

RELAZIONE DI MINORANZA

DEI SENATORI ELISEO MILANI E GIANFRANCO PASQUINO

(Gruppo parlamentare della Sinistra indipendente
del Senato della Repubblica)

PAGINA BIANCA

S O M M A R I O

| | |
|--|----------|
| 1. — « EMERGENZA ISTITUZIONALE »: REALTÀ E MISTIFICAZIONI . . . | Pag. 657 |
| 2. — CRISI ISTITUZIONALE E CRISI DEL SISTEMA DEMOCRATICO . . . | » 660 |
| 3. — PER UNA RIFONDAZIONE DEL SISTEMA DEMOCRATICO . . . | » 663 |
| 4. — CONSENSO E SOVRANITÀ POPOLARE . . . | » 666 |
| 5. — RAPPRESENTATI E RAPPRESENTANTI: IL MOMENTO ELETTORALE . . . | » 668 |
| 6. — IL « SOVRANO » CHE DECIDE: LA DEMOCRAZIA DIRETTA . . . | » 672 |
| 7. — RAPPRESENTATI E RAPPRESENTANTI: LA RIFORMA DEL PARLAMENTO | » 676 |
| 8. — « PARLAMENTO FORTE » E « GOVERNO FORTE » . . . | » 679 |
| 9. — DEMOCRAZIA E DIRITTI DI LIBERTÀ . . . | » 680 |
| 10. — CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE . . . | » 682 |

PAGINA BIANCA

1. - « EMERGENZA ISTITUZIONALE »: REALTÀ E MISTIFICAZIONI.

I risultati di quattordici mesi di lavoro della Commissione presieduta dall'onorevole Bozzi debbono necessariamente essere valutati alla luce delle attese e delle speranze che ne accompagnarono la costituzione, ricordando sia pure per cenni sommari il dibattito aperto nel Parlamento e nel paese negli anni più recenti a proposito dei sintomi di logoramento degli assetti istituzionali della Repubblica e delle prospettive di cambiamento o — come si disse con una locuzione che ebbe assai fortuna nel corso della passata legislatura — di « Grande Riforma ». In realtà la stessa cronaca degli avvenimenti parlamentari che portarono alla costituzione della Commissione indica le principali contraddizioni che segnarono quel dibattito e che sono riflesse sui lavori e sulle conclusioni della Commissione stessa.

L'allarmata insistenza con cui alcune parti politiche sollecitarono il Parlamento ad una presa d'atto della gravità della crisi istituzionale ebbe un immediato riflesso in alcune iniziative promosse in ambedue le Camere con larghissimo consenso nel corso dell'ottava legislatura: dapprima furono costituiti due « Comitati di studio », proposti congiuntamente dai Presidenti della Camera e del Senato il 10 settembre 1982, e che conclusero i rispettivi lavori con due relazioni presentate alla fine del successivo mese di ottobre. In seguito fu assunta la decisione di istituire una commissione bicamerale *ad hoc*, per istruire un ampio processo riformatore di cui sarebbe stato investito l'intero Parlamento (la Commissione fu istituita con il singolare procedimento di due mozioni indipendenti tra loro, ma contemporanee, che decidevano la costituzione di « mezza » Commissione). Il paradosso fu però raggiunto per il fatto che, a poche ore dal voto della Camera e del Senato che decidevano la costituzione di una Commissione incaricata di sviluppare una diagnosi ed indicare le terapie per quella che era stata definita « crisi di governabilità » (14 aprile 1983), la coalizione di maggioranza che

sosteneva il Governo Fanfani entrava in crisi per ragioni che nulla avevano a che fare con i limiti — veri o presunti — degli assetti istituzionali. Di lì a pochi giorni (29 aprile) il Presidente del Consiglio rassegnava le dimissioni e il Capo dello Stato non aveva altra scelta se non quella di convocare elezioni politiche anticipate. La costituzione della Commissione doveva così attendere la convocazione delle nuove Camere, ma anche allora, dal voto che confermava gli intendimenti deliberati *in extremis* sul finire dell'ottava legislatura al concreto inizio dei lavori, trascorse circa un mese e mezzo. La causa del ritardo doveva imputarsi questa volta alle discussioni tra le forze di maggioranza per la scelta del Presidente. Finalmente, il 30 novembre 1983, la Commissione avviava una prima ricognizione dei problemi sul tappeto.

La Commissione nasceva peraltro condizionata da un'impostazione ambigua o strumentale con cui determinati settori della maggioranza avevano inteso il tema della « Grande Riforma »: da un lato con la riduzione della cosiddetta « crisi di governabilità del sistema » a crisi istituzionale, sottovalutando ed eludendo tutti i risvolti più propriamente politici (a cominciare dalla *conventio ad excludendum* della principale forza della sinistra, che ha fatto del sistema italiano una democrazia « bloccata » con forti elementi di anomalia nel panorama europeo), dall'altro con la riduzione della stessa crisi istituzionale a problema di efficienza degli apparati centrali dello Stato, con un approccio che privilegiava il potere esecutivo sul Parlamento, il rappresentante sul rappresentato, la quantità delle decisioni da adottare piuttosto che i procedimenti per adottare le decisioni stesse. La miopia di una simile impostazione era di già evidenziata proprio dalle vicende che abbiamo ricordato, dall'apertura di una crisi di governo, di « governabilità » e di legislatura pressoché contestuale all'assunzione di solenni impegni di riforma.

Anche la vicenda delle riforme regolamentari alla Camera dei Deputati, che nella ottava legislatura e nei primi mesi della legislatura in corso suscitò tanto clamore, è un chiaro indice di queste contraddizioni. Da un lato si cercò di ridurre tutti i problemi di funzionamento del Parlamento a questioni tecniche circa i tempi degli interventi, i poteri dei gruppi minori, le facoltà dell'opposizione; dall'altro lato però, quando le ragioni politiche contingenti vennero meno (in particolare per il mutato atteggiamento del gruppo radicale), tutti gli impegni tante volte sottolineati per la razionalizzazione dei lavori della Camera (della cui urgenza nessuno dubitava) furono rapidamente accantonati. Una vicenda di particolare delicatezza — quella del funzionamento interno di uno dei rami del Parlamento — si risolveva in modesti « aggiustamenti » tecnici finalizzati per lo più a mettere a riparo la maggioranza dai frequenti incidenti di percorso in cui si era imbattuta. I risultati di quest'ottica riduttiva sono sotto gli occhi di tutti: non basta comprimere i tempi di intervento o spuntare qualche arma dell'opposizione per far funzionare un Parlamento; occorrono rimedi più lungimiranti, anche sul piano strettamente istituzionale.

Più di queste vicende di qualche anno fa meritano però di essere oggi rammentati i recentissimi episodi di conflitto aspro tra il Governo in carica ed altri organi costituzionali. I motivi occasionali dei contrasti sono tra i più diversi: l'incontro tra un ministro ed un terrorista latitante per la polemica con il Presidente della Repubblica, la decisione della Corte costituzionale circa l'ammissibilità del referendum abrogativo sulla scala mobile per l'attacco al presidente della Corte costituzionale, alcuni clamorosi incidenti parlamentari per l'offensiva ai limiti dell'insulto nei confronti della Camera e del Senato (in particolare per i giudizi di illegittimità costituzionale pronunciati dalla Camera dei Deputati a proposito del primo decreto-legge sull'emittenza radiotelevisiva privata e del decreto-legge per gli interventi straordinari contro la fame nel mondo). Non sono mancate in più occasioni polemiche aspre nei confronti della magistratura, coerentemente sospinte fino alla richiesta di restaurare un meccanismo di dipendenza della pubblica accusa dal potere esecutivo.

Non è questa la sede per entrare nel merito delle singole questioni, ma non possiamo esimerci da una riflessione di fondo. Questi frequenti « incidenti » sembrano infatti indicare un preoccupante « nervosismo », una crescente insofferenza verso le regole — a volte scomode — dell'ordinamento democratico. D'altra parte è banale rilevare che in democrazia i processi decisionali sono particolarmente complessi, a volte lunghi, a volte farraginosi; ed è altrettanto ovvio riconoscere che, in presenza di una divisione dei poteri, ciascuno di essi può entrare in conflitto con gli altri. Quello che conta, però, è la consapevolezza del valore fondante per una convivenza democratica delle regole procedimentali, di quel complesso di norme tecniche, « fredde », astratte, che garantiscono un delicato equilibrio tra istituzioni differenti e tra le istituzioni centrali e il popolo sovrano e permettono al maggior numero possibile di cittadini di partecipare al maggior numero possibile di decisioni.

L'altro elemento di grande preoccupazione nasce dalla constatazione che alcune riforme istituzionali si stanno realizzando in modo surrettizio, anticipando (e a volte contraddicendo) le decisioni formali. Il Senato ha sperimentato direttamente questo paradosso nelle ultime settimane, quando i comportamenti extra-costituzionali (o anti-costituzionali) del Governo hanno soppresso di fatto il bicameralismo perfetto previsto nell'attuale ordinamento. Chi si è levato a protestare per la brutalità con cui erano calpestate le prerogative del Senato è stato proprio chi — come gli estensori della presente relazione — aveva sostenuto in sede di Commissione per le riforme istituzionali la necessità di un Parlamento monocamerale. Chi in quella sede ha difeso ad oltranza l'equilibrio bicamerale si è invece piegato alla ragion politica che spingeva in senso contrario.

Quattordici mesi di lavoro nella Commissione hanno purtroppo confermato la fondatezza delle diffidenze che la sinistra indipendente ebbe occasione di esprimere quando la Commissione fu istituita. Se c'era ragione di sospettare che gli impegni di « Grande Riforma » celassero in realtà l'obiettivo più modesto di conquistare qualche garanzia tecnica per assicurare stabilità all'esecutivo, la conclusione dei lavori della Commissione ha fugato ogni dubbio. Dopo decine di

riunioni, dopo un ampio confronto su proposte di grande respiro (dovuto in gran parte all'impegno dell'opposizione di sinistra, tanto sul terreno dei principi e dei diritti di libertà quanto sulla materia elettorale, la struttura del Parlamento, il rapporto tra Governo e Parlamento), alcuni settori della maggioranza hanno voluto indicare la linea di discriminazione nella questione del voto palese. Insomma, tutto il fervore riformatore doveva risolversi nella possibilità attribuita alle segreterie dei partiti di mettere fine al fenomeno dei « franchi tiratori ». Discuteremo oltre sul significato di questa qualificazione dispregiativa (del tutto ingiustificata alla luce dell'articolo 67 della Costituzione), e delle proposte per garantire la sostanza del rapporto di rappresentanza politica. Qui serve invece rilevare che un'impresa difficile, urgente e affascinante — il rinnovamento degli assetti istituzionali decisi nell'immediato dopoguerra — è stata svilita e offuscata da miopi calcoli politici, da esigenze contingenti, da un'ottica tutta tesa alla sopravvivenza dell'attuale maggioranza governativa.

Il nostro impegno, in Commissione e nel Parlamento, è stato in direzione opposta: per cogliere la radice dei mali delle nostre istituzioni, per individuare prospettive riformatrici di ampio respiro, per confrontare le proposte concrete avanzate dalle diverse parti politiche. La profonda convinzione che ci guida è che — al di là degli strumentalismi e delle ipocrisie — la cosiddetta « emergenza istituzionale » abbia radici e ragioni profonde: ne parleremo diffusamente. Per questo, nonostante i risultati modesti e contraddittori della Commissione parlamentare, siamo certi che l'impegno riformatore debba andare avanti, aprendosi ad un vasto dibattito tra le forze politiche e nel paese.

2. - CRISI ISTITUZIONALE E CRISI DEL SISTEMA DEMOCRATICO.

Abbiamo già sottolineato quanta strumentalità ci fosse in molti dei ragionamenti che — specie nel corso della passata legislatura — sollecitavano l'avvio della « Grande riforma », e abbiamo espresso senza esitazioni la convinzione che in importanti settori della maggioranza la cosiddetta « emergenza istituzionale » sia stata indicata ed enfatizzata nell'illusione di poter trovare risposte e soluzioni a gravi problemi politici attraverso la sorciatoia della modifica delle regole del gioco. Ciò non significa — evidentemente — che non abbiamo condiviso e non condividiamo un giudizio allarmato sullo stato di salute delle istituzioni italiane: d'altronde le posizioni che sono state espresse dai rappresentanti della Sinistra indipendente nei dibattiti che si sono svolti al Senato nell'ottava e nella nona legislatura testimoniano chiaramente la comune consapevolezza della gravità della crisi istituzionale e della necessità di intraprendere con coraggio percorsi riformatori. L'impegno e le proposte avanzate nell'ambito della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali suonano a conferma di questa coerente convinzione.

Le ragioni del nostro convincimento non si fondano, evidentemente, su apriorismi ideologici: non si tratta insomma di ripetere,

magari aggiornandole, le analisi della tradizione teorica della sinistra marxista sui limiti delle democrazie rappresentative « occidentali », bensì di fare i conti — con il massimo di rigore empirico — con i nodi che trentacinque anni di esperienza repubblicana hanno fatto venire al pettine, e che alcuni elementi ci indicano essere particolarmente gravi ed urgenti, pena il deperimento irreversibile delle istituzioni democratiche.

Ci sono in verità alcuni indizi particolarmente allarmanti che sarebbe pericoloso sottovalutare. Il primo è indubbiamente legato alla progressiva « disaffezione » che si può registrare nei confronti delle istituzioni democratiche: il crescente astensionismo elettorale ne è un sintomo, ma non esaurisce la questione, che ha radici più profonde e risvolti più gravi. La diminuita partecipazione al momento elettorale (partecipazione che pure rimane a livelli ancora notevolmente superiori rispetto a molti altri paesi di « democrazia occidentale ») deve infatti essere interpretata alla luce della crisi complessiva di partecipazione e — per usare una parola desueta — di militanza che attraversa le principali istituzioni politiche consolidate: i partiti politici e i sindacati innanzitutto. Ciò che viene meno in larghi settori dell'opinione pubblica non è semplicemente la convinzione dell'importanza e dell'utilità della propria partecipazione al momento di verifica elettorale delle istituzioni (e già di per sé questo fatto è degno di attenta considerazione e richiede risposte urgenti e coraggiose), ma più in generale la convinzione dell'utilità della politica, dell'impegno civico, della partecipazione democratica. Non è questa la sede per una riflessione approfondita sulle molte e diverse ragioni che favoriscono la diffusione di quella che abbiamo chiamato « disaffezione dalla politica », e che in realtà altro non è se non una tendenziale passivizzazione di massa. Basta ricordare alcuni fatti della cronaca politica più recente per rendersi conto che non mancano davvero le giustificazioni per un atteggiamento che pure non condividiamo. Pensiamo per esempio alla paradossale situazione che si è verificata al comune di Torino (e prima al comune di Firenze), dove un partito che raccoglie i consensi dei quattro decimi dell'elettorato si vede sospinto all'opposizione dal modificato atteggiamento di formazioni politiche minori. Non ci interessa qui entrare nel merito della vicenda, ma non ci può sfuggire come una così clamorosa negazione degli orientamenti espressi dall'elettorato non può non avere risvolti anche sul piano della partecipazione democratica. Tanto più che, come ciascuno sa, la vicenda torinese non è — da questo punto di vista — isolata. Persino a livello delle istituzioni centrali si va consolidando nell'opinione pubblica la convinzione, tutt'altro che ingiustificata, che non ci sia alcuna corrispondenza intellegibile tra i risultati elettorali e gli assetti di governo che ne seguiranno. Né sembra che ci sia una qualche relazione tra il consenso che ciascun partito riesce a raccogliere nella società (verificabile, appunto, con le elezioni) e la quota di potere che può gestire nelle istituzioni. Al di là di questo elemento, che non può essere offuscato dalla considerazione che — in un regime pluripartitico e fortemente articolato — la formazione di coalizioni di governo è un elemento fisiologico della vita democratica, con tutto quanto ne

consegue (bisognerebbe infatti riflettere sulle indicazioni che l'elettorato può implicitamente esprimere anche per la costituzione di coalizioni di governo: ma su questo argomento torneremo oltre, a proposito delle ipotesi di riforma elettorale), resta il fatto che la crisi di credibilità delle istituzioni rappresentative trova radici anche nel funzionamento di queste stesse istituzioni. Pur senza cedere al qualunquismo scadalista, che fa di tutt'erba un fascio e — come si usa dire — getta il bambino con l'acqua sporca, non si può negare che le cronache giudiziarie che coinvolgono con frequenza sempre maggiore amministrazioni locali, esponenti politici ed uomini di governo evidenziano un corrompimento crescente della vita politica e una privatizzazione perversa delle istituzioni pubbliche tanto da giustificare la « disaffezione » di cui abbiamo parlato. A questo intreccio preoccupante tra questione morale ed emergenza istituzionale si accompagna il progressivo svuotamento delle sedi decisionali costituzionalmente previste e disciplinate a tutto vantaggio di istituzioni meno trasparenti, più « informali », spesso prossime ad un'idea di clandestinizzazione del potere propria di tutte le concezioni autoritarie della politica, recenti e remote. A questo proposito il senatore Giuseppe Branca, esprimendo le posizioni della Sinistra indipendente nell'ambito del « Comitato di studio sulle riforme istituzionali » nell'ottobre 1982, osservava giustamente che « la situazione italiana è caratterizzata da un tasso elevato e crescente (comunque maggiore di quello riscontrabile in sistemi comparabili) di trasferimento di decisioni rilevanti in sedi opache e non controllabili. È il fenomeno descritto comunemente con espressioni come " governi privati ", " poteri occulti ", " massonizzazione " o " clandestinizzazione " della politica ». Stando così le cose non c'è da stupirsi se tra la gente si diffonde l'opinione che, a prescindere dalla possibilità per gli elettori di incidere effettivamente sugli orientamenti delle assemblee rappresentative, poi siano queste stesse istituzioni in ultima analisi ad aver perso significato ed utilità. Non si può negare, d'altra parte, che questa situazione è anche il portato di una sclerotizzazione progressiva dei momenti di partecipazione diretta attraverso i partiti politici e i sindacati. Per noi, che rivendichiamo con profonda convinzione il principio costituzionale secondo cui i partiti sono un canale privilegiato del coinvolgimento dei cittadini nel governo della cosa pubblica e sono di conseguenza uno degli elementi di forza e di vitalità dell'ordinamento democratico, non può essere considerato un fattore di secondaria importanza la vera e propria crisi di credibilità che attraversa in questa fase il cosiddetto « sistema dei partiti ». Anche in questo caso gli indizi preoccupanti sono numerosi — l'astensionismo elettorale, il calo delle iscrizioni, il deperimento dell'attività espletata dai partiti nella società in proporzione inversa rispetto all'« occupazione » di istituzioni pubbliche e private, il diffondersi di esperienze differenziate di « liste civiche » o di spinte localistiche che non sembrano esprimere tanto la vitalità del sistema democratico quanto la crisi di rappresentanza delle istituzioni politiche consolidate — e altrettanto numerose sono le ragioni che giustificano la crescente sfiducia nel « sistema dei partiti »: le pratiche di « lottizzazione » a tutti i livelli della vita

pubblica, una concezione della politica modellata sulle esigenze dei « quartieri generali », l'esaltazione del momento della mediazione rispetto a quello del confronto tra idee e tra programmi, la degenerazione delle regole di vita interna, le logiche spartitorie, corporative e di potere che guidano la composizione delle liste per le elezioni politiche e amministrative. Certamente non tutti i partiti sono uguali: la tensione ideale e il consenso democratico interno sono assai maggiori in alcuni, e minori in altri partiti (soprattutto in relazione al più diretto coinvolgimento in responsabilità di governo o — piuttosto — in ambiti di potere). Non possiamo però nasconderci il fatto che questa crisi di credibilità della politica coinvolge tutti i livelli e tutte le forme di partecipazione, e richiede di conseguenza risposte riformatrici, e di « rigenerazione » della vita politica che non si possono accontentare della sottolineatura di una linea di confine (che, per di più, appare agli occhi dell'opinione pubblica — a torto o a ragione — sempre meno intellegibile) tra formazioni politiche più o meno coinvolte in questo processo. Tanto più che negli ultimi tempi abbiamo assistito ad un fenomeno davvero inedito per la cultura politica italiana: quei processi di passivizzazione di massa e di estraneazione dalla politica di cui abbiamo parlato cominciano ad avere le proprie teorizzazioni, con una vera e propria rottura rispetto ad una tradizione politica che, almeno formalmente e con molte contraddizioni nella pratica, aveva però finora esaltato unanimemente il valore della « effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese ». La critica alle degenerazioni del « sistema dei partiti », all'elefantiasi burocratica della pubblica amministrazione e ai processi concomitanti nella vita politica di deresponsabilizzazione e di privatizzazione delle istituzioni pubbliche ha favorito, oltre le reazioni di distacco e/o di rivolta, l'emergere di una cultura che teorizza la fine della politica, l'impossibilità di qualsiasi progetto di governo e/o di trasformazione fondato sulla ricerca di interessi generali della collettività, l'autogestione intesa come esaltazione del particolarismo e del venir meno di qualsiasi tessuto connettivo nella società. Riflessioni di questo tenore sono già largamente diffuse in altri paesi dell'area occidentale, e se in Italia si scontrano con una cultura politica che ha solide radici nella storia recente del paese occorre pur riconoscere che qui trovano ulteriori argomenti e giustificazioni nel degrado della vita politica. Quella che in altri paesi è una reazione estrema al gigantismo e all'inefficienza degli apparati centrali dello Stato, in Italia diventa ripulsa della corruzione, della feudalizzazione delle istituzioni, si alimenta di considerazioni purtroppo fondate sulla separazione crescente tra istituzioni e società civile.

3. - PER UNA RIFONDAZIONE DEL SISTEMA DEMOCRATICO.

Noi crediamo che si debba e si possa arrestare questo processo; crediamo che sia possibile restituire dignità alla politica attraverso una rigenerazione del sistema democratico che liberi le energie ancora mortificate nella società italiana, favorisca il confronto aper-

to tra idee e programmi, consenta una dialettica effettiva tra ipotesi politiche alternative e l'esaltazione massima della sovranità popolare. Questa ambizione ci impone di guardare ai nodi dell'emergenza istituzionale non con l'ottica miope del restauratore, attento solo a questa o quella disfunzione tecnica delle istituzioni centrali dello Stato, ma con la convinzione di dover accendere una miccia per processi più ampi di rifondazione della politica e delle istituzioni. Anche per questa ragione non abbiamo inteso aderire alla relazione di maggioranza che, lungi dal misurarsi con l'ampiezza della posta in gioco, si è accontentata di una logica emendativa, di correzione parziale e frammentaria della Carta costituzionale del 1948. Per evitare pericolosi equivoci sono però indispensabili due precisazioni.

La prima era già nelle premesse del nostro ragionamento. Sappiamo benissimo, infatti, che una ridefinizione delle regole del gioco non sarà mai di per sé sufficiente a risolvere la crisi politica, economica e persino morale che travaglia il sistema democratico. Questo deve rimanere un punto di assoluta chiarezza, non solo per non eludere la questione urgente di un cambiamento radicale delle politiche e delle forze che guidano il governo della Repubblica, ma per leggere la cosiddetta emergenza istituzionale nei suoi reali risvolti. Basta infatti un rapido giro d'orizzonte per rendersi conto che quasi tutti gli altri paesi ad alta industrializzazione dell'« area occidentale » sono oggi travagliati da una crisi gravissima, di cui a stento si individuano le prospettive, nonostante assetti istituzionali diversissimi tra loro. Occorre insomma fare i conti con il fatto che la difficoltà di varare grandi leggi di riforma, di governare la crisi economica, di mantenere alti livelli di consenso e di partecipazione attiva non è caratteristica esclusiva della situazione italiana. Le riforme pur necessarie di cui ha discusso la Commissione, e che noi stessi proporremo, non sono dunque in grado, da sole, di risolvere i nodi di una crisi epocale: l'ambizione è, molto più semplicemente, quella di restituire trasparenza e credibilità alle regole del gioco democratico, come condizione minima perché il confronto tra idee e programmi si realizzi con il massimo di partecipazione e di consenso. Insomma, la riforma istituzionale non è e non vuole essere « l'alternativa », ma è la condizione affinché l'alternativa sia possibile, e non sia ridotta alla prospettiva (forse persino illusoria) della sostituzione di un ceto politico ad un altro.

La seconda precisazione che merita di essere sottolineata tocca il giudizio che vogliamo esprimere sulla Costituzione repubblicana del 1948 e sull'esperienza democratica degli ultimi trentotto anni. Si tratta d'altra parte di un giudizio prioritario su qualsiasi seria ipotesi di riforma. Se infatti vogliamo superare la sterile *querelle* sull'astratta efficienza delle istituzioni, è indispensabile verificare la rispondenza dell'attuale « ordinamento della Repubblica » ai principi fondamentali e ai diritti e doveri indicati nella prima parte della Carta costituzionale. Nessun equivoco: anche a noi sta a cuore l'efficienza; anzi, siamo convinti che le inefficienze di alcune istituzioni siano funzionali al perpetuarsi di posizioni di privilegio e siano la causa della marginalizzazione di gruppi sociali e di interessi

meno « protetti ». E siamo altresì convinti che l'obiettivo inefficienza della pubblica amministrazione sia almeno in parte il portato di scelte politiche precise, sulla cui base prosperano ingiustizie e inammissibili privilegi, allo stesso modo per cui i limiti di funzionamento degli organi costituzionali hanno favorito — come si è detto — la feudalizzazione degli apparati dello Stato e vasti movimenti di sfiducia nell'opinione pubblica. Per queste stesse ragioni, però, non accettiamo un piano di riflessione che si muova con astratti criteri di « adeguamento ai tempi mutati » o di una non meglio precisata necessità di modernizzare le istituzioni: la verifica deve riguardare innanzitutto le fondamenta del patto costituzionale: i principi, i valori, i diritti e i doveri dei cittadini, e su questa base deve valutare lo stato di salute delle istituzioni, correttamente considerate come strumenti per la piena realizzazione di quei principi e di quei valori. Da questo punto di vista non possiamo pertanto che confermare quanto già abbiamo sottolineato nella discussione al Senato che portò alla costituzione della Commissione: « qualsiasi discorso sulle riforme istituzionali — dicevamo allora — parte dalla premessa necessaria che la Costituzione repubblicana ha ben servito questo paese. Essa ha fornito un quadro politico e giuridico che ha consentito alla democrazia di instaurarsi efficacemente e alle forze che lottano per essa di difenderla e di ampliarla anche nei tempi più difficili. Questa eredità, insieme ad altre forze di sinistra, rivendichiamo tutta intera, così come rivendichiamo l'attuazione di parti che alcuni settori del Parlamento non hanno voluto attuare a tempo e così come rivendichiamo alcune delle riforme effettuate all'inizio degli anni '70 ». Le nostre proposte di riforma, anche radicali, muovono dunque dalla convinzione che la Costituzione repubblicana del 1948 rimanga un indispensabile punto di riferimento, che i principi lì solennemente consacrati siano tutt'ora validi, e che anzi il disegno riformatore deve avere l'ambizione di predisporre strumenti più efficaci e più idonei alla piena realizzazione dei valori di fondo della Carta costituzionale.

Non vogliamo però neppure attestarci con un rigore ingiustificato sulla linea dell'immodificabilità della prima parte della Costituzione, quasi che lì ogni cosa sia scritta e che sia sufficiente un'interpretazione dinamica per far emergere tutte le potenzialità racchiuse in quel testo. Crediamo piuttosto che proprio la capacità espansiva della democrazia italiana, che ha trovato nella Costituzione un sicuro fattore propulsivo, abbia sollecitato nuovi bisogni e nuovi interessi, abbia favorito l'espressione di nuovi movimenti e soggetti collettivi che oggi reclamano una legittimazione costituzionale. Quando si sottolinea la necessità di una più rigorosa tutela dell'uguaglianza formale e sostanziale tra uomo e donna, quando si avverte l'urgenza di una norma che riconosca come valore fondante della convivenza civile la tutela dell'ambiente naturale e di condizioni di vita salubri per tutti i cittadini e per le generazioni future, quando si pretendono strumenti nuovi e più efficaci per assicurare la partecipazione democratica ai processi decisionali che attengono alla sfera grave e delicata delle politiche militari, non si sta facendo allora un'operazione culturale di astratto aggiornamento di un testo

vecchio ormai di trentotto anni, ma si sta prendendo atto della grande vitalità democratica del « caso italiano » e si riconoscono i valori espressi da grandi movimenti di massa come patrimonio irrinunciabile dell'intera collettività nazionale. Dobbiamo d'altra parte fare i conti anche con oggettivi processi di modificazione della realtà, che impongono l'adozione di nuove strumentazioni istituzionali: i processi di innovazione tecnologica, in particolare nel settore dell'informazione (come pure, peraltro, nell'ambito delle strategie militari), e i processi di internazionalizzazione della politica e dell'economia rendono insufficienti e obsolete alcune garanzie previste dalla Costituzione del 1948. Se dunque prima abbiamo sottolineato l'esigenza di aggiornamenti e integrazioni nella prima parte della Carta costituzionale sulla base di nuove sensibilità e dell'emergere di nuovi valori, portato storico di grandi movimenti di massa, ora avvertiamo la stessa esigenza a partire da dati concreti della realtà materiale. Due approcci distinti per giungere alla medesima conclusione, con la conferma dei valori propri della Costituzione repubblicana e la necessità di articolare meglio affermazioni probabilmente già implicite nel testo attuale, e la convinzione che solo a partire da questa presa d'atto si possa poi utilmente riflettere sulle proposte innovative che riguardano l'ordinamento della Repubblica.

4. - CONSENSO E SOVRANITÀ POPOLARE.

La ragione di fondo che ci ha indotto a presentare una relazione diversa da quella proposta dal Presidente della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali non deve essere ricercata in singole formulazioni tecniche, bensì nell'ispirazione generale, nella filosofia che guida il disegno riformatore. Prima dunque di una puntigliosa esposizione dei nostri motivi di dissenso e delle nostre proposte alternative, è bene interrogarsi ulteriormente sulle idee-guida che debbono dare ad esse coerenza e continuità. Tutto dipende, infatti, dal metodo con cui si intende cercare una risposta alla crisi di governabilità del sistema, la cui profondità è sotto gli occhi di ciascuno. Al centro del dibattito deve essere posta la difficoltà, comune a quasi tutte le compagini di governo dei paesi più industrializzati, di prospettare soluzioni credibili alla crisi economica e politica che travaglia la società, con la conseguenza di un progressivo logoramento dei margini di consenso e l'impossibilità di mantenere aperti i canali di comunicazione e di partecipazione tra rappresentati e rappresentanti. In verità occorre riconoscere che, al di là delle politiche contingenti dei diversi governi, c'è una ragione più di fondo che spiega questa crisi di consenso. La crisi strutturale del *welfare* impedisce infatti di governare attraverso la distribuzione di quote crescenti di benessere, impedisce insomma di tacitare domande diverse e conflittuali che provengono dai diversi gruppi e ceti sociali attraverso un miglioramento costante — quantitativo e qualitativo — dei servizi sociali collettivi e un incremento generalizzato (anche se fortemente differenziato, e con significative zone d'ombra) dei livelli di reddito reale. Questa realtà, cruda e oggettiva, spiega a

sufficienza le difficoltà che incontrano anche esperienze di governo riformatrici e di sinistra a mantenere e verificare sufficienti margini di consenso. La sinistra non può sperare di governare un ampio processo di trasformazione attraverso la leva consunta dello stato assistenziale, pena il ritorcersi contro di essa della segmentazione e della corporativizzazione della società, accelerate dalle strette di una crisi che affonda le sue radici nell'esaurimento della « spinta propulsiva » del modello di sviluppo che abbiamo sinora conosciuto. Indirettamente troviamo una prova della fondatezza di questo approccio nei frequenti errori di previsione di molti commentatori politici circa il futuro di questa o quella coalizione di governo, in Italia e all'estero, dovuti proprio alla rapidità con cui si « consumano » politiche e programmi, mettendo a nudo la mancanza di idee lungimiranti e convincenti, e logorando di conseguenza schieramenti e blocchi sociali. L'oggettiva difficoltà di governare maggioranze e blocchi sociali in grado di reggere l'urto con la crisi apre però a soluzioni diverse, da cui dipende il « segno » di ogni progetto di riforma istituzionale.

Si può infatti perseguire un disegno di stabilizzazione, a partire dalla semplificazione autoritaria della complessità sociale e dall'esaltazione del momento decisionale anche a prescindere dalla riduzione dei margini di consenso. Si può insomma assumere la filosofia della governabilità proprio a partire dall'ineluttabilità di questo logoramento, e attrezzarsi politicamente e istituzionalmente a « fare a meno del consenso ». Questa è la logica che ha ispirato, a nostro avviso, gran parte delle proposte avanzate in questi mesi con il dichiarato obiettivo di mettere al sicuro malferme e incoerenti coalizioni di governo dai sempre più frequenti incidenti di percorso, ed è la spiegazione più convincente per i comportamenti concreti posti in essere dall'attuale compagine governativa in spregio delle « regole del gioco ». In realtà sembra che la prassi di governo degli ultimi mesi abbia già delineato l'orizzonte di una riforma istituzionale, con l'esaltazione del governo come stato di necessità permanente e l'assolutizzazione del momento decisionale, svincolato da regole e procedimenti: nella coerenza intrinseca di questi comportamenti cogliamo il germe di ogni regime autoritario, dove l'effettività si confonde con la legittimità dell'operare.

Noi intendiamo procedere a partire dal polo opposto. Coerentemente con le premesse che abbiamo esposto, e con l'irrinunciabile principio costituzionale che fonda sulla sovranità popolare e sulla partecipazione attiva di tutti i cittadini ogni legittimazione delle istituzioni, riteniamo che non sia eludibile l'approccio che privilegia il momento dell'espressione diretta della sovranità: il momento elettorale, e più in generale tutte le occasioni che possono esaltare la partecipazione piena dei cittadini alla definizione delle politiche di governo. Se infatti abbiamo sottolineato come la crisi abbia compresso i margini indispensabili per politiche di riformismo centralistico, occorre pur avvertire il grave rischio che corre la democrazia se — in assenza di politiche innovative coraggiose — i processi di delegittimazione delle istituzioni si accentueranno fino allo svuotamento di fatto degli organi costituzionali a tutto vantaggio di centri

di potere occulti, « separati » e incontrollabili. Dobbiamo ripartire dalla domanda cruciale di ogni sistema democratico: come il popolo può effettivamente governare, come può esprimere la sua sovranità. Le risposte debbono indubbiamente coinvolgere la struttura del governo centrale e l'efficienza delle istituzioni politiche e amministrative, ma debbono in ogni caso partire dal momento della loro legittimazione. È possibile ricercare queste risposte attraverso uno sviluppo coerente del disegno riformatore, che affronti i nodi della riforma elettorale, della riforma dei partiti, dei momenti in cui il popolo può esprimere direttamente decisioni rilevanti, per poi giungere alla struttura del parlamento e ai rapporti tra questo e il potere esecutivo.

5. - RAPPRESENTATI E RAPPRESENTANTI: IL MOMENTO ELETTORALE.

Già nelle premesse ci siamo soffermati più volte sul significato che attribuiamo alla proposta di legge elettorale. Si tratta infatti di esaltare, anche attraverso uno strumento che non è *stricto sensu* di rango costituzionale, la radice stessa del sistema democratico rappresentativo. Per contrastare la divaricazione crescente tra cittadini e istituzioni, per superare la più che giustificata « disaffezione » rispetto al momento elettorale, sentito da quote sempre crescenti di opinione pubblica come vuoto rituale ininfluente per la determinazione degli schieramenti e dei programmi che guideranno la politica del paese, abbiamo infatti bisogno di una robusta « iniezione di fiducia » nel sistema elettorale. Abbiamo bisogno di un disegno riformatore che restituisca agli elettori la consapevolezza dell'utilità del proprio voto e ne esalti il valore politico, per individuare al tempo stesso lo schieramento politico che sarà legittimato a governare e il programma sulla cui base dovrà guidare il paese. Abbiamo bisogno di un sistema elettorale che garantisca il massimo di trasparenza nel momento in cui la sovranità popolare si esprime attraverso la scelta dei propri rappresentanti e restituisca ai partiti la funzione che gli è costituzionalmente propria: canali dinamici di partecipazione democratica, e non filtro opaco che divarica e separa il Parlamento dagli elettori, i rappresentanti dai rappresentati. Questa sola d'altronde è la strada per rispondere in modo convincente, e coerente con i principi fondamentali della Costituzione, alla domanda di « governabilità »; altre strade sono impraticabili, o perché inefficaci o perché irriducibilmente incompatibili con le regole democratiche consacrate nella Costituzione del '48 e consolidate dalla più che trentennale esperienza repubblicana. Per queste ragioni è inaccettabile, ad esempio, una proposta di legge elettorale maggioritaria che si proponga — *sic et simpliciter* — di attribuire una solida quota di consensi parlamentari ad un partito o ad uno schieramento che nel paese non raccoglie affatto tali consensi. Non è parimenti accettabile l'introduzione nel nostro sistema di una regola, pur presente in altri ordinamenti democratici, per escludere le formazioni politiche minori dalla rappresentanza parlamentare attraverso una « clausola di sbarramento »: dopo che, per nove legisla-

ture del Parlamento repubblicano, la dinamica politica si è arricchita (tanto nelle coalizioni di governo quanto negli schieramenti di opposizione) dell'apporto di formazioni di modesta entità, una loro esclusione d'autorità risulterebbe infatti incompatibile con le regole di trasparenza del gioco democratico, deprimerebbe la complessità reale del paese, e rischierebbe di accelerare, anziché fermarli, i processi di distacco di quote dell'opinione pubblica dalle istituzioni. Proprio per il rispetto che è dovuto ad una preminente esigenza di trasparenza e di « lealtà » nel momento cruciale in cui le istituzioni verificano la propria legittimazione nel rapporto diretto con la sovranità popolare, non riteniamo inoltre praticabili le strade che rischiano nei fatti di mistificare la realtà del procedimento elettorale: tale sarebbe, ad esempio, l'adozione di collegi uninominali che in realtà tali non sarebbero nella grande maggioranza dei casi (secondo il meccanismo attuale per l'elezione del Senato della Repubblica). Per la ragione opposta — per evitare il rischio di una ulteriore compressione delle possibilità di scelta degli elettori a vantaggio dello strapotere delle segreterie dei partiti, crediamo che la strada dei collegi uninominali (a parte il problema di fondo sulla proporzionalità della rappresentanza) non possa essere seguita se non si individuano meccanismi intermedi di « elezioni primarie » per la compilazione delle liste e la scelta dei candidati. Anticipando per un attimo il ragionamento sulla struttura del governo e sui rapporti tra esecutivo e Parlamento, dobbiamo infine aggiungere che è illusoria e pericolosa la ricerca di soluzioni tecnicistiche per garantire la formazione di « governi di legislatura »: tale è ad esempio la proposta, presa a sé stante, della « questione di sfiducia costruttiva », che non tiene conto della realtà ben nota che in Italia nessun governo è mai caduto in forza di una crisi parlamentare. Non sarà evidentemente una regola di quel tipo ad impedire ad un partito della coalizione di governo di ritirare — come si usa dire con locuzione significativa ma costituzionalmente inammissibile — la propria « delegazione » dal governo, per ciò stesso aprendo la crisi. Per questa stessa ragione la proposta di legge elettorale che abbiamo avanzato fonda la legittimazione di un vantaggio accordato allo schieramento di maggioranza solo sulla funzionalità (e democraticità) di questo strumento per garantire il formarsi di schieramenti programmatici chiari, il cui confronto possa valorizzare la scelta degli elettori.

Proprio a tal fine avanziamo la proposta di un sistema elettorale articolato in due turni. Nel primo turno gli elettori sceglierebbero tra tutte le liste presentate nelle circoscrizioni — opportunamente ridisegnate secondo i criteri che illustreremo in seguito — consentendo l'elezione dei candidati che abbiano raggiunto il quoziente della circoscrizione. Ipotizzando un Parlamento monocamerale con 500 deputati, si potrebbe pensare all'elezione diretta al primo turno dei quattro quinti dell'Assemblea: le circoscrizioni dovrebbero preservare il loro carattere plurinominali, a garanzia della proporzionalità complessiva del sistema e per consentire la rappresentanza in Parlamento di formazioni minori o locali, ma dovrebbero essere ridisegnate in modo tale da permettere un raccordo più diretto tra eletti ed elettori, ed il superamento del voto di preferenza (che in

troppi casi, per determinate forze politiche, è stato motivo di corrompimento della vita politica, e più in generale di frammentazione della struttura dei partiti con conseguenze negative sulla stessa traduzione della volontà popolare). Inoltre, i seggi dovrebbero essere attribuiti alle circoscrizioni sulla base della percentuale di elettori che hanno effettivamente partecipato alle precedenti elezioni, al fine di incentivare la partecipazione elettorale e di valorizzarla, ma lasciandola al giudizio e alla volontà dei singoli e senza sanzioni (e quindi proponiamo la soppressione, all'articolo 48, secondo comma, della Costituzione, del riferimento ad un « dovere civico »). Ancora, si potrebbe pensare a far contare le schede bianche come un vero e proprio comportamento elettorale (come è in realtà), deducendo dal numero dei seggi assegnati alle singole circoscrizioni quella quota che le schede bianche avrebbero acquisito (con una modesta, ma significativa, riduzione del numero dei parlamentari). Con il secondo turno di votazioni, previsto per la settimana successiva al primo, verrebbero attribuiti i restanti cento seggi: in questa occasione si presenterebbero dinnanzi all'elettorato coalizioni programmatiche contrapposte, costituite dai partiti che esplicitano il proprio accordo, il programma comune, la lista dei candidati il cui capolista sarà automaticamente il Presidente del Consiglio designato. La coalizione maggioritaria, che raggiungesse almeno il 40 per cento dei suffragi, otterrebbe un premio pari ai tre quarti dei seggi ancora da attribuire; la ripartizione dei seggi tra i diversi partiti che compongono la coalizione avverrebbe in modo tale da rispettare le proporzioni definite dal primo turno elettorale. Con un sistema di questo tipo — che potrebbe essere arricchito da una norma-quadro per le elezioni primarie destinate, all'interno di ciascun partito, alla definizione delle liste — si propongono almeno quattro obiettivi. Innanzitutto l'affermarsi di coalizioni di governo chiare, su programmi precisi, verificate e vincolate dal voto popolare: i cittadini potranno scegliere tra schieramenti diversi che prospettano politiche diverse, e il loro voto sarà decisivo per decidere chi debba governare, con quali alleati, con quali programmi. In secondo luogo la nostra proposta ha l'ambizione di innescare quel processo di riforma dei partiti, che da tutti è auspicato ma che difficilmente potrà essere avviato senza il pungolo di un diverso quadro normativo. Nessuno pensa a discipline rigide per il funzionamento interno dei partiti, che si presterebbero ad interpretazioni pericolose e ad inammissibili interferenze, ma dobbiamo pur riconoscere che gli auspici all'autoriforma sono scarsamente credibili. Altro è, però, riconoscere che intervenendo normativamente sul momento più rilevante di attività esterna dei partiti — la competizione elettorale — si possano favorire questi processi di autoriforma. Così la riduzione del numero dei deputati di ciascuna circoscrizione e l'abolizione del voto di preferenza imporranno criteri più rigorosi nella selezione dei candidati e spingeranno al superamento delle « liste-*ominibus* », in cui la presenza di candidati espressione di gruppi, settori e orientamenti diversi serve solo a rinviare le scelte e ad esaltare le spinte corporative e divaricanti della società civile. La previsione di elezioni primarie, con criteri decisi autonomamente da ciascun partito, imporrà —

pur nel rispetto delle regole proprie di ciascuna formazione politica, l'esplicitazione delle logiche e dei metodi che guideranno la composizione delle liste (tutto ciò deve trovare coronamento in una riscrittura dello stesso articolo 49). Il terzo obiettivo che la nostra proposta intende perseguire è quello di valorizzare, pur all'interno di coalizioni programmatiche in cui evidentemente i partiti maggiori potrebbero esercitare un ruolo egemonico, il prezioso apporto di tutte le formazioni politiche minori. Tanto nel primo turno, rigorosamente proporzionale, quanto nel secondo, per il principio di ripartizione dei seggi all'interno della coalizione, l'esigenza di garantire agli elettori la possibilità di scegliere tra schieramenti politici e programmatici chiari e di determinare la maggioranza che sarà chiamata a governare non servirà a giustificazione per inaccettabili semplificazioni autoritarie della complessità sociale.

Infine, non è certamente estranea alla nostra proposta la preoccupazione di assicurare una maggiore stabilità degli indirizzi di governo, ma — *repetita iuvant!* — questa esigenza viene perseguita a partire da presupposti radicalmente alternativi rispetto alle molte e confuse proposte avanzate in questi anni in nome della « governabilità ». Se infatti riconosciamo che le frequenti crisi di governo che si sono susseguite nel nostro paese, lo scioglimento anticipato delle ultime quattro legislature e l'incapacità cronica delle maggioranze parlamentari di esprimere indirizzi legislativi di ampio respiro hanno cause diverse e più profonde dei limiti tecnici dei regolamenti parlamentari, o della legge elettorale, o delle stesse norme della seconda parte della Costituzione, la risposta alla « crisi di governabilità » non può essere tecnicistica. D'altra parte in questi anni abbiamo conosciuto coalizioni di governo che — pur godendo di ampie maggioranze parlamentari — non riuscivano lo stesso a governare, ed erano condizionate dai frequenti ricatti e trabocchetti delle diverse formazioni o *lobbies* che concorrevano a formarle. L'adozione di un sistema rozzamente maggioritario — secondo gli infausti schemi già sperimentati nel nostro paese nel '24 e nel '53 — non servirebbe affatto a garantire maggiore stabilità: si risolverebbe esclusivamente in un'operazione di semplificazione autoritaria delle scelte e degli esiti. Al contrario, una proposta che abbia il suo perno nell'esplicitazione dei programmi, nella scelta esplicita da parte degli elettori della futura maggioranza di governo, e nell'obbligo imposto ai partiti di rispettare gli impegni presi con gli elettori potrebbe aprire la strada a « governi di legislatura », forti non per le garanzie formali di cui godrebbero ma per la propria coerenza e coesione interna e per il consenso espresso dai cittadini. Senza voler esaurire l'argomento, è comunque opportuno sottolineare che un governo di legislatura esige una programmazione economica almeno triennale (e una conseguente riformulazione dell'articolo 81 della Costituzione). Inoltre, proprio perché la proposta di riforma della rappresentanza che conduce al governo di legislatura implica una miglior corrispondenza fra responsabilità e poteri, e perché il potere della spesa è particolarmente rilevante a tutti i livelli, è assolutamente indispensabile che si garantisca l'autonomia impositiva anche per comuni e regioni. Così ogni compagine politica potrà (e

dovrà) bilanciare i vantaggi elettorali dell'espansione della spesa con il vincolo della necessità di richiedere responsabilmente il suo finanziamento. *Representation* e *taxation* torneranno finalmente ad andare di pari passo.

Nel corso dei lavori della Commissione, pur confermando il senso generale della nostra proposta, abbiamo concordato con i colleghi Barbera, Lipari e Scoppola la presentazione di un'ipotesi di riforma elettorale. Si tratta per noi di un'ipotesi chiaramente subordinata rispetto a quanto è stato sin qui esposto, non più che un *second best*. Ma è il segno concreto di un impegno costruttivo per individuare le soluzioni praticabili su un terreno irto di difficoltà ma non più eludibile. La proposta si ispira evidentemente al sistema tedesco, senza però alcuna clausola di sbarramento. La metà dei seggi sarebbe assegnata in collegi uninominali a maggioranza relativa dei voti (le candidature sarebbero precedute da elezioni primarie, secondo quanto si è già detto a proposito del sistema a doppio turno); l'altra metà sarebbe invece attribuita nell'ambito di grandi collegi uninominali compresi nella circoscrizione, con un sistema proporzionale che garantisca la rappresentanza parlamentare anche delle formazioni politiche minori. L'elettore disporrebbe di un solo voto per esprimere nel medesimo momento la sua scelta per il collegio uninominale e per la grande circoscrizione. Un sistema siffatto avrebbe certamente degli effetti positivi per rafforzare il raccordo tra eletti e elettori, senza però semplificare artatamente la rappresentanza politica; indurrebbe poi, per il meccanismo proprio del collegio uninominale, una migliore contrapposizione tra candidati e programma tra cui l'elettore sarebbe chiamato a scegliere. Inutile nascondere però che questo sistema non è di per sé sufficiente dovrà) a superare i fenomeni di trasformismo parlamentare che minano nel profondo la fiducia dei cittadini nell'« utilità » del proprio voto. Per questo occorrono altre e più coraggiose innovazioni nel senso da noi indicato con le proposte di riforma del circuito elezioni-rappresentanza-Governo.

6. - IL « SOVRANO » CHE DECIDE: LA DEMOCRAZIA DIRETTA.

Pur essendo profondamente convinti delle ragioni della nostra proposta di riforma elettorale, e degli obiettivi che con essa si possono perseguire, non cederemo all'ingenuità di attribuirle un valore taumaturgico: la legge elettorale non potrà risolvere tutti i problemi, e forse ne aprirà di nuovi. In particolare avvertiamo il rischio di una situazione che possa contraddire l'obiettivo di ridurre la divaricazione tra società civile e istituzioni. Se infatti la maggioranza parlamentare, che godrà di maggiore stabilità rispetto alla realtà odierna, dovesse assumere indirizzi contrastanti rispetto agli ordinamenti dell'elettorato (questo può accadere tanto per il mutamento di specifiche condizioni politiche e sociali nel corso della legislatura, quanto — nella « normalità » del rapporto tra rappresentanti e rappresentati — perché non tutto può essere previsto ed esplicitato nel programma sottoposto al giudizio degli elettori), si

debbono prevedere altri strumenti affinché i cittadini possano correre direttamente all'assunzione di decisioni di particolare importanza. Le proposte sugli strumenti di democrazia diretta sono pertanto, a nostro avviso, intimamente connesse con la riforma elettorale, e ne costituiscono l'indispensabile completamento.

Le diverse figure di *referendum* e l'iniziativa legislativa popolare hanno tuttavia uno spazio privilegiato nel disegno riformatore che ipotizziamo anche per un'altra ragione di ordine generale (e per ulteriori specifici motivi che indicheremo a proposito di ciascun istituto). L'impegno per una riforma dei partiti, « innescata » a partire dalla legge elettorale, deve infatti essere accompagnato dalla chiara consapevolezza che la politica non appartiene « in esclusiva » ai partiti. Altri soggetti possono e debbono concorrere, nelle forme loro proprie, alla definizione della politica nazionale, e un disegno istituzionale organico deve prevedere momenti di intreccio tra queste realtà articolate nella società civile e la rappresentanza politica centrale. In questo modo il raccordo tra cittadini e istituzioni si fa più stretto e costante, e il rapporto tra partiti e movimenti si libera dai vincoli di rappresentanza impropria che troppe volte hanno compromesso le potenzialità degli stessi movimenti di massa.

Nel nostro ordinamento possono trovare posto diverse ipotesi referendarie: il *referendum* « abrogativo » già previsto dall'articolo 75 della Costituzione (che peraltro merita qualche correzione, soprattutto in ordine alle procedure di verifica dell'ammissibilità e all'indicazione delle materie precluse); il *referendum* « consultivo » promosso dal Parlamento prima dell'adozione di particolari decisioni; il *referendum* « approvativo » a seguito dell'iniziativa legislativa popolare (ne parleremo in seguito); il *referendum* « deliberativo » previsto dall'articolo 80 e dall'articolo 138. All'elenco andrebbero aggiunti i *referendum* sulle regioni (articolo 132), che peraltro rimandano a problemi d'altro genere.

Un'avvertenza d'ordine generale deve essere fatta a proposito dei soggetti abilitati ad attivare le procedure referendarie. Siamo infatti convinti che la chiamata dei cittadini alle urne affinché decidano direttamente su una determinata questione costituisca un momento di arricchimento della democrazia solo e in quanto siano gli stessi elettori (una quota di essi) ad attivare la procedura (eccezion fatta per i *referendum* proposti dal Parlamento o da una quota significativa, seppur minoritaria, dei parlamentari su quesiti ben determinati intesi a verificare la corrispondenza della volontà popolare con quella del Parlamento stesso per pervenire a decisioni). Se infatti la richiesta di *referendum* popolare avanzata da alcune centinaia di migliaia di cittadini (noi proponiamo che sia mantenuto il *quorum* di 500 mila elettori) costituisce al tempo stesso un possibile intreccio tra movimenti e istituzioni, un correttivo alle rigidità del sistema rappresentativo e una « rivendicazione estrema » da parte del titolare della sovranità, il *referendum* imposto dall'alto (per esempio su delibera del solo Consiglio dei ministri) porta con sé conseguenze tali da farlo ritenere inaccettabile e controproducente. Un simile istituto (anche se meramente consultivo) accentuerebbe il processo di marginalizzazione del Parlamento, porterebbe ad una

inammissibile semplificazione della dialettica politica secondo una schematica logica binaria e — per l'arbitrio che verrebbe riconosciuto al Governo in ordine alla scelta dei tempi e dei quesiti, e per l'obiettivo possibilità che avrebbe lo stesso Governo di influenzare i *mass-media* — si risolverebbe in una consultazione assai poco democratica, secondo modelli plebiscitari propri di tutti i regimi autoritari.

Un significato particolare assume — a nostro avviso — la riforma dell'articolo 71 della Costituzione, per rafforzare l'iniziativa legislativa popolare. Si tratta innanzitutto di procedimentalizzare l'iniziativa, in modo che i promotori possano prender parte (sia pure, ovviamente, senza diritto di voto) all'esame parlamentare della proposta: la rilevanza istituzionale attribuita al comitato dei promotori non è d'altronde una novità nel nostro ordinamento, se si considerano i poteri attribuiti già oggi ai promotori del *referendum* popolare abrogativo, in particolare per il giudizio di ammissibilità dinnanzi alla Corte costituzionale. Il Parlamento rimarrebbe naturalmente libero di approvare, respingere o modificare la proposta di iniziativa popolare, ma — per non ridurre questo fondamentale istituto al ruolo mortificante di mera petizione — è indispensabile prevedere uno strumento che impegni il Parlamento stesso ad esaminare in un ragionevole lasso di tempo la proposta, consentendo in ultima istanza all'elettorato di pronunciarsi direttamente. Per questo la nostra proposta prevede che si proceda a *referendum* popolare deliberativo se il Parlamento non si è pronunciato entro diciotto mesi dalla presentazione della proposta di legge, se ha respinto la proposta con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti, ovvero se ha approvato la proposta con modifiche tali da alterarne sostanzialmente l'ispirazione (l'esempio della legge sulla violenza sessuale insegna qualcosa!). In tal caso sarebbe attribuito alla Corte costituzionale il compito di valutare la portata delle modifiche e l'ammissibilità del *referendum*, così come essa già giudica dell'ammissibilità del *referendum* popolare abrogativo a seguito di una modifica legislativa dell'atto di cui è stata proposta l'abrogazione.

Il *referendum* consultivo, previsto dalla stessa relazione di maggioranza della Commissione per le riforme istituzionali, può essere uno strumento efficace per rafforzare la comunicazione diretta tra rappresentati e rappresentanti *unicamente a condizione* che abbia sempre un carattere preventivo rispetto alle decisioni che il Parlamento dovrà assumere (diventando in tal modo uno strumento di indirizzo politico) e che la procedura di consultazione sia attivabile solo dal Parlamento (ma anche da una consistente minoranza parlamentare). Questo istituto viene correttamente riferito « a questioni di alta rilevanza politica » perché diretto a verificare la sussistenza di ampi margini di consenso prima di compiere scelte di cui si avvertono la gravità e la delicatezza. Ciò è particolarmente importante in vista dell'approvazione di alcune leggi di riforma che, coinvolgendo direttamente i comportamenti degli individui e della collettività, rischierebbero di restare lettera morta senza un consenso largamente maggioritario e consapevole da parte dei cittadini. In questo quadro l'efficacia non vincolante del voto popolare si giustifi-

ca per la necessità di lasciare al Parlamento la possibilità di valutare l'ampiezza del consenso raccolto intorno alla proposta sottoposta a *referendum*. E tuttavia noi riteniamo molto più opportuno che, ogni qualvolta il popolo sovrano venga « consultato », la sua opinione, la sua libera scelta debba valere e fatta valere come decisione vincolante.

Ad una logica in parte diversa risponde la proposta di modificare l'articolo 80 della Costituzione anche con la previsione di un *referendum* deliberativo per l'autorizzazione alla ratifica dei trattati di particolare rilevanza. Questa proposta — che raccoglie la sollecitazione del movimento per la pace, che ha promosso la presentazione di una propria proposta di iniziativa popolare, depositata dinnanzi alla Camera dei deputati il 23 ottobre scorso — intende rispondere a diverse esigenze. Innanzitutto garantire che l'assunzione di importanti impegni internazionali (in specie in materia di cooperazione militare) non sfugga in alcun caso all'attenzione del Parlamento. Purtroppo l'esperienza ha mostrato che proprio le scelte di politica militare più gravi sono state sottratte all'esame delle Camere: dall'installazione della « prima generazione » di missili di teatro (i *Jupiter* di Gioia del Colle, sul finire degli anni cinquanta), alla concessione agli Stati Uniti della base navale della Maddalena (1972), che serve da supporto per i sommergibili ad armamento nucleare. La stessa decisione di cedere l'aeroporto « Magliocco » di Comiso alle forze armate statunitensi perché vi installassero 112 missili da crociera a testata nucleare è stata presa in modo irrituale, nonostante la fortissima pressione dell'opinione pubblica e dell'opposizione parlamentare. Questa prassi, resa possibile dall'incerta formulazione dell'articolo 80 (specie per quanto riguarda la definizione di « trattato », e per la sfuggente categoria dei trattati di « natura politica »), ha contraddetto una delle più importanti acquisizioni della Costituzione repubblicana, portato dalla tragica esperienza della dittatura fascista e della guerra. Mentre infatti il combinato degli articoli 10, 11 e 52 definiva un quadro di principi irrinunciabili per la politica di difesa del paese, le norme indicate negli articoli 78, 80 e 87 sancivano il definitivo superamento di ogni logica di « prerogativa regia », riconoscendo che una Costituzione democratica non poteva ammettere zone d'ombra, e che neppure gli aspetti e i momenti più delicati e terribili della vita di una nazione (la politica militare, persino nel momento del conflitto aperto) potevano giustificare la messa in mora del Parlamento e del metodo democratico per l'assunzione di decisioni che interessano l'intera collettività. La necessità di rafforzare le garanzie affinché non sia più possibile eludere le competenze del Parlamento si incontra però con un'esigenza diversa, che può apparire conflittuale. In una realtà di integrazione internazionale sempre crescente (in tutti gli ambiti: politico, economico, monetario, culturale), non è credibile (ed anzi rischia di « legittimare » prassi extra-istituzionali) una procedura di adesione agli impegni internazionali che sia eccessivamente farragিনosa anche per atti di modesta rilevanza. Ci sembra pertanto utile e corretto prevedere una disciplina differenziata, riconoscendo che in ogni caso il Parlamento deve essere messo in condizione di conoscere

gli impegni internazionali che il Governo intende assumere, ma ipotizzando un esame eventuale per la generalità degli atti e una procedura obbligatoria, particolarmente attenta alle garanzie di trasparenza e di partecipazione democratica, per i trattati e gli accordi di grande rilevanza. In questa disciplina ha un posto di rilievo il *referendum* popolare deliberativo, che può essere richiesto da 500 mila elettori o da un terzo dei parlamentari entro tre mesi dall'approvazione del disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del trattato o dell'accordo. In ogni caso il popolo è chiamato a partecipare pienamente al procedimento decisionale: in modo esplicito e diretto, attraverso il voto, o in modo implicito, attraverso l'inutile decorso del termine di tre mesi. Questo stesso termine impedisce di qualificare il *referendum* come abrogativo in senso proprio, e consente di superare l'obiezione di quanti temono un indebolimento della credibilità internazionale del paese in presenza di una norma che autorizzasse l'abrogazione referendaria dell'adesione ad un trattato senza limiti di tempo. L'istituto proposto somiglia piuttosto al *referendum* previsto dall'articolo 138: in realtà in ambedue i casi la ragione dell'istituto è data dalla necessità di restituire la parola al « sovrano » quando sono in gioco decisioni che — almeno potenzialmente — pongono in discussione il patto fondamentale che lega la collettività nazionale.

7. - RAPPRESENTATI E RAPPRESENTANTI: LA RIFORMA DEL PARLAMENTO.

Il « sovrano », nel disegno riformatore che abbiamo delineato, decide e governa attraverso vie differenti: con la possibilità di scegliere lo schieramento politico che governerà il paese e il programma che il Governo dovrà realizzare; con l'attivazione degli istituti di democrazia diretta; con la partecipazione alla vita dei partiti politici (sulla cui necessità di riforma si è già detto a sufficienza); con l'articolazione della democrazia a livello locale, nei posti di lavoro, nelle scuole, nelle istituzioni collettive. La struttura delle istituzioni centrali dello Stato — Parlamento e Governo innanzitutto — deve pertanto rispondere alla primaria esigenza della massima trasparenza e rispondenza agli orientamenti dell'elettorato. Un Parlamento eletto con il sistema che abbiamo ampiamente illustrato, in coerenza con le premesse indicate, non può che essere monocamerale, non può che essere la diretta e immediata espressione della sovranità popolare. La ragione principale dell'opzione monocamerale non deve pertanto essere ricercata nei pur reali problemi di economia procedimentale, ma nell'intima coerenza di un sistema fondato sulla sovranità popolare, sul voto popolare che decide schieramenti e programmi di governo. D'altra parte chi fonda le proprie argomentazioni esclusivamente sulla lentezza dell'*iter* legislativo dovrebbe pur misurarsi con l'abnorme contraddizione di una produzione legislativa che non ha pari, per quantità, in nessun altro paese europeo: non è quindi il numero delle leggi, e la loro rapida approvazione, ciò che dovrebbe preoccupare, ma la loro qualità, la loro capacità di rispondere alle domande urgenti che

pone il paese. La stessa delegificazione, se si risolvesse nel trasferimento all'esecutivo di quella sterminata attività normativa relativa a casi concreti e minuti, spesso frutto di pressioni clientelari, o dell'azione concertata di *lobbies*, non sarebbe un risultato interessante né auspicabile: meglio sarebbe il sistema attuale, che almeno è un po' più trasparente! La situazione non ci offre, dunque, alcuna scorciatoia, e la valorizzazione dell'istituzione parlamentare richiede il coraggio di profonde innovazioni. L'ipotesi di bicameralismo differenziato avanzata nella relazione di maggioranza ci sembra in verità un rimedio peggiore del male che si vuol combattere. Con tale sistema infatti, mentre si complicherebbero oltre misura i rapporti tra i due rami del Parlamento aprendo la strada a continui conflitti di competenza, si reciderebbe il legame prezioso, e a nostro avviso inscindibile, tra attività legislativa e attività ispettiva, di controllo e di indirizzo. La distribuzione delle competenze che è stata proposta ridurrebbe infatti una Camera al ruolo di « fabbrica di leggi », quasi che l'attività legislativa non sia immediatamente attività di indirizzo per il potere esecutivo e dimenticando che in moltissimi casi l'iniziativa legislativa nasce proprio dalla constatazione — verificata con gli atti ispettivi, di controllo e di inchiesta — dei limiti della legislazione vigente. L'altra Camera, privata del potere di decidere (di legiferare, contribuendo così in misura fondamentale alla realizzazione o alla modificazione del programma di governo), difficilmente potrebbe esercitare la puntuale azione di controllo che le verrebbe assegnata. Avremmo in realtà due Camere monche, la cui efficienza complessiva diminuirebbe invece di aumentare, con un'alterazione profondamente negativa del sistema di contrappesi previsto dal costituente del 1948.

L'opzione monocamerale ci obbliga, naturalmente, ad individuare nuove garanzie affinché siano scongiurati colpi di mano gravi e « irreparabili » da parte del potere esecutivo. La strada che indichiamo è quella delle maggioranze qualificate per decisioni che attengono ai fondamenti stessi del patto costituzionale: occorre prevederle nell'ambito dell'articolo 80, per trattati internazionali di maggiore rilevanza, e null'altro c'è da aggiungere per i procedimenti di revisione costituzionale. È importante però che anche il riconoscimento dei presupposti di costituzionalità di un atto di legislazione ordinaria avvenga a maggioranza qualificata. Ciò vale in particolare per i decreti-legge: il nuovo testo che viene proposto per l'articolo 77 da parte della maggioranza della Commissione ci sembra un utile passo in avanti per disciplinare la delicatissima materia della decretazione d'urgenza e ci interroghiamo sul suo significato politico: se debba essere interpretato come una doverosa resipiscenza rispetto ad una prassi ricca e documentata di violazione della Costituzione da parte dei governi sorretti dalla medesima maggioranza della Commissione, oppure se sia un ulteriore segno delle « doppie verità » con cui ormai da anni si governa questo paese: una è la verità delle dichiarazioni pubbliche, degli enunciati di principio e delle riflessioni teoriche, altra è la verità dei comportamenti concreti e quotidiani. Al di là di questo dato riteniamo però che la nuova disciplina della decretazione d'urgenza debba essere integrata

dalla previsione di una maggioranza qualificata per i presupposti di costituzionalità, indispensabile garanzia per un atto che viene a turbare l'ordinaria ripartizione dei poteri tra gli organi costituzionali.

Un Parlamento bicamerale non può tollerare, evidentemente, inserimenti che alterino i rapporti di rappresentanza decisi dal voto popolare: conseguenza necessaria di questa scelta (tanto più in relazione alla proposta di adottare il sistema elettorale a doppio turno che è stato illustrato) è la soppressione di figure anomale quali i senatori (parlamentari) a vita. La maggioranza della Commissione ha avanzato proposte in senso opposto: la nostra contrarietà a questo indirizzo è quindi ferma, non tanto perché in passato la nomina di senatori a vita, o la presenza di senatori di diritto abbiano alterato in misura grave gli equilibri politici, ma perché la preoccupazione principale che deve guidare le nostre scelte è quella di assicurare il massimo di trasparenza al rapporto Parlamento-elettori, garantire il massimo di « peso » e di utilità al voto di ciascun cittadino.

Sistema elettorale e logica complessiva del disegno riformatore che ipotizziamo convergono dunque per sollecitare il superamento dell'attuale bicameralismo, rifuggendo da soluzioni parziali e contraddittorie quali il « bicameralismo specializzato », ma piuttosto individuando tutti gli strumenti e le garanzie possibili per prevenire i limiti che il parlamento monocamerale (come qualunque altra istituzione) potrebbe evidenziare. Proprio però l'impegno che ci ha guidato nei quattordici mesi di lavoro della commissione bicamerale, teso ad individuare le convergenze possibili per progetti di riforma avanzati e coerenti, ci obbliga a trarre alcune conclusioni politiche dal dibattito che lì si è sviluppato circa la struttura bicamerale o monocamerale del Parlamento.

Abbiamo infatti potuto constatare come il « fronte del bicameralismo » sia in sostanza prevalso, forse anche in ragione dell'insufficiente incisività delle posizioni contrapposte, ed è proprio questa situazione di *impasse* su uno snodo decisivo del sistema istituzionale ad aprire la via a soluzioni incoerenti e poco credibili — quali il già deprecato « bicameralismo specializzato » — o, peggio, alla logica del « doppio binario » cui abbiamo accennato in premessa, per cui ad una difesa ad oltranza del bicameralismo si accompagna una pratica di governo che tende a mortificare il ruolo di una delle due camere in nome delle esigenze di « governabilità » e di speditezza del procedimento legislativo. Ecco la ragione per cui, senza temere di entrare in contraddizione, suggeriamo un'ipotesi subordinata all'adozione del sistema monocamerale puro, invitando le forze politiche democratiche ad un supplemento di riflessione a proposito del progetto di una « camera delle regioni ». Questa ipotesi, avanzata in sede di commissione da alcuni rappresentanti delle regioni a statuto speciale, e oggetto di studio da parte della Conferenza dei presidenti delle regioni, può infatti rispondere adeguatamente alle principali esigenze che sono state sottolineate nel corso dei lavori della commissione: in particolare, serba il principio monocamerale, riconoscendo la piena rappresentatività politica e il pieno delle

funzioni legislative e di controllo alla camera eletta a suffragio universale diretto; consente peraltro la previsione di procedimenti legislativi aggravati per provvedimenti che interessino direttamente le comunità locali e le regioni o che siano di revisione costituzionale; infine permette la valorizzazione delle autonomie regionali e locali, in coerenza con le proposte per una riscrittura del titolo V della seconda parte della Costituzione.

8. - « PARLAMENTO FORTE » E « GOVERNO FORTE ».

L'esigenza principale, che in ogni caso non può essere sottovalutata, è quella di un Parlamento « forte », funzionale ed efficace, affinché le proposte per un Governo « forte » — il cui spirito noi condividiamo — non si risolvano, come spesso appare nelle ipotesi tracciate dall'attuale maggioranza, in una semplificazione autoritaria del sistema deprimendo ulteriormente il rapporto tra sovranità popolare e poteri dello Stato. Ci sembra infatti necessario uscire dalle secche di un dibattito schematico tra sostenitori della « centralità del Parlamento » e propugnatori di una più solida « governabilità ». Il Parlamento deve essere snodo centrale dell'ordinamento costituzionale proprio perché raccordo tra un sovrano — il popolo — che vuole essere davvero « governante », e il momento più concreto, « esecutivo », di amministrazione della *res publica*. Superando le anguste logiche difensive, di opposizione « ad oltranza », avvertiamo dunque l'esigenza di un Governo che sappia e possa governare, consapevoli del fatto che sinora così non è stato, e che non esiste alcuna corrispondenza diretta tra la debolezza del Governo e la « forza » del Parlamento. Ad un Governo incapace di governare, sorretto da maggioranze rissose e incoerenti, malfermo nei propri fumosi indirizzi programmatici, frammentato in *lobbies* e poteri sovrapposti tra i diversi ministri, comitati interministeriali, « Consigli di Gabinetto » e delegazioni dei partiti, ha finora corrisposto un Parlamento incapace di controllare, di legiferare, di indirizzare la politica nazionale.

Le proposte innovative che intendiamo avanzare a proposito della struttura del Governo sono in fin dei conti di estrema semplicità, ma acquistano respiro e prospettiva in relazione a quanto è stato ipotizzato per il sistema elettorale e la struttura del Parlamento. Crediamo indispensabile operare una scelta nel baricentro tra i diversi organi che compongono il Governo: Presidente del consiglio, Consiglio dei ministri, singoli ministri. Eludere questo nodo significa infatti accettare il perpetuarsi di una pluralità di « governi », spesso in concorrenza tra loro e fortemente condizionati dagli interessi di partito o di corrente, con tutte le distorsioni che ciò comporta tanto per l'indirizzo della pubblica amministrazione quanto per l'iniziativa legislativa del governo.

Noi crediamo che si debba imboccare senza esitazioni la strada del rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e — al tempo stesso — della collegialità del Consiglio dei ministri. Si può raggiungere questo risultato attraverso misure semplici e di immediata

operatività: l'esaltazione del rapporto fiduciario tra Parlamento e Presidente del Consiglio (in quanto *leader* dello schieramento risultato maggioritario nelle elezioni, e portatore di un preciso programma di governo), il potere del Presidente del Consiglio di scegliere, con ampia discrezionalità, i propri ministri, la riduzione drastica del numero dei ministri (attraverso l'accorpamento di alcuni ministeri, oggi illogicamente segmentati, in particolare per quanto riguarda il governo dell'economia o quello del territorio), la previsione normativa del numero e delle competenze dei sottosegretari, l'istituzione di strumenti adeguati per la verifica dell'attuazione del programma. In realtà è proprio da questo elemento che occorre partire per individuare le riforme più utili per il rafforzamento del Governo: la Presidenza del Consiglio deve dotarsi di un ufficio per la verifica dell'attuazione del programma; il Parlamento deve poter accedere a tutte le informazioni necessarie per poter esercitare la propria funzione di controllo e di indirizzo; la pubblicità delle informazioni sullo stato di attuazione degli impegni programmatici deve consentire alla stessa opinione pubblica di verificare l'effettivo andamento delle cose.

In questo quadro il problema della governabilità perde il suo carattere di pericolosa astrattezza: non si tratta di puntellare un governo qualsiasi, ma di assicurare l'attuazione di un programma su cui si è pronunciato l'elettorato e che costituisce il nerbo del rapporto fiduciario tra governo e parlamento. Un Governo che non può o non vuole rispettare gli impegni programmatici assunti è bene che sia posto in condizioni di andarsene, senza artifici tecnici che ne prolunghino inutilmente l'esistenza. Per questo non ci sembrano né utili né coerenti le proposte di « sfiducia costruttiva » o il rapporto meccanico suggerito dalla maggioranza tra un certo numero di crisi di governo e lo scioglimento del Parlamento. In verità, anche ribaltando l'approccio con cui abbiamo impostato la prima parte di questa relazione, passando in sostanza dall'ottica del sovrano governante a quella dell'effettività del potere centrale, ci troviamo costretti a giungere alle medesime conclusioni: come non si può avere un concreto esercizio della sovranità popolare, così non si può avere un governo autorevole ed efficiente se non si restaura un rapporto trasparente, di fiducia sugli schieramenti, sugli uomini e sui programmi, tra cittadini e istituzioni. Le scorciatoie tecnicistiche sono illusorie e rischiano di essere controproducenti. Nulla è più pericoloso per le sorti della democrazia di un Governo che, a dispetto della sua inconsistenza programmatica e dello sfaldamento della propria maggioranza, è costretto a governare *malgré tout*, e forse *malgré soi*.

9. - DEMOCRAZIA E DIRITTI DI LIBERTÀ.

Il tema dei diritti di libertà — perno indispensabile affinché la nozione stessa di democrazia non si riduca a mero procedimento decisionale o all'assolutizzazione del principio di maggioranza — è stato adeguatamente trattato nel corso dei lavori della Commissione dall'onorevole Stefano Rodotà. Prima ancora di esprimere il nostro

pieno consenso alle proposte che lo stesso Rodotà ha avuto modo di avanzare e che hanno trovato solo parziale accoglimento nella relazione conclusiva della maggioranza della Commissione, dobbiamo però sottolineare che alcune questioni intimamente legate al tema dei diritti di libertà erano esplicitamente escluse dalle competenze della Commissione stessa. Si ricorderà infatti che la mozione istitutiva imponeva alla Commissione bicamerale di non « interferire nella attività legislativa delle due Camere su oggetti maturi e urgenti ». Tra gli esempi citati c'era la nuova disciplina dei procedimenti d'accusa e la riforma degli articoli 68 e 96 della Costituzione (che attengono certamente al principio di uguaglianza tra i cittadini), ma senza dubbio era intenzione del Parlamento anche evitare ogni intralcio alla sollecita approvazione di altri strumenti legislativi da tempo all'esame delle Camere proprio in materia di diritti civili e di libertà: dalla riforma del codice di procedura penale a quella della giurisdizione della Corte dei conti; dalle iniziative circa alcuni istituti del codice penale alla riforma della giustizia amministrativa. Ebbene, in questi mesi non è accaduto nulla; la maggioranza non ha permesso che su questioni tanto delicate, « mature » e « urgenti » si giungesse ad una qualche decisione, che potesse in qualche modo suonare a conferma della volontà riformatrice che su altri aspetti si sarebbe dovuta esplicitare nella Commissione per le riforme istituzionali. Ancora una volta dobbiamo dunque avvertire il rischio di una politica delle doppie verità: mentre la Commissione approva significativi indirizzi in materia di diritti di libertà (sempre nell'ambito dello *jus condendum*, che consente ripensamenti e successivi inadempimenti!), la maggioranza continua ad essere inerte e latitante là dove le riforme possono essere concretamente affrontate. Non si può proprio dire che questo sia un buon auspicio per il futuro!

Ciò detto, è bene ribadire che il quadro dei principi fondamentali, dei diritti e dei doveri dei cittadini delineato dalla Carta costituzionale del 1948 è a nostro avviso in larga misura ancora idoneo ad essere un punto di riferimento per la vita della collettività nazionale. Se è pur necessario precisare qualche norma, inserire qualche nuova previsione, integrare alcune formulazioni, ciò è dovuto a tre ragioni particolari. Innanzitutto occorre fare i conti con l'esperienza concreta di un trentennio di vita della Repubblica: l'assenza di norme rigorose per garantire la responsabilità della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini ha consentito troppo spesso di lasciare sulla carta i diritti sanciti dalla Costituzione; la mancata previsione dell'azionabilità degli interessi diffusi e collettivi ne ha indebolito la tutela e ha autorizzato una interpretazione schematicamente divaricante delle norme costituzionali, divise tra norme « precettive » (di immediata efficacia) e « programmatiche » (poco più che vaghi auspici per il futuro). Occorrono dunque nuovi strumenti per sopperire a queste lacune. In secondo luogo dobbiamo tener conto dell'impulso creativo per la formazione di una nuova coscienza « costituzionale » prodotto dai grandi movimenti di massa che hanno arricchito in questo trentennio la dialettica democratica: così dal movimento delle donne è stata sollecitata, fino ad essere

coscienza comune della collettività, l'esigenza di una più rigorosa tutela formale e sostanziale dell'uguaglianza tra uomo e donna; dai più recenti fermenti ambientalisti ed ecologisti è stata sollecitata l'introduzione di norme più efficaci per la tutela dell'ambiente e delle risorse naturali; dai grandi movimenti democratici e per i diritti civili è cresciuta l'esigenza di nuove garanzie per la salute di tutti i cittadini e in particolare delle categorie meno protette (portatori di *handicaps*, anziani, bambini). Sono infine gli stessi processi di innovazione tecnologica ad imporre urgenti iniziative riformatrici: basti pensare ai problemi dell'informazione, alle banche-dati, all'automazione dei servizi della pubblica amministrazione. A questo proposito ha giustamente sottolineato Stefano Rodotà che « 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 ». Ciò è vero sia nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, sia nei rapporti tra organi costituzionali. E in ogni caso un nuovo approccio al « diritto all'informazione » deve tener conto tanto dell'esigenza di garantire a ciascuno l'accesso alle informazioni che lo riguardano, o che comunque riguardano la collettività (diritto ad essere informati), quanto della possibilità di esprimere il proprio pensiero attraverso i moderni mezzi di comunicazione di massa (diritto ad informare), quanto infine della necessità di impedire pratiche discriminatorie o di indebito controllo dei cittadini rese oggi possibili dai progressi della tecnologia informatica (diritto all'autodeterminazione informativa).

Non abbiamo difficoltà a riconoscere che la Commissione ha saputo raccogliere gran parte di queste sollecitazioni, e che dunque la relazione presentata dal Presidente contiene a questo proposito alcune proposte significative e condivisibili. Certamente però quanto sta avvenendo in queste settimane nel mondo dell'informazione (in particolare attraverso lo stravolgimento, in via di decretazione d'urgenza, del quadro normativo in materia di diffusioni radiotelevisive) ci preclude ogni ottimismo circa la reale volontà della maggioranza di andare con coraggio e coerenza verso le soluzioni innovative proposte. Questa sarà peraltro una cartina al tornasole preziosa per verificare quanto di concreto sia rimasto dei solenni impegni per la « grande riforma » che erano stati enunciati negli anni passati, e che invece sembrano oggi ridursi all'arrogante e sterile pretesa del voto palese o di altri artifici tecnici per puntellare un quadro politico allo sbando.

10. - CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Nella premessa della relazione presentata dal Presidente Bozzi a conclusione dei lavori della Commissione per le riforme istituzionali c'è un'affermazione importante e senz'altro condivisibile. Sottolineando la « crescente internazionalizzazione della politica, che inci-

de sulla stessa sovranità degli Stati », il Presidente scrive infatti: « i problemi concernenti alcuni aspetti condizionanti, come quelli della pace, quelli della politica finanziaria e monetaria, quelli economici legati all'attività delle " multinazionali ", non possono essere affrontati con ottiche nazionali, ma solo nella loro esatta dimensione che è ormai di livello mondiale ». È un'affermazione grave, che apre dei grandi interrogativi sul futuro degli ordinamenti democratici, e dello stesso Stato-nazione; è la ragione che spiega perché qualsiasi disegno di riforma costituzionale non potrà dare risposte pienamente convincenti al malessere che travaglia la società italiana se non riesce a proiettarsi in una dimensione sovranazionale, che sprovvincializza i problemi (non tutti riconducibili alle specificità del « caso italiano ») e sollecita la ricerca di strumenti inediti per il governo dei grandi processi che interessano la collettività. Questa realtà può essere efficacemente esemplificata a partire dai problemi posti dalle più recenti strategie militari, che abbiamo già richiamato a proposito dell'articolo 80 della Costituzione. Ebbene, quali che siano le garanzie di piena partecipazione del Parlamento e dello stesso elettorato al procedimento per l'assunzione di obblighi militari sul piano internazionale; quali che siano gli stessi principi fondanti della politica di difesa del paese (anche, per esempio, con il ripudio inderogabile delle armi di distruzione di massa), resta comunque il fatto che siamo immersi in quella che qualcuno ha voluto chiamare con macabra locuzione l'« era atomica ». Un'era in cui la decisione di pochi può determinare il futuro di tutti; in cui si è realizzata una concentrazione di poteri senza precedenti; in cui la progressiva automazione delle strategie militari ha marginalizzato fino all'estremo il « fattore umano », decisivo elemento di temperamento della logica militare per i millenni che ci hanno preceduto; in cui per la prima volta nella storia è concretamente dato il potere di distruzione assoluta: di interi popoli, Stati, continenti, al limite dell'intero pianeta e della civiltà che abbiamo conosciuto. Un'era ripudio nella quale ingenti risorse vengono usate e sprecate destinando le innovazioni tecnologiche alla ricerca delle armi più micidiali e non alla soluzione di problemi angosciosi quali il crescente divario nord-sud e la fame nel mondo.

Questo è l'ordine dei problemi che abbiamo dinnanzi; una grandezza che può lasciare sgomenti, e giustificare un senso di frustrazione e di rassegnata impotenza. Anche volgendo lo sguardo a scenari meno terrificanti, e osservando semplicemente l'incidenza delle questioni finanziarie, o legate all'approvvigionamento di materie prime o alle tariffe del commercio internazionale, sulla vita dei singoli Stati (a volte sulla loro stessa sopravvivenza, molto spesso sulle loro istituzioni e sulla qualità delle loro democrazie), ci si può rendere conto dell'inanità di un disegno istituzionale confinato negli angusti limiti dello Stato-nazione. Questo non vuol dire che nulla può essere fatto, e che nel caso che abbiamo dinnanzi non si poteva fare nulla di meglio. Al contrario abbiamo sottolineato, proprio a proposito dell'articolo 80, che si potevano scegliere soluzioni più coraggiose e convincenti. Certamente però occorre andare oltre, cominciando fin dal dibattito generale a cogliere i problemi di

ordine costituzionale che ci vengono posti da questa « internazionalizzazione della politica », e dedicando di conseguenza un'attenzione ben maggiore di quanto è stato fatto alla realtà delle Comunità europee, alle alleanze militari in cui l'Italia è inserita, agli organismi internazionali che oggi soffrono di una crisi di identità e di credibilità le cui conseguenze possono essere ben più gravi della stessa « emergenza istituzionale » italiana. Molte volte in questi anni si è discusso sul principio consacrato dal primo periodo dell'articolo 11 della Costituzione: il ripudio della guerra di aggressione e della logica clausewitziana della guerra come mezzo « normale » della politica. Assai meno si è discusso di quanto affermava più oltre lo stesso articolo, consentendo di accedere a limitazioni di sovranità, in condizioni di parità, per l'edificazione di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni. È questa l'unica ragione, l'unica ipotesi per cui la nostra Costituzione riconosce legittimità ad una limitazione della sovranità nazionale. Come eludere, a partire da questo presupposto, le domande sulla qualità attuale dell'ordinamento internazionale, sulle limitazioni che oggi soffre la nostra sovranità, sulle prospettive di un ordinamento « che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni », sulla stessa qualità della vita per le generazioni che seguiranno? Questa è la sfida che abbiamo dinnanzi; trovare risposte convincenti a queste domande non è questione di mesi, né compito di una Commissione parlamentare, ma eluderne la sostanza confina il nostro impegno nel piccolo cabotaggio dell'ordinaria amministrazione mentre una trasformazione epocale travolge il mondo che ci circonda.

Senza nessuna presunzione, ma neppure con falsa modestia, riteniamo che le proposte da noi avanzate contengano gli elementi fondamentali per indicare soluzioni valide e operative ai problemi della rappresentanza e del governo in società industriali avanzate che siano democratiche e vogliano restare tali senza comprimere la loro complessità, anzi, facendola sbocciare e fiorire quale opportunità per una vita migliore. Siamo fiduciosi nella possibilità che le nostre proposte diano frutti nel corso di un dibattito che, anche per la povertà delle proposte contenute nella relazione della maggioranza, dovrà continuare e potrà andare ben oltre. A questo dibattito non faremo mancare il nostro apporto critico e propositivo poiché siamo convinti, con Thomas Jefferson, uno degli estensori della Costituzione che ha più lunga vita e che ha dato le migliori prove, che ogni generazione ha il diritto di aggiornare e riformare le sue istituzioni.

Relatori di minoranza:

ELISEO MILANI e GIANFRANCO PASQUINO, Senatori