerebbe nei fatti la maggioranza a privilegiare l'adozione di strumenti parziali, ispirati ad una logica di rafforzamento dell'esecutivo e di limitazione dei poteri di controllo parlamentare. Il fine ultimo della Commissione, non può essere in nessun caso quello di offrire un'autorevole copertura a operazioni improvvisate per tamponare la crisi di credibilità e di legittimità che attraversano oggi le istituzioni centrali dello Stato.

Nel dibattito che si svolse alla Camera sul finire della passata legislatura, apparve chiaro che l'intera questione della « grande riforma » si muoveva su un terreno assai equivoco. Mentre infatti si invocavano innovazioni istituzionali in nome di astratti concetti di efficienza e di governabilità, sembrava scomparire il nesso fondamentale che deve legare principi costituzionali e organizzazione dello Stato, obiettivi che la collettività vuole perseguire e formule organizzative ed istituzionali di cui si dota, e mancava la necessaria riflessione su come — a trent'anni dalla Costituzione — si può tracciare un bilancio sull'idoneità della strumentazione istituzionale data, per il perseguimento dei fini indicati nei principi fondamentali, ed esplicitati nella parte dedicata ai diritti e doveri dei cittadini. Non è infatti un valore a sé quello dell'efficienza delle istituzioni, se si mettono tra parentesi, i valori della Carta costituzionale che mantengono tuttora intatta la loro validità.

La domanda prioritaria riguarda quindi l'impegno costituzionale a promuovere la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica e sociale, e il dovere che hanno le istituzioni repubblicane di difenderne i diritti di libertà e quelli socio-economici.

Da questa riflessione può nascere una relazione organica sullo stato di salute delle istituzioni, e solo in questo modo la Commissione può rendere un servizio utile al Parlamento ed al paese, sfuggendo ai rischi di un ruolo ambiguo o « di paravento » che sembra delinarsi in alcuni interventi.

Sottolinea poi che ancora non sono sciolti alcuni dei nodi che rendevano equivoco il dibattito dello scorso anno sulla « emergenza istituzionale ». La riforma del regolamento della Camera ed il diverso atteggiamento assunto dal Gruppo radicale hanno sdrammatizzato il problema, ma si deve riconoscere che le difficoltà di funzionamento delle istituzioni hanno ragioni ben più profonde dell'atteggiamento di un piccolo Gruppo parlamentare: nonostante infatti siano venuti meno clamorosi casi di « filibustering », la produzione legislativa rimane frammentaria e incoerente, le Assemblee non riescono ad affrontare le grandi leggi di riforma, i Governi reggono con sempre maggiore difficoltà il confronto con il Parlamento. Al centro del dibattito c'è la difficoltà, comune a quasi tutte le compagini di governo dei paesi più industrializzati, di prospettare soluzioni credibili alla crisi politica, economica e morale che travaglia la società; e la prima conseguenza di questa assenza di prospettive è il logoramento dei margini di consenso, l'impossibilità di mantenere aperti i canali di comunicazione e di partecipazione tra rappresentati e rappresentanti. Da questa situazione di impossibilità di governare, trae origine la tentazione di procedere a semplificazioni autoritarie del sistema, di ricercare soluzioni provvisorie e incoerenti, che hanno il solo denominatore comune nell'esigenza di porre l'Esecutivo al riparo dai sempre più frequenti « incidenti di percorso ».

Gli elementi da cui partire sono soprattutto tre. Innanzitutto il momento di legittimazione del sistema rappresentativo, discutendo certamente di legge elettorale, ma anche dei meccanismi di raccordo tra autonomie locali e organi centrali dello Stato, tra Parlamento ed esecutivo, tra organi di controllo e pubblica amministrazione. In secondo luogo è indispensabile por mano all'opera di « promozione della partecipazione » in base all'articolo 3 della Costituzione. Infine — ultimo nodo che non è possibile eludere — il governo dell'economia, il governo di una società che ha bisogno di profonde e urgenti trasformazioni, legando in questo senso il tema della riforma istituzionale al più complesso dibattito sull'alternativa, sulla trasformazione delle strutture economico-sociali che governano oggi la società.

Il PDUP ha sottolineato anche nel passato l'esigenza di affrontare senza imbarazzi il nodo della legge elettorale, partendo dalla necessità di costruire le condizioni affinché le elezioni non siano più ridotte a vuoto rituale, in cui si barattano minime percentuali di voti senza che i cittadini possano concretamente pronunciarsi sui programmi e gli schieramenti di Governo. L'obiettivo prioritario è invece quello di restituire alle elezioni il ruolo di momento principe della partecipazione democratica, in cui tutti i cittadini sono chiamati ad esprimersi su chi dovrà governare il paese, con quali alleati e su quali programmi. Questo sarà realizzabile solo se dinanzi all'elettorato si presenteranno schieramenti chiari, con programmi definiti, in grado di mobilitare settori sociali, di coinvolgere l'intero paese nel dibattito sul merito delle proposte. L'ipotesi tecnica del PDUP si articola in due turni di voto: il primo, aperto alla partecipazione di tutte le forze politiche, anche minori, in cui si confronteranno le differenti strategie politiche; il secondo che invece dovrebbe premiare, in collegi plurinominali, lo schieramento maggioritario, che si raccoglierà su un programma preciso, articolando la propria rappresentanza secondo i rapporti di forza evidenziati nel primo turno, e quindi valorizzando anche l'apporto delle forze minori, che non finirebbero « schiacciate » dal partito che,

per dimensioni, egemonizzerebbe lo schieramento. Questa proposta necessita di approfondimento, ma obiettivi irrinunciabili rimangono comunque il rispetto del principio proporzionale, la valorizzazione degli schieramenti programmatici e la salvaguardia dell'articolazione della rappresentanza parlamentare.

Sottolinea poi che solo attraverso l'allargamento degli spazi di democrazia diretta e di partecipazione concreta all'elaborazione delle scelte che incidono sulla vita della collettività si può dare una risposta convincente alla « crisi del consenso ». La crisi di rappresentanza, non è solo legata al processo di corrompimento della vita pubblica ma ha radici più profonde, legate alla rapida trasformazione della società. Oggi l'articolazione reale della società esige canali di partecipazione diffusi a molti livelli, portando i cittadini a gestire direttamente spezzoni fondamentali della vita sociale, dai servizi pubblici al decentramento dei poteri locali, ad alcuni momenti della stessa amministrazione della giustizia.

Osserva infine che il problema del governo dell'economia è stato affrontato solo marginalmente negli interventi di molti colleghi, mentre è proprio lì che si annodano le vere radici della cosiddetta ingovernabilità.

Esprime la convinzione che alcuni meccanismi istituzionali vadano verificati e modificati, ma non per far funzionare meglio il sistema, bensì per poter avviare un processo di trasformazione allargando e valorizzando gli spazi di democrazia. Occorre quindi riflettere sui legami economici e finanziari a livello internazionale che determinano e circoscrivono i margini di autonomia del paese, verificare le logiche e gli strumenti che guidano l'intervento dello Stato nell'economia, contribuire al dibattito sulle forme di partecipazione dei lavoratori alla determinazione delle linee di politica economica e industriale del paese.

Il deputato Pannella osserva che nelle ultime settimane una parte della stampa ha attaccato il sistema, sostenendo la delegittimazione totale degli attuali detentori del potere: dietro questo tipo di articoli

vi è la catarsi dell'efficientismo, un progetto di riforma in atto. Chi professa una formazione liberale ha il dovere della rivolta contro la violazione del diritto da parte del potere; i radicali, con lo « sciopero del voto » in occasione delle ultime elezioni, hanno inteso dare un'alternativa di scelta alla classe politica italiana, non certo individuare una nuova forma di usurpazione del potere.

Esprime stupore e preoccupazione per l'intervento del collega De Mita che — oltre ad alcune ovvie premesse che è anche inutile ricordare, quali la necessità di un Parlamento forte per un Governo forte — si propone tra i temi primari da prendere in esame quello della riforma elettorale, con motivazioni che egli si rifiuta di accettare: la volontà di garantire un meccanismo elettorale che non giochi eccessivamente a favore del partito di maggioranza, ma assicuri un premio ai piccoli partiti aggregati, fu infatti una delle motivazioni già addotte per la « legge truffa » del 1953: fin da allora quindi esisteva nel partito di maggioranza relativa la volontà di dimostrarsi « liberale » nei confronti dei « partitini ». La tesi che la democrazia esige la salvaguardia dei piccoli partiti non lo convince: preferisce infatti il tendenziale bipolarismo anglosassone al pluralismo che ci concretizza nella

concezione libanese, mentre la democrazia è tutt'altra cosa: i radicali quindi sono favorevoli a non garantire alcuna specifica tutela ai piccoli partiti. La riproposizione nel 1984 della operazione elettorale già tentata nel 1953 è sicuramente la spia di una situazione storica analoga.

Propone che in tutte le città con un numero di abitanti tra i 50 mila e i 500 mila o tra i 40 mila e i 300 mila l'elezione del sindaco abbia luogo a suffragio universale; questo criterio non deve essere applicato alle città con un numero di abitanti inferiore ai 30 mila al fine di evitare che ristretti gruppi di potere quali la mafia o la 'ndrangheta o altri simili condizionino l'elezione.

Concludendo sottolinea che prima che sul sistema elettorale occorre intervenire sul processo formativo della volontà democratica, assicurando la conoscenza e l'informazione necessarie per garantire ai cittadini di compiere coscientemente le proprie scelte.

Si augura che questa Commissione, la cui istituzione non è stata certamente voluta dai radicali, riesca a dare a tutti il dovere di partecipare.

Il presidente Sandulli rinvia il seguito del dibattito alla prossima seduta, che avrà luogo giovedì 9 febbraio 1984, alle ore 16.

La seduta termina alle ore 10,40.