

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI
SULLE RIFORME ISTITUZIONALI

Seduta del 3 febbraio 1984

La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presieduta dal presidente del gruppo liberale Aldo Bozzi, tiene la sua prima seduta il 30 novembre 1983. Dopo la discussione di carattere generale, la commissione esamina i temi relativi al Parlamento, al Governo, alle fonti normative, al Presidente della Repubblica, ai partiti ed al sistema elettorale, presentando la sua relazione conclusiva il 29 gennaio 1985. Ad essa si aggiungono sei relazioni di minoranza.

Andreatta interviene il 3 febbraio 1984 nell'ambito della discussione generale. Per rispondere al bisogno di governabilità di cui si percepisce l'esigenza nella società civile, dichiara di preferire un sistema elettorale a doppio turno, con l'indicazione del Presidente del Consiglio, e avanza l'ipotesi dell'introduzione della sfiducia costruttiva. Si sofferma sui temi relativi alla costituzione economica del Paese, sostenendo l'opportunità di introdurre due vincoli: un limite alla spesa complessiva, pari al 50 per cento del reddito nazionale, e la possibilità di ricorrere all'indebitamento solo per le spese in conto capitale. Considera, inoltre, opportuno conferire al Presidente della Repubblica la facoltà di non promulgare leggi che non abbiano una copertura adeguata. Chiede, infine, di poter svolgere ulteriori argomenti in una delle successive sedute della commissione.

Andreatta. Signor Presidente, la giustificazione politica dell'attuale assetto delle nostre istituzioni si fonda, come ci ha ricordato anche da ultimo, l'altro ieri, l'onorevole Battaglia, sulla complessità, sulla frammentazione, sulle fratture storiche del nostro paese.

Ritengo che questo giudizio debba in qualche modo essere corretto. Sul piano della distinzione tra laici e cattolici, tra destra e sinistra, il livello di rottura e di frammentazione della nostra società è forse minore che in altre società europee. La larga maggioranza manifestatasi in questi giorni attorno ai temi del Concordato, le ampie maggioranze che si sono verificate nel passato intorno ai temi delle grandi riforme economiche e sociali del paese non trovano riscontri in altri paesi articolati in un sistema politico più semplificato del nostro.

Certo, sul problema dei rapporti internazionali esistono ancora divergenze profonde nel nostro paese, ed è per questo che, alle proposte dell'onorevole Zangheri, desidero obiettare che l'equilibrio realizzatosi sull'articolo 11 della Costituzione, attraverso il rifiuto della guerra offensiva e l'apertura a forme di limitazione della sovranità, è ancora un equilibrio che permette senza forzature una vasta consonanza delle forze politiche italiane.

Credo che sbagli l'onorevole Zangheri quando, su questa frattura che ancora sussiste nella storia del nostro paese, tenta ulteriori forzature. A fronte di questa società politica, che forse nel profondo è meno frammentata di quella di altri paesi, il nostro sistema elettorale, la nostra forma di governo, i rapporti tra Parlamento e Governo sono invece tali da creare problemi molto seri alla capacità di esprimere e di soddisfare i bisogni del paese. A me sembra che il compromesso raggiunto alla Costituente fosse un compromesso di forze, armate le une contro le altre, di garanzie reciprocamente chieste e date, e che l'evoluzione di questi trent'anni della nostra vita costituzionale permetta oggi di valutare, alla luce dell'esperienza storica, la profondità di quelle fratture e le conseguenze delle garanzie che ci siamo date, e di rispondere ad un bisogno crescente di governo che si esprime nella nostra società.

Di fronte ad una società meno divisa di quello che talvolta si pensa, di fronte ad una società in cui il gioco delle forze politiche ha permesso per due decenni di correggere il proporzionalismo estremo delle leggi elettorali e le difficoltà nei rapporti tra Parlamento ed esecutivo posti dalla Costituzione, negli ultimi dieci, quindici anni il mutamento della situazione delle forze politiche e dei loro rapporti nel nostro paese hanno fatto emergere i limiti degli assetti attuali.

È stata avanzata da colleghi del mio gruppo una serie di proposte. Noi siamo aperti ai contributi di coloro che come noi pensano che sia necessario modificare alcuni dei piani di fondo dell'assetto dei rapporti tra le istituzioni del nostro paese.

Penso personalmente che sia necessario che le elezioni parlamentari siano abbinate all'obbligo, da parte di tutte le forze politiche, dell'indicazione, già in sede di prima consultazione elettorale, del Presidente del Consiglio, a cui segua una eventuale seconda votazione di ballottaggio tra i due candidati che nella prima votazione hanno riportato il maggior numero di suffragi.

Penso anche che si possa prevedere, come è stato proposto, un modesto premio di maggioranza per i partiti apparentati attraverso il ricorso ad un collegio unico nazionale e ad una lista unica presentata dai partiti che si apparentano. Nell'ipotesi che si determinino dissonanze tra il Governo così nominato e il Parlamento, si dovrebbe attivare una procedura di sfiducia costruttiva, mentre le dimissioni dell'esecutivo dovrebbero comportare lo scioglimento automatico del Parlamento. Dando questa maggiore forza all'esecutivo si può anche ipotizzare un abbreviamento della legislatura a

quattro anni, che corrisponde al periodo di durata della maggior parte dei parlamenti dei paesi industriali, e che permette una più regolare cadenza di rapporti con il corpo elettorale come compenso alla maggiore rigidità di un sistema semiparlamentare come quello che ho qui designato di rapporti tra l'esecutivo e il Parlamento.

Dopo questi rapidi accenni desidero affrontare – nella sfera di argomenti assegnatimi – alcuni temi relativi alla costituzione economica del paese. In realtà, i rapporti tra costituzione economica e organizzazione degli organi costituzionali sono molto stretti. La crisi fiscale ha colpito in Europa soprattutto i paesi con un sistema elettorale proporzionale e con un sistema di governo instabile: in Olanda, Belgio e Danimarca il disavanzo pubblico supera il 10 per cento del reddito nazionale. Al contrario, Francia, Germania Federale, Regno Unito, che in modo diverso si sono dati sistemi che hanno assicurato maggiore stabilità all'esecutivo, presentano disavanzi inferiori al 3 per cento. Esiste un rapporto tra la finanza pubblica e il modo di lavorare delle istituzioni; esiste un modo di comprare il consenso in parlamenti instabili, che è la conseguenza degli assetti istituzionali. Quindi, in qualche modo, il problema della crisi fiscale dello Stato italiano si rapporta al tema prima indicato di un assetto forte delle istituzioni, di una garanzia di durata dell'esecutivo. In ogni caso, una certa ingegneria costituzionale come quella voluta da Vanoni e da Einaudi con l'articolo 81 della Costituzione può valere a ridurre la tendenza ormai cronica della nostra finanza pubblica a superare ogni limite, e può introdurre obiettivi condizionamenti per impedire che una quota troppo esorbitante della propensione al risparmio del paese vada a finanziare *deficit* di bilancio.

Dopo avere meditato su questi problemi, credo sia necessario introdurre un limite alla spesa complessiva, corrente ed in conto capitale; credo che esista un volume di utilizzo del reddito nazionale attraverso il sistema, il reticolo delle pubbliche amministrazioni oltre il quale il sistema di economia mista voluto dal costituente perde di identità e di efficienza. Credo perciò che questo limite possa essere fissato al 50 per cento del reddito nazionale, con una norma provvisoria che impone entro un periodo di cinque anni la discesa dell'attuale fabbisogno appunto al 50 per cento.

In secondo luogo, pur nell'ambito di questo vincolo, è necessario che le spese correnti, occasionali o ricorrenti siano coperte da entrate fiscali occasionali o ricorrenti e che soltanto le spese in conto capitale (e sorgono seri problemi nel definirle) possano essere coperte col ricorso al debito pubblico. Ritengo che in sede costituzionale si debba affermare un processo di bilancio che veda innanzi tutto una prima decisione (la *first resolution* della pratica costituzionale americana) attraverso la quale, tre mesi prima della presentazione del bilancio, con una mozione il Parlamento fissi il limite del ricorso al mercato, in modo che questo limite non derivi come sommatoria delle eccessive richieste di spesa e della non volontà di accompagnarle con nuove misure fiscali. Intanto entro la fine di giugno di ogni anno il

Parlamento dovrebbe indicare con una propria risoluzione il limite massimo dell'indebitamento che, secondo il sistema che ho ora delineato, dovrebbe comunque trovare nella Costituzione il limite per il quale esso non può superare le spese in conto capitale.

Il Presidente della Repubblica ha in questi anni, in alcune occasioni significative, rinviato al Parlamento alcune leggi prive di copertura. A mio avviso, per evitare conflitti tra gli organi costituzionali, sarebbe forse più opportuno che al Presidente della Repubblica fosse conferita la facoltà di non promulgare le leggi che non hanno adeguata copertura. Egli dovrebbe essere assistito da un difensore del bilancio, il quale dovrebbe suggerire al Presidente il rifiuto di promulgazione delle nuove leggi che mancano di copertura e dovrebbe poter rimettere al giudizio della Corte costituzionale leggi approvate in passato e prive di congrua copertura.

Si dovrebbe anche riservare al Governo, sottraendola al Parlamento, l'iniziativa in materia di leggi di spesa. Si dovrebbe, infine, vietare la possibilità di inserire in bilancio fondi globali. Credo che di fronte al rischio di una crisi fiscale che tende ad avvitarci su se stessa, l'intuizione dei costituenti, soprattutto – come dicevo – di Einaudi e di Vanoni, di fissare nella Costituzione limiti alla dimensione del *deficit* pubblico debba, dopo trent'anni di esperienza, essere riesaminata ed integrata con norme del tipo di quelle che ho illustrato.

Onorevole Presidente, vorrei pregarla di consentirmi di sviluppare e completare queste linee di indirizzo in un successivo intervento, in una delle prossime sedute.

Seduta del 9 febbraio 1984

Andreatta continua il suo intervento sulle riforme istituzionali, soffermandosi in particolare sull'organizzazione della pubblica amministrazione. Egli ritiene che, in questa materia, alla riserva di legge per l'istituzione di uffici, fissata dall'articolo 97 della Costituzione, debba subentrare una riserva di regolamento, in modo da poter affrontare le problematiche relative agli organi dei ministeri, ai trattamenti economici dei dipendenti attraverso «regolamenti generali da emanarsi dalla Presidenza del Consiglio e sotto il controllo del Parlamento». Auspica, inoltre, l'emanazione di una legge quadro sul procedimento amministrativo.

Ampio spazio dedica poi al tema dei diritti economici, partendo dalla constatazione che l'equilibrio tra mercato e regolamentazione, tra liberismo e difesa degli interessi collettivi fissato dalla Costituzione, si è ormai deteriorato, generando squilibri e vincoli non più giustificati, che occorre rimuovere. Andrebbe, ad esempio, affermato il principio del divieto di abuso di posizione dominante sia tra le imprese sia nel rapporto tra imprese e fornitori.

Conclude, infine, ricordando che il suo intervento si è ispirato alle parole di Aldo Moro, che già nel 1944 affermava «la necessità di uno Stato serio e forte».

Andreatta. Grazie, signor Presidente, per avermi dato la possibilità di sospendere l'altra volta il mio intervento e di riprenderlo oggi. Agli argomenti già svolti, vorrei aggiungere altri due: in primo luogo, il problema della crisi dell'amministrazione pubblica, che difficilmente può essere affrontato in termini generali e in sede costituzionale. Il problema dell'amministrazione è un problema di cultura, è un problema di investimenti a lungo ritorno, e deve essere affrontato amministrazione per amministrazione. Tuttavia, vi sono degli inceppi di natura costituzionale, nell'attuale ordinamento, che rendono impraticabile la via della riforma amministrativa. Mi riferisco, in particolare, all'articolo 97 della Costituzione, che impone per la istituzione di uffici la riserva di legge. Il corpo delle leggi esistenti sull'amministrazione è così vasto che, se non si interviene sostituendo alla riserva di legge quella di regolamento, diventa impossibile operare sul terreno delle leggi dell'amministrazione, e si determina una situazione di irresponsabilità.

I titolari dei ministeri non sentono di essere responsabili per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, poiché essi ereditano un'amministrazione organizzata attraverso lo strumento legislativo e i tempi necessari per la modifica dell'ordinamento del proprio Ministero sono un multiplo della durata degli attuali governi. Il Parlamento è scarsamente interessato ai problemi della organizzazione amministrativa; ne è un esempio la quarantennale vicenda della legge sulla Presidenza del Consiglio; vi sono esempi molto più modesti di cui ho avuto esperienza, come quello delle direzioni provinciali del Tesoro, che pure hanno conseguenze sui diritti dei cittadini, come i diritti alla pensione, per i quali i parlamentari si dimostrano sensibili. Eppure, le leggi di riforma in questo campo decadono, passano da una legislatura all'altra. Io credo che i problemi di organizzazione dell'amministrazione, il problema degli organici dei ministeri, i problemi relativi ai trattamenti economici dei dipendenti, debbano essere affrontati attraverso regolamenti generali da emanarsi dalla Presidenza del Consiglio e sotto il controllo del Parlamento, cioè attraverso strumenti normativi più agili e meno formalizzati di quelli previsti dall'articolo 97. Ritengo quindi che in questo campo debba subentrare, alla riserva di legge, la riserva di regolamento, in maniera che anche le leggi esistenti possano essere modificate con l'esercizio del potere regolamentare del Governo. Sembra opportuno che una legge-quadro regoli, come anche in questa Commissione è stato da altri colleghi accennato, la materia del procedimento amministrativo o, meglio, dei procedimenti amministrativi. Credo che questa legge-quadro dovrebbe soprattutto garantire la possibilità di informazione e di partecipazione dei cittadini e delle associazioni nella fase istruttoria delle decisioni amministrative. Vi è infine un punto, che è di interfaccia tra l'amministrazione ed

i cittadini: è l'obbligo, per l'amministrazione, di rispondere alle richieste ed ai dubbi dei cittadini sulla interpretazione delle leggi. Mi permetta, Presidente, di ricordare che per cinque anni tre ministri del tesoro chiesero all'amministrazione delle finanze di interpretare le leggi fiscali in materia di minusvalenze valutarie. Per cinque anni il Ministero delle finanze non ha risposto. Alla fine, l'Ufficio italiano cambi ha dovuto ricorrere al condono fiscale per superare un problema che avrebbe potuto essere superato attraverso una interpretazione, su richiesta di parte, dell'amministrazione. Tanto più indifeso è il cittadino di quanto immagino non fosse un ente pubblico così importante come l'Ufficio italiano cambi sostenuto da un dicastero economico altrettanto importante.

E vengo infine al problema dei diritti economici. La Costituzione ha realizzato un faticoso equilibrio, frutto della cultura del tempo tra mercato e regolamentazione, tra liberalismo o liberismo e socialismo, tra giustizia e libertà. Abbiamo l'impressione, tuttavia, che questo compromesso risenta dei 40 anni passati e che l'esperienza abbia rivelato la fragilità delle formule costituzionali (anche l'esperienza della giurisprudenza costituzionale). Nella fase attuale la rete dei vincoli all'attività dei cittadini tende costantemente ad espandersi. Nell'intento di perseguire fini di equità e di tutela dei valori collettivi, si è sviluppata una legislazione vincolistica che in molti casi pone a carico dei singoli i costi della tutela dell'interesse collettivo, sia esso quello di una maggiore giustizia redistributiva, sia esso quello della difesa di interessi diffusi. Questa linea di politica legislativa ha determinato in ogni caso il restringersi della libertà individuale, ma soprattutto, in molti casi, ha determinato effetti contrastanti con gli obiettivi perseguiti, quello cioè di tutelare certe posizioni soggettive, indipendentemente dal bisogno, e di scaricare i costi della tutela su altre posizioni soggettive, indipendentemente dalla capacità di reddito. È il caso della legislazione in materia di affitti, di affitti di beni rustici e di affitti di beni urbani. E ciò non solo determina una compressione dell'autonomia dei singoli, ma ingenera facilmente nuove ingiustizie, quando le posizioni tutelate o compresse toccano direttamente i singoli, e crea ostacoli di carattere generale alla mobilità produttiva e sociale, quando le posizioni tutelate o compresse riguardino gli apparati produttivi o le attività economiche. Crea inoltre fratture evidenti e grande disparità nella società tra posizioni tutelate e posizioni estranee al regime di tutela. La conseguenza della spinta all'intervento pubblico, concepito come intervento di vincolo, ha poi determinato ulteriori conseguenze, per un verso, soprattutto con riferimento alle disparità tra posizioni tutelate e non tutelate ha determinato una disaggregazione e frammentazione della società. Per un altro verso, con riguardo alle posizioni compresse (quelle sulle quali si fanno gravare i costi del perseguimento dei fini di interesse generale) ha determinato lo scatenarsi di lotte forti tra gruppi compressi, al fine di scaricare poi sulla collettività gli oneri, e il manifestarsi di forme di economia sommersa, ma in realtà fuori legge, che sono sostegno alla produzione, sono

in realtà elementi di ingovernabilità del sistema e comunque a loro volta ulteriori elementi di frammentazione della società. In ogni caso, quale forma di disgregazione e di ribellione alla linea vincolistica, accentuano gli elementi di disparità e quindi di iniquità del sistema; sono in larga misura causa di incertezza delle posizioni relative dei cittadini; costituiscono ostacoli alla trasparenza del sistema complessivo; incentivano la guerra tra i poveri per un verso, la guerra tra i gruppi per un altro. Proprio per poter ricostruire un rapporto di certezza, di trasparenza e di equità tra cittadini e Stato, occorre ripensare la strategia vincolistica. I due obiettivi irrinunciabili della tutela delle posizioni deboli e della tutela degli interessi collettivi diffusi, devono essere perseguiti attraverso meccanismi che assicurino certezza, trasparenza, equità, libertà e autonomia dei cittadini.

Io credo che in qualche modo la costituzionalizzazione del trattato di Roma, data la tecnica con cui lo abbiamo ratificato, porti ad una modifica evolutiva nella interpretazione degli articoli relativi alle libertà economiche e sociali e ai vincoli per finalità sociali dei diritti delle libertà di impresa. Ma credo che uno sforzo di definizioni migliori di questo equilibrio, rispetto all'equilibrio definito 40 anni fa, vada perseguito e simultaneamente vada anche, nella nostra legislazione costituzionale, affermato il principio del divieto all'abuso di posizioni dominanti, sia per quanto riguarda imprese in concorrenza, sia per quanto riguarda imprese in un rapporto di cliente-fornitore. Ci sono abusi di posizioni dominanti che non si esercitano sul mercato dei prodotti, ma nel rapporto tra maggiori e minori imprese. Altro settore in cui credo vada definito un diritto di parità di condizioni di concorrenza è quello delle partecipazioni statali; attraverso il ricorso ai fondi pubblici si può determinare un abuso di posizioni dominanti da parte di talune imprese e un sottrarsi di queste imprese alla regola della concorrenza. Vi è poi, nel campo dei cosiddetti monopoli naturali, il problema di affermare un diritto di accesso inteso nel senso più largo e più moderno. Per monopolio naturale si può intendere la rete dei ripetitori della RAI, così come la rete delle telecomunicazioni. È importante che le società pubbliche che le gestiscono non abbiano un diritto di impedire l'accesso a queste reti da parte di soggetti privati, di soggetti che esercitano una attività privata industriale o di servizi. Credo che in futuro, se il monopolio naturale si estendesse anche alla produzione e vendita di dati, alla vendita di un complesso di servizi, che sono connessi alla trasmissione di informazioni, noi avremmo una estensione del monopolio che ha ragione di essere per quanto riguarda l'esercizio di una rete, ma non l'uso della rete. E quindi mi sembra importante definire il diritto di accesso nel caso di tutti i monopoli naturali. Penso che nella vicenda, ad esempio, della televisione, un chiarimento sul diritto di accesso alla rete dei ripetitori avrebbe avuto come conseguenza un mercato più concorrente e non la creazione di un duopolio tra pubblico e privato. Da ultimo, signor Presidente, credo vada stabilito un diritto dei cittadini nei confronti di quel-

le organizzazioni che hanno una forma giuridica debole, come le associazioni di fatto, ma che rappresentano un potere sociale concentrato e forte. Mi riferisco alle associazioni professionali, alle associazioni sindacali, ai partiti politici. Nei confronti di queste associazioni io non vedo una particolare ragione di una disciplina specifica per i partiti, ma mi sembra che esista il problema della libertà del singolo nei confronti di tutte queste organizzazioni collettive e mi pare che almeno una garanzia di trasparenza per quanto riguarda gli aspetti finanziari e per quanto riguarda la formazione degli organi di queste strutture, che sono molto importanti nella vita sociale, vada assicurata.

Da ultimo, già il professor Giugni ha qui accennato alla opportunità, in materia di articolo 39 della Costituzione di prendere coscienza che il nostro ordinamento si è evoluto su linee diverse da quelle immaginate dai costituenti. È per questo che anche io sono d'accordo che i commi successivi al primo, a quello che garantisce la libertà sindacale, vadano soppressi. Ma mi sembra che vada anche introdotta una disposizione per cui, quando i sindacati trattano con l'amministrazione pubblica, dal caso della formazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro alle numerose rappresentanze dei sindacati nei consigli di amministrazione dei ministeri e in molti altri organismi pubblici, alla rappresentanza del sindacato come parte nei confronti della pubblica amministrazione, vada imposto l'obbligo di trasparenza per quanto concerne la rappresentatività dei sindacati. Sul terreno privato, i sindacati sono rappresentativi su un piano di fatto, in quanto sono in grado di nuocere alla controparte; ma quando il sindacato entra in una sfera che lo mette in rapporto con i poteri pubblici, mi sembra debba dichiarare, in modo diverso dalla sua combattività, dalla sua forza di fatto, la ragione della sua rappresentatività.

Sono, queste, alcune considerazioni, Presidente, che toccano problemi di crisi nei rapporti e nella credibilità delle istituzioni nei confronti del cittadino e nei confronti della società. Vorrei ricordare che il mio intervento e quello dei miei amici si è ispirato ad una considerazione: la necessità di avere uno Stato serio e forte. Sono parole di Aldo Moro del 1944, quando egli diceva che non è giusto volere, per una malintesa pregiudiziale cristiana, spiritualista e personalista, uno Stato debole, inconsistente, incolore, e affermava la necessità di uno Stato serio e forte. Io temo, signor Presidente, che se noi, noi che siamo presenti in questa Commissione, non cogliamo questa occasione, dopo tanti discorsi che alcune parti politiche hanno fatto sulla grande riforma, e se, per tutelare le posizioni di ciascuna delle forze politiche qui da noi rappresentate, uscirà da questa Commissione una *reformette* come quella del 1954, che caratterizzò le vicende della quarta Repubblica francese, credo che potremo essere responsabili di un ulteriore degrado delle nostre istituzioni e di una possibilità di vuoto, che oggi non è prevedibile possa essere riempito ma che, come dimostrano le vicende della quarta Repubblica, con le *reformettes* non può essere riempito.