

RELAZIONE DI MINORANZA

DEL DEPUTATO STEFANO RODOTA

(Gruppo parlamentare della Sinistra indipendente
della Camera dei deputati)

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

1. — METODO E SOSTANZA DELL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE: PERCHÉ NE HO LASCIATO I LAVORI	Pag. 629
2. — ALLE ORIGINI DI UN INSUCCESSO: COME NACQUE E COME HA OPERATO LA COMMISSIONE	» 630
3. — DUE LINEE DI POLITICA ISTITUZIONALE	» 632
4. — IL MODELLO ADOTTATO DALLA RELAZIONE FINALE: CONCENTRAZIONE DEI POTERI E DEPERIMENTO DEI CONTROLLI	» 634
5. — QUALCHE OSSERVAZIONE SULLA TECNICA LEGISLATIVA ADOTTATA DALLA COMMISSIONE	» 636
6. — IL PROBLEMA DELLA DECISIONE TRA GOVERNO, PARLAMENTO, PARTITI. UN'ALTRA IPOTESI DI RIFORMA. DAL MONOCAMERALISMO AL SISTEMA UNINOMINALE, AD UNA RINNOVATA DISTRIBUZIONE DEI POTERI DI DECISIONE E DI CONTROLLO	» 637
7. — IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO E IL TRASFERIMENTO DI POTERI NORMATIVI AL GOVERNO E AI GRUPPI «CORPORATI»	» 643
8. — PER UNA POLITICA DELLE LIBERTÀ. DIRITTI DEI CITTADINI ED ORGANIZZAZIONE DEI POTERI	» 646

PAGINA BIANCA

1. - METODO E SOSTANZA DELL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE: PERCHÉ NE HO LASCIATO I LAVORI.

Nella seduta di giovedì 15 novembre 1984 comunicavo la mia decisione di non partecipare al seguito dei lavori della Commissione, sottolineando in particolare come lo spostamento del baricentro dell'attività della Commissione dall'Assemblea plenaria all'Ufficio di presidenza avesse finito con il limitare le possibilità di discussione e di confronto. Questa non era soltanto una critica di principio al metodo di lavoro che aveva finito con il prevalere. La sostituzione del metodo della negoziazione ristretta a quello del confronto aperto, infatti, ha favorito il prevalere di soluzioni che — tanto nel loro insieme, quanto più specificatamente per l'assetto dei rapporti al vertice delle istituzioni — giudicavo non accettabili, e perfino improponibili con riferimento al mandato conferito alla Commissione dalle mozioni istitutive. Le ragioni del mio dissenso sono state ulteriormente rafforzate dal modo in cui i lavori sono proseguiti dal 15 novembre 1984 in poi e dal contenuto della relazione finale.

Ritengo opportuno chiarire, ad ogni modo, che il mio abbandono dei lavori della Commissione non era il frutto di una decisione improvvisa o di una vocazione alla teatralità. Era, invece, la conseguenza coerente, per certi versi addirittura obbligata, dell'atteggiamento da me assunto e ripetutamente reso noto in occasione di riunioni della Commissione.

Nella seduta di giovedì 18 ottobre 1984, riprendendo alcune osservazioni del commissario Scoppola, formulate nel corso di una riunione dell'Ufficio di presidenza, mettevo in evidenza come la Commissione fosse stata svuotata delle sue attribuzioni, nella sostanza concentrate nell'Ufficio di presidenza. Rilevavo come ciò avesse portato ad un progressivo abbandono, di fatto, della Commissione da parte della grande maggioranza dei suoi componenti, assente in quasi tutte le sedute; e come lo stesso lavoro dei gruppi preparatori risentisse negativamente di questa situazione, a giudicare almeno dall'esempio offerto da quello competente per i diritti di libertà e di partecipazione, che non riuscì mai a riunirsi. Successivamente, nella riunione dell'Ufficio di presidenza del 4 novembre 1984, di fronte alla pretesa di uno dei commissari di subordinare ad una esplicita considerazione del tema del voto segreto in Parlamento il permanere dell'interesse del suo gruppo alla prosecuzione dei lavori della Commissione, lasciavo i lavori dell'Ufficio di presidenza

(ai quali, peraltro, ho partecipato solo nelle riunioni dedicate al tema dei diritti di libertà e partecipazione).

Questa presa di posizione rispondeva a due specifiche preoccupazioni. Da una parte, infatti, era ormai divenuto evidente che l'Ufficio di presidenza non era più soltanto un luogo ove veniva effettuato sostanzialmente un lavoro istruttorio, ma la sede in cui venivano poste vere e proprie pregiudiziali politiche, destinate ad influenzare in maniera determinante il lavoro della Commissione nel suo insieme. L'insistenza sul voto segreto, d'altra parte, rappresentava una violazione dei limiti imposti alla Commissione dalle mozioni istitutive. Tali limiti non consistono soltanto in alcuni specifici oggetti, giudicati « maturi ed urgenti » (riforma delle autonomie locali, ordinamento della Presidenza del Consiglio, nuova disciplina dei procedimenti d'accusa), come vuole far intendere la Relazione della Commissione (p. 3). Nelle mozioni si vincolava la Commissione al « rispetto delle competenze istituzionali » delle Camere: e chiunque abbia memoria della fase che precedette l'istituzione della Commissione, sa bene che con tale formula generale si voleva alludere proprio alla questione del voto segreto.

È stato l'insieme di queste distorsioni ad indurmi ad abbandonare i lavori della Commissione e a predisporre questo documento separato. Nel quale non ripeterò, ovviamente, quanto ho avuto modo di esporre durante le discussioni, né intendo svolgere un esame dettagliato di tutte le questioni che formano oggetto della Relazione. Mi soffermerò piuttosto sulle condizioni in cui la Commissione si è trovata a lavorare, sull'impianto della Relazione, sulla scelte di principio compiute, sottolineando in tutti i casi come sarebbe stato possibile seguire una strada diversa.

Oggi è ancora possibile far sì che un proficuo lavoro di riforma delle istituzioni venga avviato lungo binari diversi da quelli che hanno portato prima alle difficoltà, poi al fallimento della Commissione in quanto tale. Questo documento contiene puntuali indicazioni in tal senso. Altre saranno presentate, nella forma di proposte di legge, da me e da altri deputati del mio gruppo nelle sedi istituzionali proprie.

2. - ALLE ORIGINI DI UN INSUCCESSO: COME NACQUE E COME HA OPERATO LA COMMISSIONE.

Le difficoltà incontrate dalla Commissione nel suo lavoro sono in parte di carattere strutturale, in parte legate al modo in cui il lavoro è stato inteso e attuato. Alla istituzione della Commissione si giunse senza aver dissipato i molti equivoci e risposto ai tanti interrogativi che avevano accompagnato la proposta della sua creazione. Le mozioni istitutive, al tempo stesso sovraccariche di indicazioni di temi da affrontare e lacunose rispetto a questioni di notevole rilievo, non fornivano alcuna indicazione dei criteri che la Commissione avrebbe dovuto seguire, né lumi maggiori potevano esser tratti dalle discussioni parlamentari. La verità è che i sostenitori della istituzione della Commissione (schiera di cui non fecero parte i

deputati della Sinistra indipendente) privilegiarono ragioni di pura opportunità politica, peraltro di segno divergente, favorevoli alla creazione del nuovo organo, senza curarsi troppo di chiarire i suoi compiti e i suoi obiettivi. La tecnica del rinvio diveniva così l'unica praticabile: di questo le discussioni parlamentari forniscono larga testimonianza, mentre sono assai avare di tentativi di definizione del modo in cui la Commissione avrebbe dovuto operare. L'onere di questo chiarimento veniva integralmente trasferito sulla Commissione, che vedeva notevolmente complicato il suo già difficile compito.

Di questo vizio d'origine ci si poteva forse liberare se fosse stata seguita una via diversa da quella che la Commissione finì con l'imboccare. Ho già formulato alcuni rilievi critici sul metodo adottato. Aggiungo solo che, dopo l'iniziale esposizione in Commissione delle varie posizioni, l'aver progressivamente trasferito il lavoro nella sede ristretta dell'Ufficio di presidenza ha fatto venir meno la condizione di un confronto e di un approfondimento adeguato. Veniva in tal modo cancellato l'unico motivo che poteva giustificare l'esistenza della Commissione: l'imposizione alle diverse forze dell'obbligo di un pubblico chiarimento delle reciproche posizioni. È invece avvenuto che la negoziazione precedesse e sostituisse il chiarimento, con le conseguenze ormai note.

Esisteva, però, una alternativa alla istituzione della Commissione, che avrebbe consentito un immediato confronto tra le diverse forze politiche sul merito dei problemi, in tempi assai più brevi dei quattordici mesi occupati dai lavori della Commissione. Mi riferisco al fatto che, tra il settembre e l'ottobre 1982, per iniziativa dei Presidenti delle Camere, erano stati costituiti, presso le Commissioni Affari costituzionali, due Comitati di studio per l'esame dei problemi istituzionali. Già nella passata legislatura, nel corso della discussione sulla prima proposta di istituzione della Commissione (Camera dei deputati, *Atti Parlamentari*. VIII Legislatura. Discussioni, seduta del 9 marzo 1983, p. 51) avevo proposto che si ricorresse alla procedura prevista dall'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati (articolo 48 del Regolamento del Senato), in modo da arrivare ad una prima discussione congiunta davanti alle Commissioni Affari costituzionali dei due rami del Parlamento. Sulla base di questa discussione sarebbe stato possibile, poi, passare da un confronto più ravvicinato alla Camera ed al Senato, per arrivare così ad affrontare concretamente i singoli problemi di riforma.

Ma le difficoltà non sono nate soltanto da un mancato chiarimento preliminare o da una errata impostazione dei lavori. Sono derivate pure da una sottovalutazione dei nessi strettissimi tra vicenda istituzionale e vicenda politica, nessi non cancellabili con un tratto di penna o con puri atti di volontà. Mi riferisco, ovviamente, al fatto che le operazioni di « ingegneria costituzionale » sono poi sempre, in concreto, la traduzione di disegni politici, di intese, di accordi non contingenti. Richiedono, quindi, o la netta prevalenza di una forza (e quindi del suo programma politico-istituzionale) o l'esistenza di un clima particolarmente propizio alle intese.

Nella situazione italiana, non ricorreva certo (e non ricorre) la prima condizione, visto che nessuna forza può vantare una prevalenza quantitativa decisiva o una netta egemonia culturale. L'esistenza di una disponibilità al confronto, e quindi all'intesa, poteva essere testimoniata dal ricorso, che taluno aveva fatto, alla metafora dei « due tavoli », quello politico e quello istituzionale, che era possibile e opportuno tener separati. Ma, una volta di più, la forza dei fatti e le regole della politica hanno preso il sopravvento, e quella dei « due tavoli » si è rivelata ciò che effettivamente era, una metafora e basta.

Non era pensabile che la Commissione non risentisse dei rapporti difficili, e via via sempre più tesi, tra maggioranza e opposizioni, e delle stesse tensioni esistenti all'interno della maggioranza. Né si poteva supporre che la discussione istituzionale all'interno della Commissione potesse procedere ignorando del tutto le forzature che, proprio sul terreno istituzionale, venivano praticate ogni giorno, tanto che un ministro in carica, al tempo dell'aspra contesa sul decreto riguardante la scala mobile, dichiarava senza mezzi termini che « questo Governo le riforme istituzionali le fa con i fatti ».

Questo insieme di difficoltà, nella grandissima parte prevedibili e previste, non è soltanto rivelatore di un quadro in cui sono presenti imprevidenze, improvvisazioni, forzature, illusioni. È sintomatico della scelta di un metodo sbagliato, e che non poteva produrre un risultato diverso da quello che, nella realtà, si è avuto: l'insuccesso dei lavori della Commissione.

3. - DUE LINEE DI POLITICA ISTITUZIONALE.

Per valutare in maniera non angusta la Relazione finale è opportuno considerare due argomenti che hanno avuto una larga circolazione prima della istituzione della Commissione, e che non sono stati del tutto abbandonati. Il primo descrive gli anni tra il 1948, data dell'entrata in vigore della Costituzione, e l'oggi come un periodo di lunghissima stasi istituzionale. Il secondo presenta la fase più recente come dominata dal contrasto tra una cultura delle riforme ed un atteggiamento di arroccamento conservatore intorno al testo della Costituzione. Entrambi questi argomenti contengono elementi di forte falsificazione della realtà.

Certo, le modifiche formali della Costituzione repubblicana sono state poche, e neppure tutte significative. Nessuno, tuttavia, può valutare il nostro sistema fermandosi a questo dato formale. Ci sono state stagioni di ricchissima innovazione istituzionale, come quella che coincide con gli anni 1970-1971, che sono gli anni dell'attuazione dell'ordinamento regionale, della disciplina del *referendum*, dello statuto dei lavoratori, della introduzione del divorzio, dei nuovi regolamenti parlamentari. D'altra parte, proprio quelli che si proclamano « innovatori » hanno finito con il concentrare la loro attenzione su dati che non compaiono formalmente nella Costituzione: la legge elettorale, materia in cui, nel 1953, era pur stata tentata una innovazione di notevole portata; e il voto segreto, mettendo sotto accusa in particolare la disciplina introdotta nel 1971 dal nuovo regolamento della Camera dei deputati.

Se si vogliono correttamente presentare e interpretare i dati reali, allora, bisogna dire che l'oggetto della riforma non è un sistema anchilosato e immobile, rimasto fermo al 1948, ma il sistema costituzionale quale si è venuto conformando soprattutto nella prima metà degli anni '70. Ed è proprio in relazione a questo oggetto reale che dev'essere valutato il secondo argomento, al quale ho già fatto cenno.

Il contrasto, dunque, sarebbe stato, e sarebbe ancora, tra una cultura della innovazione ed una della conservazione? In realtà, questo modo di descrivere la situazione tende a velare i tratti effettivi di un insieme di riforme il cui obiettivo è quello di capovolgere la linea istituzionale che, sviluppando premesse esplicite o implicite nella Costituzione, si era venuta affermando nel periodo ricordato. Perché proprio questo è il punto: da almeno quindici anni, in Italia, si fronteggiano due diverse linee di riforma istituzionale, che oggi si dividono sulla diagnosi e sui rimedi da introdurre per rimediare all'indubbio malessere istituzionale che affligge il nostro sistema. Detto in sintesi: da una parte, si ritiene indispensabile una radicale inversione di tendenza; dall'altra, per convenendosi sulla necessità di una approfondita riflessione critica sul modo in cui hanno funzionato le riforme degli anni '70, si punta su una rivitalizzazione complessiva del sistema democratico, che veda una più equilibrata distribuzione del potere, un più efficace sistema di controlli, una presenza attiva dei cittadini.

La diagnosi, su cui è fondata la prima posizione, muove dalla osservazione di una società complessa all'interno della quale l'unico, vero problema sarebbe rappresentato dal bisogno di decisioni rapide e certe. L'obiettivo della riforma, quindi, dovrebbe consistere quasi esclusivamente nell'accumulo di sempre più consistenti poteri di decisione al vertice dello Stato, nel governo. Tutto questo dovrebbe avvenire non dico seguendo una logica francamente autoritaria, ma certo nel senso di una concentrazione di poteri secondo una linea di recupero di « prerogative regie », cioè di poteri di decisione affrancati sostanzialmente da efficaci poteri di controllo. A ciò si possono accompagnare forme di personalizzazione del potere e tratti di quella che ormai comunemente viene definita come democrazia plebiscitaria.

Valutazioni di principio a parte, una posizione del genere si presta almeno a due obiezioni. La prima deriva dalla constatazione che, data la pluralità dei centri di « governo », lo stesso problema della decisione efficace non si risolve attraverso un puro rafforzamento dell'esecutivo. La seconda, più strettamente legata alla specifica situazione italiana, muove dal cuore della costituzione materiale di questi anni, dove i poteri occulti hanno preso il sopravvento sulle istituzioni della trasparenza. Se si continuassero ad accumulare poteri in sedi sempre meno controllabili, sarebbe proprio la « clandestinizzazione » della politica ad essere incentivata.

Ben diversa è l'analisi da cui prende le mosse la seconda tra le posizioni ricordate. Per essa, l'indubbio malessere istituzionale ha le sue radici non tanto nella mancanza di adeguate procedure di decisione, quanto piuttosto nella straordinaria difficoltà dei rappor-

ti tra le istituzioni e la società. Non è il tema della decisione, allora, ma quello della rappresentanza ad assumere un significato centrale nella prospettiva di riforma.

Questa impostazione non spinge a sottovalutare il tema del governo. Mette, invece, in evidenza come esso non esaurisca la questione istituzionale, ma rappresenti una delle questioni istituzionali da affrontare: una società complessa e fortemente dinamica non esprime soltanto il bisogno, passivo, d'essere governata, ma pure quello di trovare forme adeguate di espressione istituzionale. Dare ad una società mobile un sistema istituzionale rigido e incapace di registrarne i mutamenti, pretendere di governare autoritariamente i processi, significa introdurre un ulteriore fattore di distacco tra società ed istituzioni.

Per evitare questo rischio non serve soltanto una visione " sistemica „ della riforma istituzionale, che tenga conto delle relazioni tra i diversi interventi possibili e degli effetti complessivi di ciascuno di essi. Serve piuttosto una strategia istituzionale integrata, capace di redistribuire in forme adeguate i poteri di decisione, accompagnando questa operazione con la messa a punto di sistemi di controllo anch'essi allargati e rinnovati.

La scelta tra queste due strade è destinata ad essere rilevante anche, e soprattutto, rispetto al risultato finale complessivo della operazione di riforma istituzionale. Seguendo la prima diagnosi, infatti, è possibile (pur non essendo certo) che all'inizio si ottenga qualche risultato in termini di pura efficienza: questo, tuttavia, sarebbe pagato non solo con un irrigidimento complessivo del sistema, e quindi con il probabile insorgere di nuovi conflitti; ma pure con una perdita di capacità innovativa, derivante proprio dalla diminuita capacità del sistema di rappresentante, e dunque di interpretare, la società.

Muovendo dall'altra diagnosi, invece, dovrebbe essere accentuata l'attitudine delle istituzioni a stimolare e governare il mutamento: obiettivo, quest'ultimo, che dovrebbe essere privilegiato da tutti coloro i quali insistono sul fatto che viviamo in un'epoca di forte dinamica e di grandi trasformazioni. Peraltro, non può certo esser ritenuto indifferente, per una impresa di riforma istituzionale, il modo in cui il mutamento viene realizzato. Poiché qui si tratta di definire regole, il carattere democratico del mutamento non può essere affidato che ad un processo tendenzialmente aperto, la cui controllabilità è assicurata dalla molteplicità dei soggetti che vi partecipano, i quali garantiscono così che non vi sia una scelta pregiudiziale a favore di una determinata categoria di interessi.

4. - IL MODELLO ADOTTATO DALLA RELAZIONE FINALE: CONCENTRAZIONE DEI POTERI E DEPERIMENTO DEI CONTROLLI.

Il modello adottato dalla Relazione sembra ispirarsi alla composizione delle spinte per un rafforzamento dell'esecutivo (considerato sia nelle forme dell'investitura che nelle modalità del funzionamento) con un allargamento delle possibilità di intervento dei citta-

dini (tanto nella dimensione delle libertà che in quella della influenza su processi di decisione). In tal modo, la concentrazione di poteri al vertice del sistema sarebbe compensata da un più diffuso potere di controllo, scongiurandosi i rischi di scivolamenti autoritari.

Ma si tratta di apparenze. Se si considera il modo in cui il modello viene concretamente proposto, ci si avvede che, da una parte, segue da vicino le linee tipiche della prima diagnosi, considerata nel paragrafo precedente; e, dall'altra, l'ampliamento del potere diffuso e il rafforzamento delle libertà è, nella quasi totalità dei casi, del tutto illusorio.

Sottolineavo che, nella prima ipotesi di riforma analizzata, la linea si svolgeva lungo un recupero di poteri di decisione da parte dell'esecutivo, un deperimento dei controlli, la personalizzazione del potere, l'apparire di tratti di democrazia plebiscitaria. Nella Relazione è possibile riconoscere tutti questi elementi, che richiamo qui di seguito per brevi cenni.

Il rafforzamento dell'esecutivo risulta non tanto dalle modalità di investitura, dal momento che la fiducia concessa al solo Presidente del Consiglio (con conseguenze sulla nomina e la revoca dei ministri) non esclude, come mostra chiaramente l'esperienza di paesi come la Repubblica Federale Tedesca, la possibilità o la necessità di intese preventive, spinte fino alla negoziazione dell'ultimo portafoglio ministeriale. La concentrazione di poteri si lega piuttosto al trasferimento al Governo di una quota consistente del potere legislativo, alla possibilità di disporre di una corsia preferenziale per le proprie proposte di legge, alle previsioni di un voto palese sulle leggi di spesa.

Il deperire dei controlli, già implicito nel tipo di delegificazione e di corsia preferenziale prescelte, diventa ancor più evidente quando si considera il modo in cui si propone di riformare il sistema bicamerale. Qui la ripartizione delle funzioni tra le due Camere lascia nitidamente intravedere la possibilità di conflitti, con effetti negativi in termini di funzionalità, e che il governo potrebbe utilizzare per ridurre ulteriormente le già circoscritte occasioni di controllo parlamentare.

La personalizzazione del potere, già presente nelle modalità di investitura del *Premier*, si manifesta pure nella attribuzione allo stesso *Premier* del potere di determinare l'ampiezza del Consiglio di Gabinetto. Questo rinvio ad una scelta personale, ad ogni modo, non testimonia soltanto la mancata individuazione di un modello per il Governo. Mostra, soprattutto, la volontà di piegare alle esigenze delle coalizioni la struttura stessa dell'esecutivo, affidando alla negoziazione ed alla spartizione, e non alle esigenze oggettive dell'attività di governo, la determinazione delle competenze chiamate a comporre il cuore dell'esecutivo. Le ragioni di flessibilità, che potrebbero essere invocate a favore di questa soluzione, non paiono tali da compensare il rischio di rendere negoziabile addirittura la struttura del governo. E ciò è tanto più rilevante in quanto questa prerogativa del Presidente del Consiglio, con la situazione che ne consegue, viene costituzionalizzata.

L'apparizione di un tratto esplicito di democrazia plebiscitaria, infine, si coglie nell'ultimo comma della nuova stesura proposta per

l'articolo 75, dove si affida al Governo (oltre che a un terzo dei parlamentari) il potere di chiedere lo svolgimento di un *referendum* consultivo.

Di fronte ad un così netto e consistente rafforzamento dell'esecutivo non è posta alcuna riorganizzazione dell'insieme degli altri poteri tale da determinare un efficace contrappeso, e quindi da eliminare il rischio della nascita di aree di potere sostanzialmente non controllabile. Si è già detto della inadeguatezza della soluzione bicamerale proposta: i cui limiti — va aggiunto — non sono certo compensati da un rafforzamento dei controlli sul versante della società, visto che la Relazione non ha accolto le proposte relative ad un effettivo rafforzamento della iniziativa legislativa dei cittadini, soprattutto grazie ad un suo intreccio con il *referendum* propositivo, ha operato una restrizione del *referendum* abrogativo e, in tema di libertà e di diritti dei cittadini, ha finito con l'adottare soluzioni che, ridimensionando sostanzialmente le proposte originarie, impediscono di parlare di una effettiva diffusione del potere (basta mettere a confronto il testo finale della Relazione con la terza e la quarta versione provvisoria; più specificamente, si vedano, per le questioni delle libertà, le considerazioni qui di seguito svolte al paragrafo 8; e, per i problemi e le scelte di tecnica legislativa, i rilievi contenuti nel paragrafo 5). Questo quadro non è modificato da qualche significativa, anche se insufficiente, apertura contenuta nella nuova stesura proposta per l'articolo 80, né dalla scomparsa della disciplina nuova che era stata proposta per la questione di fiducia.

In definitiva, mentre appare consistente la crescita dei poteri dell'esecutivo e la istituzionalizzazione di procedure (legislative soprattutto) che fanno venir meno strumenti ed occasioni di controllo, non è possibile ritrovare alcun segno che possa far parlare con qualche plausibilità della creazione di contrappesi, e dunque del mantenimento complessivo degli equilibri democratici. E, in un quadro così fatto, si riduce assai il significato dell'affermazione di diritti e libertà nuovi, rischiandosi anzi un ridimensionamento di quelli già da prima costituzionalmente affermati. Nel modello designato dalla Relazione compare così più di un tratto di quello che è stato definito come « Stato duale ».

5. - QUALCHE OSSERVAZIONE SULLA TECNICA LEGISLATIVA ADOTTATA DALLA COMMISSIONE.

Qualche ulteriore chiarimento può essere ricavato da una rapidissima considerazione della tecnica legislativa alla quale, nella Relazione finale, si è fatto ricorso per la formulazione di quelli che dovrebbero essere nuovi articoli della Costituzione. Nella materia dei diritti di libertà, ad esempio, si assiste ad una pura moltiplicazione degli « enunciati », insistendosi così su una tecnica che era stata criticata proprio in relazione alla Costituzione del 1948, sottolineando come ormai, più che di un allungamento del catalogo dei diritti, fosse necessaria la messa a punto di adeguate istituzioni della libertà, capaci di rendere effettivi i diritti proclamati. Ora, se può

essere ritenuta necessaria una esplicita affermazione di un diritto all'ambiente (se non altro per sciogliere persistenti dubbi interpretativi), altre affermazioni appaiono sovrabbondanti o casuali (nel senso che, una volta scelta una certa strada, molte altre analoghe proclamazioni sarebbero state pensabili: è il caso della tutela dei disabili, prevista dal nuovo articolo 32-bis).

La disattenzione per le istituzioni delle libertà è ben visibile nell'articolo 21-bis, dove il riconoscimento del diritto alla informazione è stato amputato di tutta la strumentazione necessaria per renderlo effettivo. E il timore per l'attribuzione ai cittadini di reali poteri d'intervento si manifesta nella formula evasiva e cautissima relativa agli interessi diffusi, mentre si dà grande spazio ad una figura come quella del difensore civico, che, nel quadro d'insieme, si presenta con forti elementi di equivoco. Essa, infatti, appare come il risultato di una scelta che ha portato a preferire ancora una volta la creazione di nuovi organi di tutela invece di ampliare gli spazi di intervento diretto dei cittadini.

Insieme alla tecnica della moltiplicazione degli enunciati, nella Relazione si fa largo ricorso a quella del « rinvio », pur essa ben presente nella Costituzione del 1948, e largamente criticata. Tuttavia, al tempo della stesura del testo costituzionale vigente, quella tecnica aveva una sostanziale giustificazione politica, derivante dal fatto che, tracciato un quadro di principi, si preferiva affidare il concreto scioglimento di una serie di problemi ai rapporti di forza che si sarebbero determinati una volta avviato l'ordinario corso politico-istituzionale. Oggi le cose stanno in maniera diversa: sì che l'uso della tecnica del rinvio significa puramente e semplicemente elusione di problemi fondamentali, come mostra con chiarezza la nuova stesura proposta per l'articolo 97, a proposito della pubblica amministrazione.

Uno degli strumenti tipici, con cui può essere realizzata la tecnica del rinvio, è quello della riserva di legge (di cui, peraltro, non si sottovaluta qui né la tradizionale funzione di garanzia, né il significato di principio nella complessiva distribuzione del potere). A questo proposito, è però necessario osservare che il significato della riserva di legge è destinato a mutare profondamente in un quadro in cui il procedimento legislativo viene modificato in modo tale da consentire al Governo di ottenere in pratica l'approvazione di qualsiasi sua proposta (com'è nel modello delineato dalla Relazione). In tal modo, infatti, non solo deperisce la funzione di garanzia della riserva di legge, ma viene complessivamente alterato il ruolo dei diversi organi costituzionali rispetto alla funzione legislativa.

6. - IL PROBLEMA DELLA DECISIONE TRA GOVERNO, PARLAMENTO, PARTITI. UN'ALTRA IPOTESI DI RIFORMA. DAL MONOCAMERALISMO AL SISTEMA UNINOMINALE, AD UNA RINNOVATA DISTRIBUZIONE DEI POTERI DI DECISIONE E DI CONTROLLO.

Si torna così a porre l'accento sul fatto che la riforma istituzionale disegnata nella Relazione si concreta in una concentrazione di potere alla quale si accompagna un deperimento dei controlli tradi-

zionali, senza che vengano messi a punto strumenti nuovi, capaci di garantire condizioni di equilibrio democratico. Questa viene presentata come una scelta obbligata, a meno di non voler eludere il problema di un governo autorevole e di un adeguato processo di decisione.

Non contesto la necessità di un rafforzamento del Governo. Nego, però, che la soluzione del problema della decisione vada cercata nella direzione di una concentrazione autoritaria di poteri.

Nelle proposte da me illustrate alla Commissione e, per quanto riguarda il sistema elettorale, articolate anche in una dettagliata ipotesi di riforma, veniva prospettato un modello in cui il tema della decisione era affrontato in un'ottica che mostrava proprio la percorribilità di una strada diversa da quella della concentrazione non controllata del potere. Riassumo qui di seguito gli elementi costitutivi di tale modello:

a) nuova struttura del Governo, inteso come organo più agile e compatto (accorpamento e riduzione dei ministeri) e liberato da un sovraccarico di decisioni minori che oggi ne appesantiscono notevolmente il lavoro;

b) Parlamento monocamerale, con un numero di parlamentari dimezzato rispetto a quello attuale (dunque, intorno a 500), capace quindi di muoversi con maggiore agilità e di garantire un *iter* più rapido alle proposte di legge;

c) sistema elettorale basato sul collegi uninominale, fermo restando il principio proporzionalistico.

Nella sostanza, quel che si prospetta è un Governo forte di fronte ad un Parlamento forte, a sua volta liberato da un insieme di incrostazioni che ne appesantiscono attualmente l'azione. Tengo a sottolineare il fatto che pure per il Governo deve esser posto un problema di sovraccarico: se è vero che il Parlamento è ingombro di leggende, che intralciano e compromettono il lavoro di grande legislazione, è altrettanto esatto affermare che il Governo si occupa di una infinità di materie (editoria, ricerca scientifica, statistica, eccetera) che lo distolgono dal compito principale di indirizzo e coordinamento politico.

Ciò basta a mostrare che il tema della decisione è più complesso di quanto una facile letteratura polemica è venuta prospettando nei tempi più recenti. Non c'è soltanto un « bisogno di decisione »: c'è soprattutto il tema, fondamentale per la democrazia, di chi prende le decisioni e di come le decisioni vengono prese, tema che più concretamente si converte in quelli delle procedure di decisione e della distribuzione del potere di decisione.

A proposito della procedure, è bene dire con franchezza che bisogna uscire da un equivoco della stagione istituzionale degli anni '70, quando si credette che una maggior democraticità dei processi di decisione potesse essere garantita affollando le sedi della decisione con tutti i soggetti ad essa interessati: in tal modo, una serie di decisioni è stata bloccata, lottizzata, corporativizzata. Oggi bisogna puntare su una complessiva trasparenza dei processi di decisione,

mettendo così l'accento sulla controllabilità concentrata o diffusa di tali processi. E, a tal fine, diventa fondamentale la possibilità di accedere alle informazioni riguardanti una determinata procedura di decisione. È grave, allora, che dal testo finale della Relazione sia scomparso il riferimento alla parità costituzionale nell'accesso alle informazioni dei diversi soggetti costituzionali. Se ne parlava ancora nella terza e nella quarta bozza, formulandosi nel modo seguente l'ultimo comma dell'articolo 21 (testo che qui ripropongo, visto che ne ero stato l'estensore ed il presentatore):

« Il Parlamento, il Governo e le regioni hanno diritto di accesso a tutte le informazioni in mano pubblica di carattere amministrativo, finanziario, statistico ».

Lo stesso si deve dire per l'eliminazione, già ricordata, della concreta strumentazione del diritto di accesso dei cittadini. Ancora una volta, il confronto tra la quarta bozza e il testo finale della Relazione è istruttivo. In quella bozza si affermava, nel corpo dell'articolo 21-*bis*, che « chiunque ha diritto di accesso ai documenti e agli atti amministrativi. Le informazioni coperte da segreto sono tassativamente indicate dalla legge ». Nella Relazione è scomparso ogni accenno ad una disciplina restrittiva del segreto e il diritto di accesso dei cittadini è stato limitato ai soli documenti e atti amministrativi « che li riguardino ». Viene così cancellata ogni possibilità di controllo diffuso delle procedure di decisione, eliminandosi una delle fondamentali istituzioni della trasparenza e confermandosi così la tendenza a non mettere in pratica strumenti davvero efficaci per una lotta alla formazione di poteri occulti. È ovvio, quindi, che io riproponga la formula contenuta nella quarta bozza.

Per quanto riguarda la distribuzione del potere di decisione, è assai significativo che la Relazione abbia eluso il tema, pur posto fortemente nel corso dei lavori della Commissione, di quelle che definisco le « grandi decisioni ». Per meglio dire, la questione ha trovato una qualche eco nella formulazione proposta per l'articolo 81, là dove si prevede che non possano avere durata superiore al quinquennio le leggi che prevedono spese in conto capitale o spese correnti per specifici interventi. Ma, mentre si è data prova di tanto rigore nella materia della spesa pubblica, neppure un briciolo di questa sensibilità si è manifestato in presenza di decisioni che possono impegnare per periodi ben superiori a cinque anni lo Stato italiano, sul piano internazionale, o che possono pregiudicare diritti fondamentali dei cittadini (come possono essere determinati accordi in materia militare o nucleare).

Mi limito a ricordare qui come, proprio in relazione a questo tipo di decisioni, fossero state in Commissione presentate diverse proposte, tendenti a combinare approvazione parlamentare e controllo dei cittadini. A tal fine, uno dei modelli possibili è rappresentato dal seguente:

« Le leggi di ratifica (di determinati accordi o trattati internazionali) sono sottoposte a *referendum* popolare qualora, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quarto dei membri della Camera o cinquecentomila elettori o cinque consigli

regionali. La legge non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto ».

Il problema della integrazione tra procedimento legislativo e intervento dei cittadini si ripropone in relazione alla iniziativa legislativa popolare. Qui, riprendendo una indicazione da me avanzata nel Comitato di studio per l'esame dei problemi istituzionali, costituito presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, la relazione prevede opportunamente la possibilità di partecipazione ai lavori parlamentari in commissione di un rappresentante del Comitato promotore. Ma si rinvia ai regolamenti parlamentari la disciplina che dovrebbe consentire alle proposte di legge d'iniziativa popolare di esser prese in esame entro due anni dalla loro presentazione, così eludendosi il punto di un più diretto intervento dei cittadini anche in questa fase.

Il tema non è di secondaria importanza. Proprio dalla possibilità di praticare canali istituzionali articolati e fluidi discende un recupero del rapporto di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Aggiungo che, se si guarda al di là del canale rappresentato dalla iniziativa legislativa popolare, ci si può rendere conto dell'insieme di strumenti che possono essere messi a disposizione dei cittadini (dal diritto di accesso alla legittimazione ad agire per la tutela di interessi diffusi) per dar loro voce nel processo politico.

In questo modo non si ottiene un generico rafforzamento del potere dei cittadini. Si può realizzare una partecipazione politica attiva, che eviti i due limiti della partecipazione quale è stata praticata negli anni passati: la frustrazione derivante da una partecipazione senza potere; la spinta ad essere comunque presenti nelle sedi rappresentative classiche, proprio per superare gli ostacoli derivanti dalla scarsa praticabilità o dalla ridotta efficacia degli altri canali d'intervento.

In definitiva, una effettiva distribuzione di poteri non serve soltanto a creare un efficace sistema di contrappesi. Ha anche la funzione di evitare che tutti gli interessi e tutte le domande si concentrino in una sola direzione, ad esempio verso l'istituzione parlamentare. Sarebbe così possibile dare a gruppi e movimenti la possibilità di una azione autonoma, sottraendoli all'« obbligo » di diventare partiti quando si amplia la loro sfera d'ascolto o il raggio d'azione, rischiando così, da un lato, di perdere la loro identità e, dall'altro, di sottoporre la stessa istituzione parlamentare a tensioni improprie. Inoltre, in tal modo crescerebbe pure la complessiva capacità rappresentativa del sistema.

Si torna così alla questione della struttura del Parlamento. La proposta di un Parlamento monocamerale non è più il riflesso di una impostazione giacobina o tutta assembleare, come certi critici invecchiati mostrano di ritenere. La linea di sviluppo del costituzionalismo contemporaneo va proprio in questa direzione: due delle tre più recenti Costituzioni europee (quella portoghese e quella greca) hanno fatto la scelta monocamerale. E il passaggio della Svezia al sistema monocamerale, nel 1975, ha smentito tutte le preoccupazioni manifestate all'epoca della riforma, restituendo anzi alla istituzione parlamentare una più accentuata funzionalità.

Senza volere far qui polemiche sulle recenti cancellazioni di fatto del bicameralismo, « decretate » dal Governo con veri e propri atti d'imperio, si può ben dire che il nostro bicameralismo, « perfetto » e « geloso » al tempo stesso, ha manifestato una ridotta capacità di introdurre nel procedimento legislativo una più elevata dose di « riflessione », mentre ha allungato i tempi e moltiplicato le sedi della negoziazione. Il passaggio ad una sola Camera (ovviamente organizzata in modo ben diverso dalle attuali, sia per quanto riguarda lo svolgimento delle attività, sia per il supporto fornito ai parlamentari) snellirebbe senza dubbio il lavoro legislativo e di controllo, senza per ciò far venire meno gli strumenti che possono mettere al riparo da colpi di mano di maggioranze prevaricatrici o occasionali (previsioni di doppia lettura di determinate leggi, o in determinati casi, in tempi diversi; controllo più ravvicinato della Corte costituzionale). E tutto questo avrebbe sicuramente conseguenze positive anche nei rapporti con il Governo.

Ma la riforma che potrebbe avere effetti più incisivi sarebbe certo quella legata alla riduzione del numero dei parlamentari ed alla contemporanea adozione del sistema elettorale per collegi uninominali. Dimezzandosi il personale politico di vertice, i partiti sarebbero obbligati ad adottare criteri selettivi più rigorosi. Eliminandosi la presentazione delle liste, scomparirebbe la possibilità di ricorrere alla simultanea presentazione di candidati espressivi di posizioni e di interessi diversi, contando su un reciproco effetto di « traino » che, se può dare risultati utili in termini di conquista di consensi, contribuisce peraltro ad appannare la capacità di scelta e di determinazione di una linea politica. Ricorrendosi al collegio uninominale, ci sarebbe l'obbligo di selezionare candidati il più possibile qualificati, visto il confronto ravvicinato che dovrebbero sostenere con gli avversari, e verrebbe eliminato quel voto preferenziale che si è purtroppo caratterizzato sempre di più come veicolo di corruzione, piuttosto che come strumento di scelte libere.

La critica rivolta alla eliminazione del voto di preferenza è ben nota, ed io stesso l'ho riecheggiata nel primo intervento in Commissione. Tuttavia, la preoccupazione per la crescita del potere degli apparati di partito, che l'abolizione del voto di preferenza determinerebbe, mi sembra riflettere giuste preoccupazioni di principio, che però devono essere valutate in base a quel che accade nella realtà. Già oggi, in presenza di un sistema di liste e di elezione in base alle preferenze ricevute, il risultato elettorale risulta largamente condizionato dagli apparati o, in alternativa, dalla forza finanziaria del candidato. E proprio il finanziamento dei candidati in occasione delle elezioni è divenuto uno dei fattori di più pesante inquinamento della vita politica.

L'adozione del collegio uninominale inciderebbe in maniera notevole in quest'ultima direzione (attualmente si calcola che le spese elettorali di un candidato al Senato siano un terzo, o anche meno, di quelle di un candidato alla Camera dei deputati), agendo così come elemento di moralizzazione della vita pubblica. L'effetto sul potere degli apparati non sarebbe evidentemente tutto dello

stesso segno, ma non sarebbe neppure corretto valutarlo tutto nel senso di una presa ancor più diretta, di un potere ancor più incontrollato di vertici burocratici. Infatti, il tipo di competizione determinato dal collegio uninominale — lo ricordavo prima — impone a partiti una maggior attenzione nella selezione dei candidati, la cui sconfitta implica anche un giudizio sul modo in cui tale selezione viene operata. Sì che, sia pure in maniera ancora ridotta, torna a stabilirsi un controllo dell'opinione pubblica sul comportamento dei partiti, che è finora mancato.

Sono queste considerazioni, inoltre, che inducono a ritenere errata una impostazione che porti a costituzionalizzare l'obbligo delle « primarie », come fa la Relazione nella stesura proposta per l'articolo 49. Considerate le caratteristiche proprie del sistema italiano (e senza voler qui insistere particolarmente sulle indicazioni non tutte positive che si possono trarre dalla esperienza di altri paesi), l'imposizione delle « primarie » avrebbe solo l'effetto di anticipare la lotta che oggi si manifesta al momento delle preferenze, mantenendo così inalterato il fattore di inquinamento introdotto dal bisogno di finanziamento dei candidati. Al tempo stesso si avrebbe non una riduzione di potere, ma una deresponsabilizzazione degli apparati, che potrebbero liberarsi da ogni critica relativa alle candidature sottolineando la loro formale estraneità al procedimento di selezione. D'altra parte, è assai probabile che il depotenziamento degli apparati non si risolverebbe in un più largo controllo collettivo in sede di definizione delle candidature, ma in un più penetrante intervento di forze esterne.

Quale che sia la soluzione adottata, ad ogni modo, queste considerazioni mostrano come la scelta del sistema elettorale possa avere sul sistema e sul comportamento dei partiti influenze più profonde di quelle che si vorrebbero far derivare da ulteriori enunciazioni sulla vita interna dei partiti, parlandosi (come fa la relazione, sempre a proposito dell'articolo 49) non solo di « metodo » ma anche di « strutture » democratiche. Previsioni del genere possono portare a pericolose ingerenze nella vita interna dei partiti, senza determinare apprezzabili variazioni dei loro comportamenti. Più opportune, ed incisive, sono invece le previsioni sul finanziamento dei partiti e sulle spese elettorali dei candidati, che dovrebbero costituire il nucleo di una disciplina « diretta » dei partiti politici, affidandosi invece all'incidenza del sistema elettorale una variazione più generale dei loro comportamenti e la possibilità di controlli collettivi.

Tutto questo conferma la necessità di una riforma del sistema elettorale. E la scelta del sistema fondato sul collegio uninominale appare oggi quella che meglio può consentire semplificazioni non autoritarie del quadro politico-parlamentare. S'intende che ciò presuppone il mantenimento del principio della proporzionale (rispetto al quale possono rappresentare utili integrazioni del sistema uninominale la previsione di un voto trasferibile e di un collegio unico nazionale, dove potrebbe tornare ad operare una scelta basata su un limitato voto di preferenza).

7. - IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO E IL TRASFERIMENTO DI POTERI NORMATIVI AL GOVERNO E AI GRUPPI « CORPORATI ».

Le proposte della relazione in tema di procedimento legislativo e di fonti normative possono essere meglio valutate dopo le considerazioni appena svolte. Affrontando la scottante questione della decretazione d'urgenza, la relazione prospetta una soluzione che non si può certo ritenere un mezzo idoneo ad eliminare gli arbitri e gli abusi ripetutamente denunciati in questi anni.

A ben guardare, la Relazione compie una operazione tutta nominalistica. Formalmente, le possibilità di ricorso al decreto-legge vengono considerevolmente limitate. Nella sostanza, però, la corsia preferenziale offre al Governo opportunità ancora maggiori di quelle attualmente offerte dalla decretazione d'urgenza, dal momento che viene predisposta una strumentazione molto stringente, per garantire comunque la conclusione dell'esame della proposta di legge entro 60 giorni. Si può prevedere, quindi, che il Governo sceglierà questa strada in quasi tutti i casi in cui oggi ricorre, senza guardare troppo per il sottile, al decreto-legge. Mutato il nome, non sarà però mutata la sostanza del problema, che consiste proprio nel sostanziale trasferimento del potere normativo dal Parlamento al Governo, denunciato a proposito del decreto-legge e di cui la corsia preferenziale, concepita nel modo ricordato, rappresenterebbe la istituzionalizzazione.

Contro il tipo di utilizzazione indicata non mi sembra che possa costituire un argine consistente la richiesta di un voto a maggioranza assoluta per consentire il ricorso alla corsia preferenziale. Si tratta di un aggravamento procedurale che costerebbe alla maggioranza solo periodici sforzi di presenza (quante deliberazioni d'urgenza verrebbero prese nel corso della stessa seduta, predisponendo opportune concentrazioni di parlamentari?). E, d'altra parte, la previsione della maggioranza assoluta è destinata a vanificare nei fatti la « neutralità » dello strumento, essendo soltanto teorica la possibilità dell'opposizione di raccogliere il consenso necessario per incanalare lungo la corsia preferenziale le proprie proposte di legge. Certo, si può anche pensare che questa nuova strettoia regolamentare sia propizia a negoziazioni e scambi ulteriori tra maggioranze deboli ed opposizione. Ma questo sarebbe davvero un contributo alla chiarezza ed alla efficienza del procedimento legislativo?

La verità è che soluzioni del genere sono figlie di una cultura della semplificazione, incapace di risalire, sia pure per un brevissimo tratto, la sequenza causale. La cultura « dell'ultimo anello » è incapace di vedere il punto dove sarebbe necessario intervenire per ottenere un procedimento legislativo più snello, senza ulteriori forzature delle competenze del Parlamento.

Ecco, allora, una Relazione in cui neppure compare la questione del sovraccarico delle decisioni di governo; in cui il sistema parlamentare non viene semplificato, ma complicato; in cui la questione della riforma elettorale viene accantonata. E si pensa che tutto si risolva consentendo al Governo di percorrere senza freni e controlli

l'ultimo tratto, quello più delicato, della approvazione della legge. Certo, l'altra strada è più faticosa. Ma chi ha mai pensato che le riforme siano semplici, quando i problemi nascono da una realtà complicata? E non ci si è spiegato mille volte che le vie della democrazia, proprio perché sono fatte di regole procedurali e non di tagli di nodi, sono più faticose di quelle del « decisionismo »? E si può davvero pensare che ci si possa liberare del problema dell'efficienza parlamentare con una ridicola costituzionalizzazione del metodo della programmazione parlamentare (un'altra enunciazione vuota di contenuti)?

Una altrettanto pericolosa semplificazione è visibile nelle proposte riguardanti la delegificazione. Eluso il problema della redistribuzione del potere normativo all'interno del sistema rappresentativo, con una più attenta valutazione del ruolo delle autonomie locali, si prevedono una riserva di regolamento praticamente senza limiti ed una potestà normativa del governo, vincolata soltanto da principi generali, dalla prescrizione dell'ultimo comma dell'articolo 72, e da una procedura di « prendere o lasciare », sempre entro 60 giorni, in sede parlamentare. Poiché le materie in cui la potestà del Governo può esplicarsi sono pure quelle in cui è ammesso il ricorso alla corsia preferenziale, il cerchio si chiude: prima il Governo ottiene la fissazione dei principi, poi agisce come *dominus* quasi esclusivo della decisione legislativa.

Con ben maggiore prudenza, e consapevolezza della gravità dei problemi, aveva affrontato il tema della delegificazione la Commissione di studio nominata dalla Presidenza del Consiglio. Qui, invece, ha prevalso la forza attrattiva della vera linea che percorre l'intera Relazione: e la logica semplificatrice della concentrazione dei poteri ha una volta di più prevalso su quella della loro equilibrata distribuzione.

C'è tuttavia un punto, nella Relazione, che sembra contraddire quanto ho appena segnalato. Si tratta del terzo comma del nuovo articolo 70, dove si prevede che la legge possa stabilire « i principi fondamentali nell'ambito dei quali determinate materie sono riservate all'autonomia negoziale dei singoli e delle formazioni sociali ». Qui, infatti, la distribuzione del potere è prevista, e in una forma tale da poter provocare mutamenti radicali degli assetti istituzionali.

A che cosa siamo di fronte? Ad una tardiva ed approssimativa assunzione nella Costituzione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici? Ad una attuazione sul terreno della strumentazione istituzionale dell'enunciato, contenuto nell'articolo 2, che riguarda le formazioni sociali?

La Relazione parla sbrigativamente dell'inserimento nella Costituzione di « un principio di *deregulation* », forse senza rendersi conto degli effetti dirompenti che quella disposizione produrrebbe. Comunque, al di là dell'approssimazione con cui è formulata, quella indicazione aiuta a cogliere lo spirito della proposta.

Non si può ignorare il fatto che la Costituzione vigente non ha proceduto alla esplicita costituzionalizzazione dell'autonomia privata, che riceve una tutela solo indiretta, così discostandosi dal modello dell'articolo 152 della Costituzione di Weimar (ben noto ai costituenti: non si tratta, quindi, di una scelta casuale). D'altra

parte, l'unica formazione sociale alla quale veniva riservato un ambito normativo era il sindacato, e limitatamente alla contrattazione collettiva in senso stretto (come ha precisato la sentenza della Corte costituzionale n. 34 del 7 febbraio 1985). L'articolazione dei poteri era affidata piuttosto al sistema delle autonomie locali; e sul potere privato normativo prevaleva la regola formatasi nelle sedi della rappresentanza politica, in omaggio al principio della sovranità popolare.

Questa linea viene capovolta con la nuova formulazione dell'articolo 70. Mi sembra significativo che, mentre si è cauti ed avari nell'attribuire ai cittadini poteri di intervento e di controllo, si diventa estreamente liberali nell'affidar loro il potere di dettar regole in aree riservate. Ed è rivelatore il fatto che tutto questo venga proposto parallelamente ad una sostanziale riduzione dell'autonomia del sindacato.

La linea, allora, non è tanto quella della *deregulation*, quanto piuttosto quella di una formale e garantita « privatizzazione » di poteri normativi. Dietro l'espressione « formazioni sociali », polisensa e disponibile alle più diverse e controverse interpretazioni, si staglia il potere d'impresa. E questo decentramento nel mercato di potere normativo formale rischia di vanificare alcuni dei principi cardine della Costituzione, da quello della promozione dell'egualianza sostanziale a quello della subordinazione dei fini economici al rispetto di valori come la dignità umana, la sicurezza, l'utilità sociale.

Impoverito il Parlamento, la distribuzione delle competenze normative viene effettuata tra Governo e poteri privati, entrambi sottratti a forme penetranti di controllo. Il modello istituzionale della Relazione si allontana sempre di più da quello fondamentale adottato dalla Costituzione del 1948. La sostanza delle istituzioni si condensa nel nucleo duro dell'esecutivo: le istituzioni si separano sempre più nettamente dalla società, alle cui manifestazioni « corporate » si attribuisce una legittimazione all'autoregolazione.

Viene così proseguita quella linea che ho indicato parlando di una concentrazione di potere al vertice dello Stato, con un parallelo indebolimento dei controlli. Qui si fa più chiara l'altra faccia di questa operazione: si vogliono ridurre i soggetti attivi nel sistema politico-istituzionale, ampliando al tempo stesso le possibilità di azione di quelli che accettano di operare solo nella società. Ma questa non è la prospettazione di un nuovo equilibrio, di più efficienti pesi e contrappesi, nel gioco tra poteri istituzionali e poteri sociali. È la tendenziale messa a punto di un modello di concentrazione di poteri non controllabili tanto nel sistema istituzionale che in quello sociale. Il riconoscimento di autonome sfere normative a singoli e formazioni sociali, infatti, significa proprio la rinuncia all'esercizio di forme istituzionali di controllo.

Per misurare nella sua interezza il capovolgimento del modello istituzionale, malgrado le proclamazioni della Relazione sul rispetto dell'impianto della Costituzione, vale la pena di riflettere ancora un momento sulla funzione attribuita al Parlamento, che non è soltanto marginale e residuale rispetto ad una concentrazione dei poteri forti nell'esecutivo e nei momenti corporati della società. L'insistenza

sulla costituzionalizzazione di casi di supremazia del voto palese su quello segreto, al di là della forzatura del mandato conferito alla Commissione, rivela la volontà di eliminare nel Parlamento occasioni concrete di dialettica (la limitazione della previsione costituzionale alle sole leggi di spesa appare facilmente aggirabile), e dunque di disconoscere ad esso non solo una piena titolarità del potere normativo, ma la stessa legittimazione ad essere il luogo di formazione di indirizzi politici.

Si tratta, evidentemente, di una tendenza che va ben oltre la singola questione del voto segreto, rivelando l'intenzione di riconoscere al Parlamento la sola funzione di registrare ogni cinque anni gli elementi necessari per la costituzione del governo. Da quel momento in poi, messa definitivamente tra parentesi la funzione rappresentativa, la vicenda istituzionale continua altrove.

8. - PER UNA POLITICA DELLE LIBERTÀ. DIRITTI DEI CITTADINI ED ORGANIZZAZIONE DEI POTERI.

Per riprendere il filo di una diversa linea di riforma istituzionale, è indispensabile tornare alla questione delle libertà. Ora, pur considerandosi quella dei diritti di libertà come una delle parti più vitali della Costituzione, capace quindi di resistere meglio di altre al mutamento dei tempi, non da oggi pur essa è oggetto di riflessioni critiche. Così, da una parte, si sottolineano i limiti della cultura dei costituenti, che impedirono loro, ad esempio, di cogliere la nuova realtà delle comunicazioni di massa (anche se l'uso della radio proprio in quegli anni era particolarmente eloquente); che li resero poco sensibili alla tutela di valori che, come il dissenso, sono essenziali per lo sviluppo di una società democratica; che li indussero a ripiegare sul quadro dei diritti soggettivi consegnato dalla tradizione liberale, senza nessuna innovazione significativa sul terreno delle tecniche di tutela.

Da un diverso punto di vista, si osserva che il testo costituzionale è fin troppo fitto di riconoscimenti di interessi meritevoli di tutela e di soggetti portatori di diversi interessi, in un intreccio che rende possibile operazioni costruttive ed interpretative tali da consentire una negazione di significato concreto anche per diritti formalmente proclamati. L'approdo rischia d'essere quello di un « costituzionalismo senza diritti ».

Quale che possa essere il giudizio su queste prese di posizione, interessa qui mettere in evidenza come da esse possa trarsi una indicazione nel senso di una richiesta di « effettività »: intesa, questa, nel senso proprio di una attitudine del testo costituzionale a determinare appunto le condizioni che rendono possibile l'attuazione dei diritti proclamati. Questa, peraltro, è una via che deve essere comunque seguita se non si vuole che l'aggiornamento e l'allargamento del catalogo dei diritti si risolvano in una serie di mere proclamazioni, destinate a complicare ancora di più il sistema esistente, in un gioco di valori confliggenti che ne ridurrebbe ulteriormente l'effettività.

L'attenzione si sposta così dalle proclamazioni alle « istituzioni delle libertà », all'insieme degli strumenti necessari per rendere le libertà costituzionali davvero operanti. Ed è senza dubbio sintomatico, anche se suscettibile di interpretazioni diverse, il fatto che l'attenzione sia tornata intensamente sul momento delle libertà, dopo una stagione in cui la garanzia puramente « politica » aveva troppe volte ricacciato sul fondo quella istituzionale, e il tema della organizzazione del potere (sia pure enunciato nella forma dei « contropoteri ») rischiava di oscurare l'autonomia delle dimensioni della libertà.

Per valutare realisticamente la situazione presente, tuttavia, non ci si può fermare solo a queste considerazioni. Infatti, sottolineando le difficoltà della situazione economica, si prospettano variazioni del sistema delle relazioni industriali che dovrebbero fortemente ridimensionare la più importante carta dei diritti messa a punto dopo l'entrata in vigore della Costituzione, cioè lo statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970); e si realizzano riduzioni notevoli dei diritti di una categoria come quella degli handicappati (è avvenuto con l'articolo 9 del decreto-legge n. 463 del 1983), mettendo così in discussione anche la tecnica della legislazione « diseguale » come promotrice di eguaglianza, che costituisce una componente non secondaria di una strategia dei diritti civili.

In un quadro tanto contraddittorio, le motivazioni di alcune resistenze di oggi non appaiono al fondo dissimili da quelle di ieri. Alle politiche espansive dei diritti civili si è opposta, in un passato recente, la critica di chi vedeva in esse veicoli di « permissivismo » o di frammentazione, che avrebbero indebolito il tessuto sociale, rendendo possibili il diffondersi di fenomeni di « disordine », enfatizzati con riferimento al tema ben altrimenti rilevante e drammatico del terrorismo. Oggi le stesse politiche vengono spesso considerate politicamente ed economicamente troppo costose, per gli intralci che possono provocare al processo di decisione nello Stato e nell'impresa (e qui vengono utilizzati, sovente con dubbio rigore, argomenti attinti alla critica luhmaniana). In entrambi i casi è visibile l'ostilità all'espansione dei diritti civili come politica redistributiva di poteri, mettendosi invece l'accento su forme di ricomposizione-accentramento dei poteri stessi.

Da ciò nascono almeno due domande. Una impostazione fortemente condizionata dal tema della « decisione » non tende a porre in posizione marginale la questione dei diritti di libertà? L'insistente riferimento alla necessità di rimettere in onore tecniche economiche di tipo neo-liberalista, collocando di nuovo al centro del sistema il riferimento proprietario, non rischia di revocare in dubbio uno degli approdi più significativi dei movimenti dei diritti civili, vale a dire la preminenza accordata in settori significativi al fondamento non proprietario dei diritti (all'ambiente, alla salute, e via dicendo)?

Si possono così individuare diverse, ma complementari, linee di intervento. La prima, in cui si esprime la dimensione della effettività, collega strettamente riconoscimenti sostanziali e previsioni procedurali nella materia dei diritti di libertà. La seconda impone di tornare a intendere l'intervento in materia di libertà come parte di

una politica redistributiva di poteri. Una terza porta a considerare il momento collettivo della dimensione delle libertà in un'ottica non antagonista rispetto al momento individuale, e dunque in una prospettiva profondamente diversa dall'opposizione tradizionale tra pubblico e privato. Una quarta, infine, proietta la strategia delle libertà verso una nuova considerazione dell'insieme delle libertà fondamentali.

L'intreccio tra queste diverse linee può essere variamente illustrato. L'esempio certo più significativo è quello rappresentato dal trasferimento nella sfera dei diritti di questioni tradizionalmente sottratte all'influenza diretta dei cittadini. Il tema delle libertà s'incontra qui con quello delle « grandi decisioni », tendenzialmente irreversibili, per le quali, di conseguenza, devono essere previste procedure diverse da quelle attuali, sia per ciò che riguarda il versante parlamentare (introduzione di maggioranze qualificate), sia per ciò che tocca il concorso diretto dei cittadini (forme di consultazione popolare). In taluni casi — come quello del « diritto alla pace », già affrontato nelle discussioni della Commissione e in alcuni punti dell'analisi precedente — si può anche entrare nella dimensione dei diritti inviolabili.

Una dimensione fondamentale per la ridefinizione del quadro delle libertà è poi rappresentata dall'informazione. Si può ben dire che ormai il tasso di democrazia di un sistema può essere determinato in base alla quota di informazioni rilevanti che circolano al suo interno, ed alle modalità della loro circolazione. Se la « società dell'informazione » non è solo uno *slogan*, è indispensabile che per essa si metta a punto un quadro istituzionale adeguato.

Ci si potrebbe domandare se ciò implichi necessariamente interventi a livello costituzionale. E una risposta può essere cercata considerando sinteticamente l'esperienza di alcuni altri paesi.

La Costituzione spagnola del 1978 affronta specificamente la questione del trattamento automatico delle informazioni (articolo 18, n. 4), nella prospettiva della tutela della riservatezza e del pieno esercizio dei diritti dei cittadini; e afferma il diritto di accesso ai documenti amministrativi (articolo 105). La Costituzione portoghese disciplina ancor più analiticamente la circolazione delle informazioni personali (articolo 35).

Il *Bundesverfassungsgericht*, con decisione del 15 dicembre 1983 riguardante la legittimità della legge sul censimento, si è spinto ancora più avanti. Da una parte, ha costruito un nuovo diritto fondamentale: il « *Recht auf informationelle Selbstbestimmung* » — diritto all'autodeterminazione informativa. Dall'altra parte, ha affermato che la protezione dei dati personali costituisce ormai un requisito per la legalità stessa dell'azione pubblica. Le conseguenze concrete di questa decisione si sono fatte sentire in molte direzioni: blocco del censimento; sospensione del programma di introduzione della carta d'identità magnetica nella Repubblica federale tedesca; decisione del tribunale del lavoro del 13 settembre 1984 con la quale, estendendosi al settore delle relazioni industriali il principio dell'autodeterminazione informativa, si è affermato che l'introduzione nell'impresa di tecnologie di controllo dei lavoratori richiede la preventiva codeterminazione tra imprenditore e sindacato.

Sempre per la Repubblica federale tedesca, merita d'essere segnalato lo *Staatsvertrag* del 1983, stipulato tra il *Bund* e i *Länder* al fine di disciplinare l'uso delle tecnologie interattive, in particolare del *Bildschirmtext* (un sistema videotext). Si tratta di un documento atipico, che tuttavia finisce con l'assumere una dubbia rilevanza costituzionale.

Questa rassegna potrebbe continuare. Ma già questi primi esempi mostrano la tendenza ad adeguare alla nuova realtà dell'informazione gli stessi testi costituzionali. E tale indicazione può essere utilmente raccolta per rafforzare la tesi di una integrale riscrittura dell'articolo 21 della Costituzione. Tale riscrittura dovrebbe investire le questioni seguenti:

- 1) esplicito riferimento alla comunicazione per immagini;
- 2) riconoscimento del « diritto di sapere », inteso come versione dinamica del diritto ad essere informati;
- 3) traduzione procedurale di tale diritto nel riconoscimento del diritto di accesso di singoli e gruppi alle informazioni in mano pubblica (esplicitamente preso in considerazione in uno degli schemi di disegno di legge predisposti dalle commissioni costituite presso la Presidenza del Consiglio) e del diritto di far circolare le informazioni;
- 4) limitazione del segreto ai soli casi esplicitamente previsti dalla legge;
- 5) individuazione dei limiti alla libertà di raccolta e di circolazione delle informazioni in relazione ad altri valori costituzionali ritenuti prevalenti (nel caso della raccolta delle informazioni sulle opinioni, che possono servire da presupposto per pratiche discriminatorie; esprimo dubbi sulla costituzionalizzazione della tutela della sfera privata nella forma della tutela della riservatezza, che appare come una formula per certi versi eccessiva e, per altri, inadeguata);
- 6) nuova disciplina dei limiti alla libera manifestazione del pensiero, eliminando il riferimento al buon costume e sostituendolo con quello della tutela dei minori, secondo una linea indicata nella passata e in questa legislatura da proposte d'iniziativa parlamentare ed ora fatta propria da un disegno di legge governativo;
- 7) esplicita considerazione del problema delle concentrazioni nel settore dell'informazione, per tutto ciò che interessa raccolta, trattamento e circolazione delle informazioni;
- 8) previsione incisiva sulla trasparenza degli assetti proprietari dei soggetti che agiscono nel settore dell'informazione.

Verrebbe così ad essere definito uno statuto fondamentale dell'informazione, la cui rilevanza in una ipotesi di revisione costituzionale non dovrebbe sfuggire a nessuno. Non è certo un caso che, in recenti dibattiti statunitensi, si sia assistito ad una integrale conversione dell'*Information Right* in un *Right to Democracy* (che si propone di rendere direttamente azionabile davanti ai giudici).

Una volta imboccata questa strada (obbligata), non ci si può chiudere, tuttavia, in una impostazione che considera quasi esclusivamente il profilo delle posizioni e dell'azione dei privati. Nel progetto preliminare della legge francese 78-17 del 6 gennaio 1978, sull'informatica e le libertà, si trovava il seguente articolo 2, in cui si affermava che « *l'égalité d'accès des Pouvoirs Publics aux informations informatisées d'intérêt général, d'ordre statistique ou documentaire, doit être préservé afin de ne pas porter atteinte à l'équilibre démocratique prévu par la Constitution entre les institutions de la Nation* ». L'affermazione di una eguaglianza nell'accesso alle informazioni da parte dei soggetti costituzionali dovrebbe anch'essa apparire in una nuova versione dell'articolo 21, dando così particolare evidenza alla redistribuzione di poteri sottostante ad ogni seria impostazione di una nuova disciplina della circolazione delle informazioni. E la disponibilità paritaria di talune categorie di dati potrebbe certamente servire a far crescere trasparenza e controllabilità, ad esempio delle procedure di nomina o di spese.

È evidente, inoltre, che una disciplina del genere costituisce la premessa per una diffusione delle « istituzioni della trasparenza », nessuna delle quali ha senso qualora sussistano aree troppo estese di informazione negata. Tuttavia, nella dimensione istituzionale prima delineata, la stessa nozione di trasparenza viene ad essere radicalmente ridefinita.

Negli ultimi tempi, infatti, sono stati pure individuati i limiti di espressioni consuete come « trasparenza », « casa di vetro » e via dicendo. Ci si può accontentare della contemplazione di ciò che altri fanno, confidando solo nella forza della discussione davanti all'opinione pubblica? Un « diritto di sapere » disarmato non può condurre ad una desolante situazione d'impotenza?

Ecco, allora, la necessità di innestare nella nuova disciplina costituzionale strumenti di intervento dei cittadini, come quello rappresentato dal diritto di accesso. Questo, nato nel corpo delle leggi sulla protezione delle informazioni trattate elettronicamente, individua oggi un complesso (e per certi versi decisivo) versante dell'azione istituzionale. L'accesso diretto di singoli e gruppi ad informazioni in mano pubblica e privata innesca, infatti, processi diretti di controllo dell'attività dei raccoglitori di informazioni, dal momento che concretamente attribuisce agli interessati il potere di ottenere la eliminazione dei dati illegali, la integrazione di quelli incompleti, la correzione di quelli inesatti. E si tratta di processi di controllo diffuso, non burocratico.

La disponibilità delle informazioni, inoltre, allarga da una parte l'area dei soggetti che possono contestare una decisione o costruire modelli di decisione alternativi; e, dall'altra, amplia le possibilità di diffondere gli stessi processi di decisione.

La trasparenza, così, diventa la premessa non solo del controllo diffuso, ma anche del passaggio da questo al governo diffuso. L'ampliamento del diritto d'informazione, redistribuendo potere, crea poi le condizioni per forme di partecipazione diverse da quelle puramente collusive che abbiamo imparato a conoscere in questi anni.

Questo non è un insieme di formulazioni trionfalistiche, di indicazioni di prospettive sicuramente rosee. È, più semplicemente, la elencazione di obiettivi possibili, che devono essere presi in considerazione se si vuole arrivare ad un uso della risorsa informazione che non faccia rifluire il potere ancor di più verso l'alto, che non rafforzi la sola comunicazione verticale, così accentuando le tendenze autoritarie nell'organizzazione sociale ed in quella politica. In questo senso, siamo di fronte ad uno dei passaggi più difficili, ma sicuramente ineludibili, di ogni attuale impresa di riforma istituzionale.

L'enfasi posta sul diritto di accesso consente di indicare sinteticamente le diverse direzioni in cui questo diritto può diramarsi, e che meritano d'essere prese in considerazione nella prospettiva della riforma. Sempre più sinteticamente, indico qui l'accesso alla giustizia ed al procedimento amministrativo, come precondizioni di una politica delle libertà fortemente proiettata nella dimensione della effettività e di una riforma dell'amministrazione nell'ottica della democrazia e dell'efficienza amministrativa (in quest'ultima direzione va sicuramente il controllo diffuso, non burocratico, e la caduta delle difese offerte dal segreto). E, sempre in questa prospettiva, dev'essere ripresa la considerazione critica della distinzione tra diritti e interessi, come fondamento di forme differenziate di tutela.

Si giunge così a toccare uno dei temi più discussi e controversi della fase attuale, quello dei cosiddetti interessi diffusi. Questo tema si presta ad illustrare diversi aspetti della politica dei diritti civili, a cominciare dal passaggio dall'affermazione dei diritti individuali al riconoscimento di diritti collettivi.

Tradizionalmente, i movimenti per i diritti civili si sono mossi per ottenere il riconoscimento (o la tutela effettiva) di diritti individuali, giungendo per questa via anche a forme di tutela collettiva. Si pensi al riconoscimento del diritto di accesso degli appartenenti ad una minoranza a determinati uffici pubblici, che indirettamente rafforza anche la minoranza nel suo insieme.

Quando, però, oggi si richiede la tutela di un diritto come quello all'integrità dell'ambiente, la prospettiva è integralmente rovesciata. Solo se l'ambiente sarà tutelato come bene collettivo, essendo evidente l'impossibilità di garantire forme di godimento unicamente individualistiche di un bene del genere, anche le posizioni dei singoli saranno di riflesso garantite.

In modo ancora più esplicito, inoltre, può essere affrontata la questione del rapporto tra proclamazioni e istituti di garanzia effettiva dei diritti. Si è ripetutamente chiesto, ad esempio, che nella Costituzione venga esplicitamente inserito un riconoscimento del diritto all'ambiente. Ora, questa è certamente cosa opportuna se non finisce con il rappresentare un contributo alla politica delle enunciazioni, senza alcuna definizione della dimensione istituzionale necessaria per l'effettività dei nuovi (e dei vecchi) diritti.

Tale dimensione è quella di una larga azionalità di tali nuove situazioni ad opera di singoli e di gruppi (anche ristretti, anche legati alla tutela di un interesse transitorio). Ma le proposte della Relazione non imboccano con la dovuta decisione questa strada.

Così, si parla della possibilità di agire per la tutela di un interesse diffuso, ma solo da parte di chi « vi abbia un interesse riconosciuto ».

L'interesse diffuso viene così riportato nei vecchi schemi, evidentemente per timore della irruzione sulla scena istituzionale di soggetti non preventivamente disciplinati. La preferenza va, come già si è ricordato, alla costituzionalizzazione del difensore civico, che dovrebbe, se mai, rappresentare un elemento di integrazione, e non un'alternativa, in un quadro di efficace tutela dei nuovi diritti da parte degli stessi interessati. Se non si imbocca quest'ultima strada, non viene dato alcun contributo a quella linea istituzionale che vuole partire dai cittadini, che vuole concretarsi in « carte dei diritti » e che, sotto un diverso profilo, vuole dare alla previsione costituzionale sulla partecipazione dei cittadini all'amministrazione della giustizia un significato che non si riduca alla partecipazione ad una giuria popolare.

D'altra parte, la preminenza accordata a diritti come quelli all'ambiente o alla salute richiede pure un aggiornamento delle formulazioni costituzionali in materia di impresa e di proprietà, per impedire che venga vanificato il fondamento non proprietario di tali diritti. Così, ad esempio, l'articolo 42 deve ritrovare l'originaria flessibilità, consentendo interventi conformativi del contenuto del diritto di proprietà adeguati alle caratteristiche dei nuovi diritti e limitando quindi la previsione di indennizzi ai soli casi di espropriazioni ablativo.

Né il bisogno di « riscrittura » di norme della Costituzione si ferma ai casi finora indicati. Mi limito qui a ricordare l'insieme delle questioni legate alla parità della donna, per cui sono state presentate significative proposte dalla Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna e dal Gruppo interparlamentare delle donne elette nelle liste del PCI. Tuttavia, nelle indicazioni della Relazione non si rispecchiano né il grande contributo culturale venuto dal movimento delle donne, né il livello della riflessione giuridica sui temi considerati. Basta pensare alla timidezza con cui viene affrontata la riscrittura del secondo comma dell'articolo 29, dove, se non si parla più di « limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare », ma ci si limita a dire che « il matrimonio è ordinato sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, nella garanzia dell'unità familiare ». Ma, dopo che la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che l'unità trova il suo vero presidio nell'eguaglianza, non sarebbe venuto il tempo di limitarsi a scrivere che « il matrimonio è ordinato sulla eguaglianza morale e giuridica dei coniugi » ?

Relatore di minoranza, Deputato STEFANO RODOTÀ