

RELAZIONE DI MINORANZA

DEL DEPUTATO FRANCO FRANCHI
E DEL SENATORE ANTONIO RASTRELLI

(Gruppi parlamentari del Movimento sociale italiano-destra nazionale
della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica)

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

PARTE I

LA COSTITUZIONE POLITICA

(Deputato FRANCO FRANCHI)

Premessa	Pag. 691
--------------------	----------

TITOLO I

CRISI DEI VALORI E RIFORMA DEL SISTEMA

1. — La crisi dello Stato e della Nazione	» 692
2. — I mali congeniti del sistema democratico parlamentare	» 694
3. — Dalla « grande riforma » ai « piccoli ritocchi »	» 696

TITOLO II

CRITICA PROPOSITIVA ALLA RELAZIONE BOZZI PUNTO PER PUNTO

1. — Il « complesso del tiranno »	» 697
2. — La « democrazia bloccata »	» 698
3. — I partiti politici	» 700
4. — Il Parlamento	» 702
4.1. — Composizione delle Camere	» 703
4.2. — Elettorato attivo e passivo	» 703
4.3. — Spese elettorali dei candidati	» 704
4.4. — Le funzioni delle Camere	» 704
4.5. — Delegiferazione	» 706
4.6. — Procedura d'urgenza	» 706
4.7. — Voto segreto o palese?	» 707
4.8. — Funzioni ispettive e di controllo	» 707
4.9. — La fiducia	» 708
4.10. — La costituzionalizzazione di norme regolamentari e della prassi	» 709
4.11. — Immunità parlamentari e autorizzazioni a procedere	» 709
4.12. — Il Senato « Camera delle Regioni »?	» 710

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

5. — Il Governo e i suoi rapporti con il Parlamento	Pag. 710
5.1. — Rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio	» 710
5.2. — « Governo in Parlamento »	» 711
5.3. — Stabilità governativa	» 712
6. — Le fonti normative	» 713
6.1. — Crisi della legge	» 713
6.2. — Iniziativa legislativa popolare	» 714
6.3. — <i>Referendum</i> popolare: occasione storica perduta	» 714
6.4. — Modalità della delegiferazione	» 716
6.5. — La decretazione d'urgenza	» 716
6.6. — Il controllo parlamentare sugli accordi internazionali	» 716
7. — Il Presidente della Repubblica	» 718
7.1. — Le inutili proposte della Commissione	» 718
7.2. — La nostra proposta di elezione diretta del Capo dello Stato-Capo dell'Esecutivo	» 718
8. — Diritti di libertà e di partecipazione	» 719
9. — Problemi della giustizia	» 720
10. — Pubblica amministrazione	» 721
11. — Sistema delle autonomie	» 722
12. — Sistema elettorale	» 723

PARTE II

LA COSTITUZIONE ECONOMICA

(Senatore ANTONIO RASTRELLI)

TITOLO I

GOVERNO DELL'ECONOMIA	» 727
---------------------------------	-------

TITOLO II

SINDACATI E RELAZIONI INDUSTRIALI	» 734
---	-------

PARTE III

PROGETTO APERTO DEL MSI-DN DI NUOVA REPUBBLICA
SU BASE PRESIDENZIALE

(Deputato FRANCO FRANCHI)

INDICE SISTEMATICO	» 739
SCHEMA DI COSTITUZIONE (testo e commento)	» 743

PARTE I

LA COSTITUZIONE POLITICA

(DEPUTATO FRANCO FRANCHI)

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Al termine di un anno di lavoro, apertosi all'insegna della « grande riforma », la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, ha presentato una relazione di maggioranza che non esprime l'impegno politico di una « maggioranza ».

Un documento che riesce a produrre ben 6 relazioni di minoranza (MSI-DN; PCI; DP; Indipendenti di sinistra; SVP, oltre al documento dell'Unione Valdostana che equivale a relazione di minoranza) è già di per sé fallito nell'obiettivo fondamentale di raccogliere il più largo consenso su un progetto di riforma costituzionale; se poi si aggiunge il voto « favorevole » della DC, che però lamenta il mancato accoglimento delle proprie proposte su « punti ritenuti decisivi » e che registra la dissociazione del senatore Scoppola; il voto « favorevole » del PSI, che però dichiara di considerare il documento come un « lavoro preparatorio » e che auspica « un mutamento istituzionale più incisivo »; l'astensione del PSDI che infrange il pentapartito su così vitale materia; il non voto del PCI che rompe dopo 40 anni il vecchio patto costituzionale; la ferma opposizione dei due tradizionali alleati della DC, la SVP e l'UV, che hanno portato un durissimo attacco all'ordinamento regionale ordinario lamentando l'aggressione alle autonomie speciali: sembra proprio che il lavoro di mediazione compiuto dal Presidente Bozzi non abbia dato frutti.

Forse, proprio perché non si è mediato sulle grandi scelte, ma sui cosiddetti « ritocchi possibili » che hanno sminuito il dibattito, costringendolo nel sottobosco, ben lontano dai « rami alti » della Costituzione.

Noi diamo atto al Presidente Bozzi di avere lavorato con il massimo impegno, di avere rispettato le scadenze, di avere tentato di fare di più e di meglio, ma gli rimproveriamo tre errori fondamentali: di aver seguito il presupposto, cioè il pregiudizio, che l'impianto della Costituzione è valido e quindi non si tocca; di non aver voluto affrontare il dibattito sul sistema politico, confrontando alla luce delle attuali esigenze della società il sistema democratico parlamentare del 1948; di avere sostanzialmente espropriato la Commissione attraverso il lavoro dell'Ufficio di Presidenza allargato per evitare gli scontri frontali, causa prima delle sorprese finali. Soprattutto

tutto sui primi due argomenti c'è da rilevare l'assoluta assenza di un dibattito di largo respiro sulle moderne tendenze costituzionali dei Paesi dell'occidente ed in particolare di quelli a democrazia classica; il pregiudizio — e questa è una rilevante responsabilità del Presidente Bozzi — ha impedito che si ponesse al vaglio un sistema ritenuto valido aprioristicamente, in nome di una vecchia scelta politica non discutibile; mentre le profonde carenze dell'« impianto » emergono dalle stesse norme rimaste inattuato, dalle istituzioni bloccate, dagli ordinamenti realizzati con sovrapposizione di poteri ed equivoco di funzioni, dalla istituzionale dissociazione tra potere e responsabilità, dalla incertezza del momento decisionale, dalla cronica impossibilità di risolvere i problemi. Si è finto, cioè, di ignorare che la crisi della rappresentanza e la crisi dell'autorità, hanno prodotto la crisi della libertà e la stessa crisi dello Stato, ridotto ad un insieme di istituzioni-civetta, espropriato nella sostanza dalla partitocrazia.

Non c'è segno nella relazione di maggioranza — come non c'è stato dibattito in Commissione, per carenza di una vera anima riformatrice — di questo grande dramma delle società moderne, che le classi politiche più illuminate affrontano con incisivi rimedi, e che la classe dirigente italiana — tutta immersa nei giochi di potere del « quadro politico » — rifugge per calcolo o per miopia.

TITOLO I

CRISI DEI VALORI E RIFORMA DEL SISTEMA

1. — LA CRISI DELLO STATO E DELLA NAZIONE.

La crisi italiana è crisi dello Stato. Non esiste civiltà senza lo Stato e non esiste società civile.

Lo Stato è il principio.

Se il principio cade, domina la partitocrazia.

E ogni riforma sarebbe vana se non tendesse a riportare al centro del progetto costituzionale l'idea dello Stato, posto che la mancanza, l'affievolimento o la distorsione di quest'idea, si trovano sempre alla base di ogni crisi delle società, anche di quelle più evolute.

E nel momento in cui lo Stato viene riconsiderato come negazione, come limite che l'individuo incontra nel suo attuarsi, è urgente riscoprirne il valore spirituale di « sostanza etica consapevole di sé » (Hegel) o quanto meno è doveroso recuperare il più limitato ma pur valido concetto dello « Stato di diritto » cioè dello Stato fondato sul diritto.

E qui racchiuso il problema delle società moderne rette dai regimi partitocratici generati dal parlamentarismo: dove gli uomini si sostituiscono allo Stato, dove i partiti di potere si identificano

con esso, dove fatalmente, per vocazione del sistema politico, per il suo naturale svolgersi, solo gli interessi particolari (degli individui o dei gruppi) contano e l'interesse generale, quello della Nazione, che è superiore interesse della collettività, non esiste.

Da noi, poi, il fenomeno si abbatte sulla società e sugli individui, espulsi dal processo storico e rinunciatari, in maniera più lancinante per l'imposizione di un concetto estraneo alla tradizione italiana, quello del cosiddetto « Stato delle autonomie », che dissolve la Nazione disperdendone i valori nel particolare locale. D'onde il pessimismo, la rassegnazione, il bisogno di arrangiarsi, cioè di fare da sé e per sé; la cattiveria, prodotta dalla rabbia, di una società senza principi, che diventa ogni giorno più egoista, che non sa più amare, che non vede passato e futuro, che non trova radici: che non sa di vivere in una terra che per secoli e secoli è stata fonte di cultura, di scienza, di arte, di generosità, di bontà; che per secoli ha mandato il proprio genio, il proprio lavoro, la propria fede nel mondo per arricchirlo, abbellirlo, bonificarlo.

La crisi di identità che travaglia la società italiana è crisi della Nazione, come perdita di coscienza di questi valori.

Bisognava, dunque, compiere ogni sforzo per riconquistare i due concetti-valori, Stato e Nazione, di cui il popolo italiano ha estremo bisogno per ritrovare se stesso, per ridare un senso alla propria vita ed un volto al proprio avvenire e, soprattutto, per ritrovare, con le proprie sorgenti, l'orgoglio della « italianità ».

Sappiamo bene che non basta, allo sviluppo di una società, una Carta costituzionale: ma in una Carta si può trasfondere questa finalità, che attraverso i principi fondamentali e le istituzioni finisce col permeare, a poco a poco, la vita degli individui e a dare l'impronta alla società. Si poteva almeno provare a farlo, se non altro come atto di volontà di un cambiamento profondo, come messaggio, come disegno di nuovi istituti capaci di forte aggregazione popolare, fondati su un intenso rapporto Nazione-Stato, popolo-istituzioni, e nell'affermazione di principi nuovi come la solidarietà tra gli individui e la condanna della corruzione dei pubblici poteri, fonte dei peggiori malanni, per dare concreta risposta alla « questione morale ».

Invece non si è neppure sfiorato un discorso di questo genere sul presupposto che il sistema è valido e che l'« impianto » della Costituzione non si tocca.

E si è rifiutato, ostinatamente, di verificare il sistema in rapporto alla società.

La validità di un sistema politico, infatti, ha una verifica infallibile, che è il confronto del disegno costituzionale, delle istituzioni formali, con la realtà sociale nei suoi problemi, nelle sue esigenze: e tanto più valido si dimostrerà il sistema quanto più sarà capace di risolvere questi problemi e di rispondere a queste esigenze.

Dal confronto, il sistema scaturito dalla Costituzione del 1948 sarebbe uscito a pezzi.

Non è bastato neppure, per rimuovere il Presidente Bozzi e la maggioranza della Commissione dal più stretto conservatorismo, il richiamo alla profonda crisi della società che appare strettamente

connessa alla crisi delle istituzioni. Ne sono purtroppo noti i sintomi più clamorosi (ma sarebbe meglio parlare di naturali conseguenze, di effetti logici del sistema), come il terrorismo, la mafia, la camorra, la droga, la corruzione dei pubblici poteri, la perdita d'identità come perdita della memoria storica; qui basti richiamare il grave affievolimento dei valori morali, la dissacrazione di ogni mito, l'esaltazione di una morale utilitaristica che distrugge il rapporto societario di solidarietà; la derisione delle tradizionali virtù civiche, soppraffatte dal nuovo costume del clientelismo, per cui gli spazi si conquistano non per capacità o per merito, ma per lottizzazione di potere. Così fino ad investire tutto il sistema economico, fondamentale aspetto della crisi in diretta dipendenza dalla crisi delle istituzioni. Quando si arriva a riconoscere — come è anche accaduto in solenni dichiarazioni programmatiche di Governo — che la crisi economica è figlia della crisi istituzionale e che quindi a tutti i problemi è pregiudiziale la riforma delle istituzioni, e poi non si opera di conseguenza, vuol dire che si ha interesse a lasciare le cose come stanno perché questo è il terreno fertile per la partitocrazia.

2. — I MALI CONGENITI DEL SISTEMA DEMOCRATICO PARLAMENTARE.

Il pregiudizio, dunque, e l'interesse hanno spinto i partiti a negare ogni possibilità di analisi del sistema politico per individuare le cause della sua crisi e conseguentemente proporre i rimedi.

L'« impianto » della Costituzione non si tocca!

Ed è respinta persino la domanda: « questo sistema costituzionale come si colloca nella società di oggi? ». Se la democrazia è bloccata o non compiuta; se le istituzioni non sono in grado di rispondere alle domande della società; se la ingovernabilità domina, polverizzando tutto il sistema, e l'inefficienza è la norma; se i problemi non risolti si aggravano e l'apparato pubblico si rivela impotente di fronte ad essi: dove si annidano i vizi? Bastano i « correttivi » per lubrificare gli ingranaggi o sono proprio questi che vanno cambiati, cioè il famoso « impianto » che buono o cattivo che fosse, oggi non produce più? Se il parlamentarismo, espressione diretta del sistema democratico parlamentare, è ancora una volta nella critica di mezzo mondo: come si può e in nome di qual valore far finta di niente e tentare di accreditarlo come buono, di fronte al quadro disastroso che esso genera?

Tutti gli odierni malanni del « parlamentarismo », con il trionfo della partitocrazia e l'annullamento dell'individuo e della sovranità popolare; con la « ingovernabilità », con la crisi di tutte le istituzioni, con lo sbriciolamento dello Stato; con l'affermarsi dei « poteri occulti » e delle organizzazioni mafiose, con lo smarrimento della società e la dispersione dei valori morali: erano emersi integralmente nella seconda metà dell'ottocento ed erano esplosi in Italia nel periodo prefascista.

Gaetano Mosca, in *Teorica dei Governi e Governo parlamentare*, pubblicata cento anni or sono, afferma (Giuffrè, 1968, pagg. 254 e ss.) che il « precipuo inconveniente del sistema parlamentare »

consiste « più che nella qualità delle persone che stanno al potere... nella posizione morale in cui queste persone sono messe, nella pienezza delle facoltà alle loro mani affidate, e nell'irresponsabilità che ad esse va unita, nell'arbitrio che hanno di fare il male, e nella necessità in cui son poste di farlo per soddisfare a tutti i privati interessi, a tutte le particolari cupidigie, nella cui balia è la loro sorte quasi interamente lasciata... È esso il sistema di Governo in cui l'indipendenza del carattere, la fiera, l'imparzialità, qualità preziose, che costituiscono la vera forza morale degli individui, dei popoli, degli organismi politici, più sono sacrificati, più tengono lontane dal potere le persone che le possiedono... È esso il sistema in cui la vigliaccheria morale, la mancanza di ogni sentimento di giustizia, la furberia, l'intrigo, che sono appunto le qualità che a preferenza conducono i popoli e gli Stati alla rovina, trovano il loro miglior giuoco... È procedendo così che siamo arrivati al punto che, senza poter metter riparo e quasi senza meraviglia ed indignazione vediamo milioni di iniquità, di soperchierie, di sopprusi, compiersi davanti ai nostri occhi con l'indifferenza e la tranquillità di cose ordinarie e naturali: è procedendo così che siamo ridotti a tal punto che ormai, in molti rami della pubblica azienda, non si può più aver a che fare col governo usando dei soli modi onesti e legali, e bisogna fare il camorrista se non si vuole subire un atto di camorra ».

Ed è lo stesso Gaetano Mosca che nel primo Novecento e per tutti gli anni '20 dedicherà all'argomento una serie di saggi raccolti dopo la sua morte nel libro *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare* (Laterza 1949) di cui il più noto « Cause e rimedi della crisi del regime parlamentare » dove, ripresi i temi dell'opera giovanile, rileva come la guerra mondiale abbia messo in maggiore evidenza, in molti Paesi, i difetti del regime parlamentare, ed arriva alla amara e purtroppo attualissima conclusione che « la forza degli interessi particolari è destinata a prevalere sempre, tanto nella politica estera che nell'interna, sulla visione degli interessi generali, sicché i Parlamenti piuttosto ai primi che alla seconda obbediscono e che gli elettori, anziché votare per il più preparato ed onesto fra i candidati, scelgono quello che meglio saprà tutelare i loro interessi locali ovvero di classe, ovvero anche individuali ».

Ma la critica al « parlamentarismo puro » — condotta insieme al Mosca dal Carpi, dallo Zini, dal Turiello, dal Villari, dal Bonghi, dal Palma, dall'Arcoleo, dal Minghetti e da molti altri — è tutt'oggi aperta e trova uno dei suoi massimi esponenti in Gianfranco Miglio — autore con Serio Galeotti, Giovanni Bognetti, Giorgio Petroni e Franco Pizzetti (il « Gruppo di Milano »), di un organico e profondo disegno di nuova Costituzione riassunto nei dati essenziali nel saggio pubblicato in *Rivista italiana di scienza politica* il Mulino, Bologna, agosto 1984 — sotto il titolo « Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale ».

Miglio premette che « le grandi disfunzioni di cui soffre il sistema politico italiano non potranno essere corrette finché verrà mantenuto l'ordinamento "parlamentare integrale" (o "puro")

adottato dai costituenti del 1946-47. La così detta "ingovernabilità" è infatti il prodotto necessario di quel modello ». E aggiunge: « A favore di questa tesi ho utilizzato già, in modo sistematico, tutte le prove che l'esperienza e la dottrina costituzionale offrono da almeno trecento anni ».

3. — DALLA « GRANDE RIFORMA » AI « PICCOLI RITOCCHI ».

La nascita della Commissione Bozzi fu salutata all'esterno col favore corrispondente alle attese. Significativi — per dare un esempio — i titoli di alcuni giornali. *Il Popolo* (30 novembre 1983): « Oggi si insedia la Commissione bicamerale. Perché è urgente una riforma delle istituzioni ». *La Repubblica* (1° dicembre 1983): « Grande riforma. Bozzi dà il via ai lavori ». *Corriere della Sera* (1° dicembre 1983): « Piccola Costituente. Cominciati i lavori ». *Il Giornale nuovo* (1° dicembre 1983): « Entusiasmo e buone intenzioni nel primo faccia a faccia della Commissione. All'opera i 41 "saggi" della Bicamerale ». *Il Manifesto* (1° dicembre 1983): « Ha preso il via la Commissione istituzionale. Dove arriverà? ». *L'Unità* (1° dicembre 1983): « Al lavoro i "41" per la riforma delle istituzioni ». *Il Tempo* (1° dicembre 1983): « La Commissione per la grande riforma al lavoro ». *Il Messaggero* (1° dicembre 1983): « Prima riunione ufficiale della bicamerale. Sarà l'anno della « grande riforma istituzionale ». *Il Mattino* (1° dicembre 1983): « Ieri prima riunione della bicamerale che dovrà dare vita alla Grande Riforma delle istituzioni ». *L'Avvenire* (1° dicembre 1983): « Istituzioni. Al via i lavori per la riforma. La democrazia liberata dai meccanismi inceppati ».

Ma contro la Commissione, così bene accolta e appena insediata, arriva il primo siluro: doccia fredda per chi si illude sulla Grande Riforma. E arriva proprio dal suo Presidente. Al Convegno del Centro studi giuridici svoltosi a Pontremoli l'8 dicembre 1983, l'onorevole Bozzi proclama che la Costituzione « è tuttora pregevole e valida ». L'avvertimento è chiaro. E questo radicato convincimento del Presidente Bozzi, condiviso più o meno espressamente dai partiti del vecchio « arco costituzionale », ha sovrastato i lavori della Commissione, ponendo un limite che non ha consentito l'obiettivo confronto tra le scelte costituzionali del 1948 e le esigenze della società attuale; per cui ogni tentativo di riformare profondamente la Costituzione, non già nei suoi principi fondamentali che hanno solo bisogno di essere integrati, ma nell'ordinamento della Repubblica che non ha retto alle prove, è stato respinto pregiudizialmente senza dibattito quale atto di « lesa Costituzione ».

Da qui la scelta naturale della Commissione nella direzione dei « piccoli ritocchi » all'interno del sistema ritenuto invalicabile: ritocchi che non rappresentano neppure la cosiddetta politica dei « piccoli passi » — perché ci si potrebbe avviare anche per gradi verso le grandi trasformazioni — ma che costituiscono aggiustamenti non finalizzati ad esse: o del tutto inutili, o magari opportuni ma incapaci di incidere nel sistema tanto da cambiare le cose.

La Commissione parlamentare è fallita per questo: perché ha presupposto come buono un sistema politico-costituzionale sgretolato da tutte le parti e deleterio per l'evidenza dei fatti.

Così, respinta l'ipotesi di un « radicale mutamento del sistema dei pubblici poteri » ed in particolare la posizione del MSI-DN che ha prospettato — dice la relazione Bozzi — « un organico progetto di riforma costituzionale basato su una forma di governo presidenziale e su un Parlamento rappresentativo anche delle categorie produttive », sono state riconfermate le « scelte fondamentali compiute a suo tempo dall'Assemblea Costituente », ribadendo l'assunto che « *i partiti* debbono restare il perno del nostro sistema politico ».

TITOLO II

CRITICA PROPOSITIVA ALLA RELAZIONE BOZZI PUNTO PER PUNTO.

1. — IL « COMPLESSO DEL TIRANNO ».

Nella « Impostazione generale del progetto di riforma », la relazione Bozzi riconosce l'esistenza di « fenomeni disgregativi nello ordinamento disegnato dalla Costituzione, con la minaccia crescente di renderlo definitivamente ingovernabile »; di un « intreccio perverso affari-politica-criminalità »; dell'insorgenza di « poteri occulti »; sottolinea la « grave paralisi della pubblica amministrazione », la « crisi della rappresentanza e il crescente rifiuto della politica con correlative forme di astensionismo »; ricorda le « critiche contro il sistema della lottizzazione delle cariche negli enti pubblici », e lamenta che « troppo spesso » « il rapporto tra partiti e istituzioni si è trasformato in un rapporto di *occupazione* »; finisce con l'ammettere che è « *cambiato il quadro di riferimento sociale delle disposizioni costituzionali* ». Quindi riconosce che il sistema creato dalla Costituzione non è più in sintonia con la società attuale. E ammette addirittura un vizio ispiratore del disegno costituzionale, il « timore del tiranno », che ha « influenzato » il disegno della « struttura governante », come « reazione alle vicende storiche precedenti », per cui « nella fase costituente prevalsero le preoccupazioni in ordine ai possibili ritorni allo Stato accentrato ed autoritario ».

È chiaro quindi, il notevole sbilanciamento di tutto il quadro istituzionale verso la polverizzazione dei poteri, con il vuoto di autorità colmato dai partiti e dai poteri occulti e con l'inceppamento del processo decisionale. Per paura dell'« autoritarismo » si frantumano valori e principi, si afferma il pluralismo ma di fatto si istituzionalizza l'ingovernabilità imponendo, per rimuoverla, la maggioranza di coalizione tra le forze politiche, che ha dato

— come si sa — il risultato del tutto opposto: la coalizione, cioè, per la instabilità dei patti, per l'intrecciarsi dei ricatti tra i partiti o tra le correnti dello stesso partito, per le rivalità personali dei capi, per la mancanza di fondamento morale, ideale e politico delle alleanze, finalizzate solo alla lottizzazione del potere, si è rivelata elemento stabilizzatore della ingovernabilità.

Può darsi — ma non lo crediamo — che nell'immediato dopoguerra fosse giustificata la preoccupazione e inevitabile lo sbilanciamento costituzionale, ma oggi non si possono rifiutare i cambiamenti adducendo il « complesso del tiranno ». Cosa mai avrebbe dovuto fare la Francia erede di Napoleone! Eppure in Francia, come negli USA, le forme di presidenzialismo — che riservano ai capi degli esecutivi eccezionali poteri — realizzate senza complessi, si sono sempre risolte, anche nei momenti più critici delle emergenze, a vantaggio ed a rafforzamento della democrazia.

Ma la relazione Bozzi prosegue con altre larghe ammissioni — contrastanti con le riduttive conclusioni — che vengono incontro alla nostra critica e che non si spiegano con la ristrettezza del dibattito: come, ad esempio, quando afferma che « a questo stato di cose si è cercato di ovviare *de facto* con contingenti interventi di supplenza, che hanno portato troppo spesso all'esercizio di poteri senza responsabilità e a situazioni di responsabilità senza poteri. Alla scarsa efficienza decisionale del Parlamento nell'esercizio del potere legislativo si è così cercato di supplire con l'abuso della decretazione di urgenza da parte del Governo, con le sentenze manipolatorie della Corte costituzionale, con l'interpretazione evolutiva delle leggi da parte dei giudici ordinari; alle difficoltà del Governo e della pubblica amministrazione nell'esercizio del potere esecutivo si è cercato di supplire con i vertici di partito, con interventi autoritativi e a volte criminalizzanti della magistratura, e soprattutto con l'attribuzione al Parlamento di funzioni gestionali che ne appesantiscono i lavori e ne snaturano la posizione costituzionale ».

Dopo questa fotografia del caos di funzioni e di poteri, di sovrapposizioni, di vere e proprie usurpazioni, cosa occorre di più per trarre la conclusione che il difetto è del sistema e che proprio il sistema deve essere cambiato?

Se si respingono radicali riforme a causa di un complesso anacronistico, di un « timore » che nessuno avverte, bisogna pensare ad una precisa volontà antiriformistica, in favore di un sistema di cui pur si riconoscono — in contrasto con le affermazioni di principio — gli effetti « perversi » per la società ma congeniali alla partitocrazia.

2. — LA « DEMOCRAZIA BLOCCATA ».

A proposito del fenomeno definito di « democrazia bloccata: una democrazia cioè senza alternative di schieramento », la relazione Bozzi — premesso che il « pluralismo partitico tipico del nostro sistema ha portato e porta all'esigenza di costituire maggioranze di coalizione, che hanno tuttavia sempre escluso consi-

stenti settori dello schieramento politico, per cui si è avuta in definitiva una sostanziale continuità di linea politica paradossalmente congiunta ad una preoccupante precarietà dei governi» — afferma che «solo con una effettiva legittimazione al Governo di tutte le forze politiche si possono stabilire le condizioni per una alternativa che, stabilendo la sanzione per il cattivo operare, costringa ad evitare le arroganze e gli abusi del malgoverno».

È questo uno degli indirizzi fondamentali della relazione che ne rappresenta anche la più vistosa contraddizione. Da una parte si rileva che la «piena governabilità del Paese... può essere assicurata da meccanismi che consentano un esercizio della funzione di governo non legato ad estenuanti mediazioni e a soluzioni compromissorie», ma ci si dimentica che il sistema è una democrazia mediata fondata sulla coalizione tra forze politiche e quindi sul compromesso; dall'altra si invocano — come rimedio — un «complesso di interventi di razionalizzazione» per eliminare gli «inconvenienti» e «restituire piena funzionalità al sistema», ed una serie di «aggiornamenti e rettifiche del tessuto costituzionale», ma si ripete che «ci si dovrà muovere... su una linea di continuità con i valori espressi dalla Costituzione del 1948» pur di fronte ai «profondi mutamenti intervenuti da allora nella nostra società»; da un'altra parte, ancora, si proclama che «la revisione di alcuni punti nodali dell'ordinamento deve corrispondere ad un disegno organico e conseguente anche per altre sue parti, quale può derivare soltanto da un adeguato progetto riformatore», ma si dimentica che se si «conserva la trama essenziale» della Costituzione, non esiste né «disegno organico» né «progetto riformatore» se non quello stesso della Costituzione che non viene «riformata», ma appena sfiorata da aggiustamenti all'interno, appunto, di tale progetto.

Quanto alla «legittimazione al governo di tutte le forze politiche» è appena il caso di rilevare che essa è già garantita dalla Costituzione e che solo la grettezza e l'arroganza di una classe politica di potere hanno potuto vanificare operando le discriminazioni, mentre il «blocco dell'alternanza» e del «ricambio della dirigenza politica» nel corso di questi ultimi 37 anni, a parte lo spiegamento delle più disparate e pittoresche formule politiche, è la conseguenza naturale del sistema costituzionale partitocratico che tutto insieme — con l'egemonia della DC — detiene il potere, lottizzandolo con la coalizione di maggioranza ma anche con l'opposizione del PCI, l'altro partito egemone, grande detentore del potere locale e molto spesso di quello assembleare nel Parlamento. Quale alternanza può esservi in un sistema tutto occupato dalla partitocrazia? Solo il «quadro politico» la «formula» di governo può mutare — e muta da 37 anni una volta ogni 10 mesi — fermo restando il complesso partitocratico padrone delle istituzioni.

E solo un sistema nuovo che ridimensioni il ruolo dei partiti e restituisca il potere e la responsabilità alle istituzioni, fondato sui valori dell'uomo, sulle sostanziali affinità dei gruppi alleati, su una legittimazione senza intermediari che stabilisca il rapporto diretto tra governanti e governati, può produrre l'alternanza di gestione politica, di classe dirigente, di programmi, garantita dalle dirette

scelte del corpo elettorale, liberato dal condizionamento della mediazione, finalmente assunto a « sovranità popolare ».

I « ritocchi » al sistema, non cambiano il sistema ed i suoi effetti, ed è assurdo rilevare i « profondi mutamenti » della società, senza progettare « profondi mutamenti » dell'assetto istituzionale.

3. — I PARTITI POLITICI.

Anche su questo tema fondamentale che ha spesso animato il dibattito e raccolto generale consenso di critica, le proposte della relazione Bozzi sono praticamente irrilevanti ed in contrasto con le premesse. Si denuncia, infatti, la « tendenza dei partiti a straripare dalle funzioni loro proprie » e ad « occupare le istituzioni » ma non si indica alcun sostanziale rimedio. Le modifiche formali all'articolo 49 della Costituzione che introducono la democraticità delle « strutture » (il « metodo » democratico era già previsto) non cambiano nulla in quanto, fino ad oggi, i partiti hanno fatto a gara nell'èsbire Statuti dalle strutture più democratiche ed aperte, mentre è difficile immaginare una legge, fatta dai partiti, che assicuri la « trasparenza ed il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento », ed una legge, fatta sempre dai partiti, idonea a garantire « la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti stessi, compresa la designazione dei candidati alle elezioni ».

La stessa relazione Bozzi rileva che nella Commissione « si sono manifestate perplessità ad intervenire legislativamente all'interno dell'autonomia dei partiti, che debbono conservare il carattere di associazioni volontarie »; ed è vero: anzi si sono manifestate contrarietà ad imboccare una strada del genere che noi stessi abbiamo dichiarato impraticabile. Prima di tutto perché se fosse attuato un intervento legislativo, sarebbe meramente di vetrina e non inciderebbe nella realtà della vita e dei comportamenti dei partiti; in secondo luogo perché non è accettabile il livellamento, l'uniformità di strutture, di organi, di sistemi interni, addirittura di Statuti — come qualcuno auspica proponendo uno Statuto tipo — per la profonda diversità di mentalità, di carattere, di tradizione, di ideali, di finalità, di programmi, di capacità operative di queste associazioni volontarie, delle quali è bene ed è doveroso esaltare la diversità al fine di una realistica rappresentazione del ventaglio di forze e di movimenti tipico della tradizione italiana.

Non si possono né si debbono standardizzare i partiti, anzi se un male c'è, esso è rappresentato dal pericolo, purtroppo e ingiustamente diffuso nella opinione pubblica, di farli apparire e considerare « tutti uguali ».

Devono modificarsi i partiti, deve cambiare il loro ruolo nella società; la loro funzione di organizzazioni private deve consistere nella elaborazione delle idee e dei programmi, nell'animazione del dibattito culturale e politico, nella preparazione professionale della classe dirigente; nell'affinamento dottrinario e nel suo adeguamento ai mutamenti sociali: mai deve tradursi nell'espropriazione di fun-

zioni istituzionali. Ma tutto questo non potrà avvenire per legge. La riforma dei partiti è pregiudiziale ad ogni altra riforma, perché è chiaro e assodato che la partitocrazia sta bene così e non si sognerà mai di cambiare le cose e tanto meno di riformare l'attuale sistema. Qui davvero bisognava incidere a fondo, con un atto di coraggio e di doveroso ossequio verso l'interesse collettivo per liberare il popolo italiano da quel « tiranno senza volto » che sovrasta e opprime ogni cosa. Sulla base del tipo di partito nato dalla Costituzione del 1948, si è svolto l'attuale sistema politico che ha avvelenato ogni cosa: l'uomo, la società, le istituzioni, il potere pubblico. Ne è sorto il mostro della « partitocrazia », perché i Costituenti non vollero pensare alla società e consapevolmente stabilirono l'egemonia dei partiti sull'individuo e sulle istituzioni, abbandonandosi alla nostalgia del vecchio modello di partito prefascista, la cui riproduzione fu col tempo aggravata dalla maggiore spregiudicatezza e corruttibilità della classe dirigente.

Non la Costituzione con affermazioni di principio, né la legge con formule dirette, possono generare la riforma del partito politico. L'unica via percorribile, che noi abbiamo invano indicato e sostenuto, è quella di indurre i partiti all'autoriforma: dove la costrizione non è sancita dalla norma ma suscitata dall'interesse. Bisogna, cioè, creare le condizioni costituzionali e giuridiche che inducano il partito a modificarsi spontaneamente per essere in sintonia con la nuova realtà e per potersi affermare. L'unico strumento capace di produrre questa trasformazione è il sistema elettorale. Di fronte ad un nuovo sistema che privilegi l'uomo, le sue virtù, le sue capacità e che elimini la mediazione condizionante dei partiti attraverso l'elezione diretta dei governanti da parte del corpo elettorale, la trasformazione dei partiti per adeguarsi a questa nuova realtà di persone e di metodi sarà inevitabile, pena la perdita di competitività del partito fino alla sua scomparsa.

Del resto l'incidenza del sistema elettorale sul ruolo e sul modello di partito, è stata messa in luce da molti studiosi. Per citare un esempio, Sara Volterra — in *Sistemi elettorali e partiti in America* —, con presentazione di Giuseppe Maranini — Giuffrè, 1963 — addirittura documenta questa incidenza. Prova ne sia il modello di partito americano completamente diverso dal nostro perché adeguato a quello specifico sistema elettorale.

Bisogna, dunque, agire dall'esterno per costringere i partiti a riformarsi sotto la spinta dell'interesse, cioè della competitività nel raccogliere voti.

La necessità di questa riforma — purtroppo neppure sfiorata dalla proposta Bozzi che resta in superficie secondo il metodo delle affermazioni di facciata che non cambiano le cose — è tanto più urgente per il pesante inquinamento mafioso dei partiti. Se una legislazione eccezionale per affrontare il tema dell'inquinamento sarebbe difficile e pericolosa tanto da rasantare l'incostituzionalità — come rileva Giuseppe Ugo Rescigno nel saggio pubblicato in *Politica del diritto*, il Mulino, n. 1 del 1984 — qualsiasi ipotesi di regolamentazione generale appare altrettanto difficile e impraticabile.

Ma il problema resta ed investe tutti gli Stati democratico-pluralisti dove il « sistema dei partiti » è il « sovrano », anche se i partiti si presentano come interpreti del vero sovrano che ideologicamente viene indicato nel popolo. Il tentativo di « limitare il sovrano », cioè di limitare il sistema dei partiti è una caratteristica degli Stati moderni, una esigenza della società « per preservare ed accrescere gli spazi di libertà », ma — sostiene ancora il Rescigno — « se permangono ragioni storiche contrarie a forme di controllo statale sui partiti, sono oggi auspicabili e ipotizzabili forme di controllo sociali », per rendere più « trasparente » la loro vita interna e per migliorare i loro rapporti con la società e con le istituzioni.

In questa direzione bisognava agire per collocare alla base di un grande disegno riformatore un modello di partito nuovo, che senza distruggere la ragione di esistenza di queste « organizzazioni volontarie basate sull'*idem* sentire », ne riconducesse il ruolo ad una dimensione di cooperazione e non di sopraffazione verso le istituzioni e di supporto ideologico, politico e programmatico verso l'individuo.

4. — IL PARLAMENTO.

Contro la soluzione monocamerale prospettata da noi e da altri gruppi, è stato scelto il « bicameralismo differenziato ». Nessuno, infatti, osa più sostenere l'attuale sistema, criticato ovunque, del cosiddetto « bicameralismo perfetto » che — per non parlare di altri mille difetti — allunga fino all'esasperazione l'*iter* legislativo vanificando la tempestività della decisione senza alcun effetto garantista, in quanto la stessa partitocrazia domina i gruppi dell'una e dell'altra Assemblea, ed i gruppi del medesimo partito nelle due Camere operano sempre in sintonia.

In altri termini, il partito, assunto un atteggiamento in una Camera non lo ha mai smentito nell'altra. Il doppione, quindi, non ha senso neppure sotto il profilo dell'utilità della seconda lettura a fine di rimeditazione. Se, comunque, fosse vera la « differenziazione » e fossero nettamente distinte le funzioni tra i due rami del Parlamento, la soluzione — in ipotesi subordinata — potrebbe essere accettata anche da noi che pur esaltiamo i vantaggi del monocameralismo; ma la « differenziazione » proposta non è tale e anziché semplificare le cose, le complica.

« Il nostro è un sistema bicamerale pressoché unico al mondo. Abbiamo due Camere non solo identiche per i poteri che esercitano ma anche uguali nella struttura rappresentativa... Quasi ovunque ci sono o specializzazione di funzioni o prevalenza della camera bassa, con il senato ricondotto al rango di organo di controllo sospensivo ». Queste affermazioni di Giuliano Amato (*Mondoperaio*, 1979) inquadrano bene il problema e suggeriscono anche l'indirizzo per l'intervento riformatore: o scelta monocamerale o specializzazione di funzioni.

Non sembrano consigliabili le solite vie di mezzo che lasciano aperto il problema quando — come nel nostro caso — non lo aggravano.

Ed è la stessa relazione Bozzi a confessare che la « Commissione si è prevalentemente orientata... nel senso di una maggiore differenziazione della composizione e delle funzioni delle Camere », dove quel « maggiore » indica che non ci sarà una netta differenziazione con « specializzazione delle funzioni », ma proprio la temuta scelta compromissoria.

4.1. — *Composizione delle Camere.*

Circa la composizione, la relazione propone soluzioni alternative di riduzione del numero dei parlamentari e coerente a questo principio propone di... aumentare il numero dei senatori di diritto e dei senatori a vita.

Noi ci siamo dichiarati favorevoli alla riduzione e nel nostro progetto organico — prodotto in Commissione e facente parte integrante di questa relazione di minoranza — presentiamo la composizione delle nostre Camere a raffronto con quelle di altri paesi e con le rispettive popolazioni. Dobbiamo precisare, però, a scanso di ogni equivoco, che permanendo questo sistema e queste istituzioni e nel quadro dei « ritocchi » previsti dalla relazione Bozzi, la riduzione anche di un centinaio di membri non incide sull'efficienza dell'istituto e penalizza fortemente le minoranze: cosa per noi inaccettabile. Quindi ben venga anche una drastica riduzione — come conseguenza, ad esempio, del sistema monocamerale — ma con contestuale adozione di un sistema elettorale capace di garantire la variopinta realtà del pluralismo italiano.

La proposta — da noi non condivisa — di aumentare il numero dei senatori di diritto e a vita e di quelli a vita di nomina presidenziale, lascia capire dietro a quali piccole e inutili cose si sia persa la Commissione, che però ha ignorato le vere istanze della società italiana e le attese riforme del sistema costituzionale.

4.2. — *Elettorato attivo e passivo.*

Circa l'elettorato attivo e passivo la Relazione non propone modifiche, mentre a noi sembra ormai indifferibile l'unificazione dei due tipi di elettorato al 18° anno di età. La discriminazione in atto per chi abbia compiuto i 18 anni non è più sostenibile.

Se si è ritenuto di stabilire a tale limite il conseguimento della capacità di agire, e se da ciò deriva l'acquisizione del diritto all'elettorato attivo, appare ingiusto e anacronistico stabilire ad un'età più avanzata l'acquisizione dell'elettorato passivo.

La nostra proposta, oltre ad eliminare una discriminazione, tende a rinnovare e ringiovanire le assemblee di ogni livello: se a 18 anni

si può dirigere un'azienda, stipulare contratti, assumere obbligazioni, si può anche essere scelti per portare il proprio contributo nell'amministrazione della cosa pubblica.

4.3. — *Spese elettorali dei candidati.*

La proposta di stabilire per legge i limiti delle spese per i candidati al Parlamento, senza rilevare che si presenta riduttiva perché non comprende le candidature alle Regioni ed agli enti locali, è facilmente eludibile in quanto il candidato farà figurare le proprie spese nei limiti di legge e si farà « offrire » da compiacenti amici altri mezzi di propaganda come già sta accadendo da qualche anno. Sono infatti diventate di moda — ad esempio — su riviste e quotidiani nazionali e locali e piccole e grandi emittenti radio-TV, costosissime e reiterate inserzioni pubblicitarie di questo tipo: il signor x invita gli elettori a votare per il candidato y... ». Sta nascendo, cioè, una nuova forma di sponsorizzazione: quella del candidato politico.

Porre un freno alle spese elettorali è indispensabile, anche per riportare la competizione alle qualità morali dell'uomo ed alla serietà dei programmi e sottrarla alla scandalosa gara degli spiegamenti finanziari; ma per conseguire lo scopo — di fronte alla impraticabilità della abolizione delle preferenze — bisogna rimuovere le cause alla radice orientando tutto il sistema elettorale verso i collegi uninominali, per i quali la prima selezione avviene senza spese, anche se spesso con lotta durissima all'interno dei partiti; così lo scontro, nell'ambito della lista, causa prima degli sprechi finanziari, viene a cadere per l'inesistenza appunto della lista, ed assurge a confronto tra partiti, o meglio tra partito-programma-candidato e gli altri schieramenti.

4.4. — *Le funzioni delle Camere.*

Per le funzioni delle due Camere — una volta operata la scelta bicamerale — la relazione Bozzi afferma l'orientamento ad attribuire « alla Camera dei Deputati una prevalenza nell'esercizio della funzione legislativa ed al Senato una prevalenza nell'esercizio della funzione di controllo, con la suddivisione delle leggi "bicamerali" e "monocamerali" ».

Il meccanismo proposto non risolve il problema dell'efficienza del Parlamento e della snellezza dell'*iter* legislativo, ed anzi l'introduzione dell'istituto del « richiamo » delle leggi monocamerali da parte del Senato, viene a riproporre i difetti del bicameralismo ed a complicarli.

A parte l'inaccettabilità del privilegio che riserva il « richiamo » al Governo ed ai partiti egemoni (un terzo dei senatori) e che mette fuori gioco le minoranze, l'inosservanza dei vari termini previsti dalla proposta (15 giorni per esercitare il richiamo, 30 giorni per rinviare

il progetto modificato alla Camera, altri 30 giorni per la pronuncia definitiva della Camera) non ha il sostegno della sanzione costituzionale: e quale Camera stabilirà nel proprio regolamento interno la sanzione contro se stessa e accetterà una così pesante autolimitazione? Si resta, dunque, in pieno bicameralismo con nuovi strumenti di condizionamento e di giochi di potere tra i due partiti egemoni, DC e PCI, con il moltiplicarsi delle occasioni e dell'intreccio dei ricatti e della corruzione.

Ma anche se si verificasse il miracolo dell'autolimitazione regolamentare, a cosa porterà il già previsto « contenzioso », inevitabile fra le due Assemblee? Intanto il meccanismo produce (come si ricava dalla proposta di modifica dell'articolo 73 della Costituzione) lo slittamento, cioè il ritardo della « promulgazione » delle leggi, e per un progetto inteso ad accorciare tempi e procedure non è un successo da poco...! (« Per le leggi di cui può essere richiesto l'esame da parte del Senato della Repubblica a norma del terzo comma dell'articolo 70, la promulgazione avviene non prima del 15° giorno dall'approvazione da parte della Camera dei Deputati. Se l'esame da parte del Senato è richiesto, la promulgazione ha luogo dopo la scadenza del termine posto per l'esame oppure, qualora il Senato rinvii il progetto con proposte di modificazioni, immediatamente dopo che la Camera si sia pronunciata in via definitiva »). Quindi $15 + 30 + 30 = 75$ giorni, due mesi e mezzo di ritardo della promulgazione, salvo naturalmente l'esplosione del conflitto tra le due Camere. Un conflitto così bene assicurato tanto da indurre i « riformatori » di maggioranza a raccomandare l'istituzione — « per la soluzione di eventuali divergenze o conflitti che potrebbero sopravvenire tra Camera e Senato per l'esercizio della funzione legislativa » — di « una speciale commissione mista di deputati e senatori, nominati dai Presidenti delle Camere all'inizio di ogni legislatura (anche al fine di evitare un contenzioso davanti alla Corte costituzionale) ».

Questo significa davvero voler complicare le cose e rendere ancor più inefficiente la macchina della produzione legislativa.

Si è voluto il sistema bicamerale? Allora divisione netta di funzioni: ad una Camera la funzione legislativa, all'altra quella del controllo. Si vuole assurdamente mantenere la confusione delle funzioni? Allora, almeno, indicazione e separazione netta tra leggi bicamerali e leggi monocamerali senza paralizzanti e complicati istituti di « richiamo ». Se non altro le leggi monocamerali (purtroppo nella proposta Bozzi le meno importanti) saranno più rapide, secondo le finalità del monocameralismo di cui — di fatto — aprirebbero la pratica.

E l'esigenza di monocameralismo — negata e respinta dalla maggioranza e quindi dalla relazione Bozzi — ricompare nella stessa relazione con la proposta di « riunioni congiunte di commissioni dei due rami del Parlamento per l'esame preventivo di progetti di legge ».

Come si vede, si ripetono le contraddizioni, frutto di scelte compromissorie e della mancanza di un'autentica volontà riformatrice.

« Piccoli ritocchi » perché tutto resti come prima. Perché si dia l'impressione di cambiare, consolidando invece il sistema caro alla partitocrazia.

4.5. — *Delegiferazione.*

Valido è il principio, applicato nelle più solide democrazie, della delegiferazione (preferiamo questo termine a quello più usato di « delegificazione », perché « legiferare » ci sembra più corretto di quello strano « legificare »).

Comunque il principio di « deregulation », con il conseguente alleggerimento della funzione legislativa del Parlamento e la ripartizione di tale funzione in altre assemblee secondo una razionale politica di decentramento legislativo — che per noi deve investire anche l'ente provincia — unitamente alla dilatazione della capacità normativa dell'esecutivo, è uno dei presupposti fondamentali di ogni moderna riforma.

Il fine di « decongestionare l'attività normativa del Parlamento » ci trova consenzienti con la relazione Bozzi: il dissenso è doveroso sul modo di concepire ed attuare il principio.

Come si è visto, non si decongestiona nulla con le proposte suggerite, perché tutta la funzione attuale resta al Parlamento nel suo nuovo assetto di « bicameralismo complicato »; non si individuano le materie o le funzioni da trasferire alla competenza normativa del Governo; non si indicano i nuovi soggetti capaci di funzione legislativa, né le materie da sottrarre al Parlamento in loro favore. I previsti conflitti tra le due Camere ingolferanno, fino a strozzarlo, l'iter delle leggi: in una società che invoca tempestività di decisioni legislative e di interventi esecutivi.

4.6. — *Procedura d'urgenza.*

Per i progetti di legge dei quali è dichiarata l'urgenza, la proposta riserva la nuova procedura ai regolamenti che stabiliranno termini abbreviati e tempi serrati di discussione. Formalmente non c'è nulla da eccepire, tranne il rilievo che al dubbio conseguimento del risultato (anche oggi è prevista la procedura d'urgenza che però resta inapplicata, come domani sarebbe per la nuova procedura dal momento in cui l'urgenza fosse dichiarata per diversi progetti), corrisponde la certa violazione di fondamentali diritti delle minoranze che non riusciranno mai — data la formula proposta — a portare alla discussione i loro disegni di legge. L'urgenza, infatti, è dichiarata soltanto su richiesta del Governo o di un terzo dell'Assemblea. In tal caso si attua il soffocamento del dibattito con conseguente violazione della libertà di esercizio della funzione parlamentare, attraverso « l'obbligo costituzionale » del contingentamento dei tempi e la fissazione del termine per la conclusione dell'esame del progetto di legge: termine che può essere anche brevissimo per la mancata previsione di un minimo garantito.

4.7. — *Voto segreto o palese?*

Una proposta della DC di modifica aggiuntiva dopo il primo comma dell'articolo 72 della Costituzione, tende ad eliminare la segretezza del voto: « la votazione, che non riguardi persone o valutazioni su persone, avviene di norma in forma palese. Deroghe al voto palese sono stabilite dal regolamento ».

Il problema è attualissimo.

La conquista della segretezza del voto risponde ad un'esigenza delle società moderne dove tutto deve svolgersi nella piena libertà della coscienza e dove la libertà dell'individuo deve essere tutelata con questa forma di manifestazione della volontà. E in tale forma la garanzia, e non hanno senso le dispute, troppo interessate e comode, sulla moralità della sua soppressione in nome della cosiddetta « trasparenza » di rapporti.

Si denuncia il fenomeno parlamentare dei « franchi tiratori » come una insopportabile degradazione, ma non ci si accorge di capovolgere i termini del problema: perché lo scandalo non è nel voto « a sorpresa » da parte di un settore o di un gruppo dal quale ci si attenderebbe passiva adesione, ma nella incapacità dei partiti di meritare quella disciplina che non possono imporre o quel comportamento di lealtà che non sanno suscitare. La partitocrazia che schiaccia l'individuo ne paga il prezzo in tal modo e con tale rischio. È la rivincita, se si vuole la vendetta dell'uomo sulla tirannia del partito.

Il voto segreto è la conquista della democrazia e nessuno oserrebbe dire che il corpo elettorale deve esprimere con voto palese la propria volontà. Il voto palese è la forma tipica dei falsi regimi democratici, cioè di quei regimi che non hanno il coraggio cioè la forza, di liquidare la democrazia e che vogliono conservarne le parvenze controllando, però, di fatto i comportamenti dell'elettorato (per alzata di mano o per acclamazione si votava nelle assemblee hitleriane, anche in quelle dei grandi convegni giuridici internazionali).

Sostenere ora l'immoralità dei « franchi tiratori » da parte dei partiti, maestri insuperabili di immoralità, è semplicemente nauseante, ed ogni tentativo di estendere la coartazione fino alla più segreta sfera della coscienza dell'individuo deve essere respinto e combattuto come la più sacra delle battaglie in nome della libertà.

4.8. — *Funzioni ispettive e di controllo.*

La Relazione Bozzi riserva al Senato una serie di funzioni ispettive e di controllo ma anche in questa materia manca il coraggio delle scelte risolutive: la stessa funzione resta anche alla Camera con gli strumenti previsti dal Regolamento interno, con evidente dispersione di energie e ripetizione di interventi nell'esercizio del « controllo parlamentare ». La modifica proposta all'articolo 82 della Costituzione, con un lungo articolo (simile per « dimensioni » ad altri proposti in Relazione) del tutto inadatto ad un testo costitu-

zionale, appare di scarsa rilevanza perché semplicemente indicativo, stabilendo solo una tendenza a privilegiare il Senato in tale funzione.

Sembra ben poca cosa: di nessuna incidenza nella vita e nel rapporto fra istituzioni, e non certo degna di un disegno riformatore. Capace, però, di creare nuovi guasti.

Quanto alle inchieste parlamentari il discorso è ancor più grave. Esse sono oggi condotte da commissioni bicamerali costituite con la rappresentanza di tutti i Gruppi politici. Da anni è invalsa la prassi di stabilirne il numero in 40 membri (tra le due Camere) proprio al fine di comprendervi tutto lo schieramento della rappresentanza parlamentare, anche degli indipendenti e del Gruppo misto; la proposta Bozzi, invece, riesce ad annullare questa sudata conquista delle minoranze ed a prevedere l'alternativa delle inchieste parlamentari condotte anche da « un solo » commissario con i poteri dell'autorità giudiziaria. È facile immaginare da quali forze politiche saranno estratti i « commissari unici » e quali enormi scambi di favori potranno intrecciarsi tra i partiti di potere con permanente sconfitta della verità. Anche oggi — si dirà — essa viene tradita nelle inchieste delle Commissioni. È vero. Ma almeno resta la denuncia dei commissari di minoranza, restano le relazioni di minoranza che contestano le conclusioni e le decisioni della maggioranza e consentono — attraverso il contraddittorio — il giudizio dell'opinione pubblica.

Il MSI-DN è nettamente contrario a questo sopruso che si vorrebbe istituzionalizzare, e propone — in alternativa — che la Camera (nel sistema monocamerale) o i due rami del Parlamento in seduta congiunta, eleggano all'inizio di ogni legislatura i commissari inquirenti (se proprio si vuole insistere sul commissario unico) estraendone uno da ogni Gruppo parlamentare. A detti singoli commissari — designati in astratto, cioè fuori dalla previsione concreta — verranno assegnate a turno le inchieste che il Parlamento, di volta in volta, deciderà di svolgere.

Ma non sono questi i problemi della riforma.

4.9. — *La fiducia.*

La Relazione propone che sia accordata e revocata dalle due Camere in seduta comune « al fine di evitare una inutile duplicazione di procedure e di conferire all'avvenimento maggiore solennità ».

Il nostro progetto di Repubblica presidenziale indica un diverso rapporto Governo-Parlamento e non prevede un voto di fiducia preventivo e pregiudiziale all'attività di governo; ma nel sistema della Relazione Bozzi la proposta ci sembra ragionevole ma inutile. Intanto anche qui il monocameralismo rifiutato, rientra di forza; comunque già oggi è superata la doppia dichiarazione programmatica del Governo. Resta doppio e separato il dibattito. Ci chiediamo, però, dove stia il vantaggio tra due giorni di dibattito in ciascuna Assemblea o 4 giorni in un'Assemblea doppia unificata...

Si poteva, almeno, riservare il rapporto fiduciario alla sola Camera, per snellire davvero la procedura e per dare consistenza alla differenziazione delle funzioni.

La proposta Bozzi è un « ritocco » che non incide; non è una riforma.

4.10. — *La costituzionalizzazione di norme regolamentari e della prassi.*

In periodo di *deregulation* e di ricerca di snellimenti, si arriva a proporre di costituzionalizzare le procedure parlamentari ovunque riservate ai regolamenti interni e spesso consolidate dalla prassi.

Siamo allo scadimento della Carta costituzionale ed alla sua trasformazione in una sorta di Testo unico che comprende principi fondamentali, norme legislative e norme regolamentari. Non siamo disposti a seguire questa strada.

4.11. — *Immunità parlamentari e autorizzazioni a procedere.*

La Commissione — afferma la relazione Bozzi — non se ne è occupata essendo la materia all'esame del Parlamento.

A nostro avviso dovevano essere date indicazioni anche su tali scottanti argomenti, oggetto di critica quotidiana da parte dell'opinione pubblica.

Il nostro progetto prevede l'autorizzazione a procedere solo per i « reati qualificatamente politici »: per tutti gli altri il parlamentare è un comune cittadino che risponde direttamente, senza filtri, all'autorità giudiziaria.

Ci rendiamo conto della difficoltà giuridica di stabilire la linea di demarcazione fra reato comune e reato politico; ma a questa distinzione si dovrà giungere se si vorrà eliminare una vecchia piaga che incide sul costume politico e incrementa l'emergenza morale.

Quanto alla Giunta per le autorizzazioni a procedere la relazione Bozzi formula l'auspicio di costituire una sola per entrambi i rami del Parlamento « allo scopo di evitare difformità applicative e giurisprudenziali ».

Siamo d'accordo, nella logica non nostra del sistema bicamerale: ci spiace solo che l'onorevole Bozzi non abbia detto che la proposta e la motivazione sono esclusivamente nostre, ampiamente sostenute con esempi concreti di assurde contraddizioni tra gli attuali autonomi istituti delle due Camere.

Noi prevediamo anche, con proposte di legge davanti al Parlamento, la soppressione delle speciali guarentigie ministeriali e quindi l'abolizione della « Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa » (detta Inquirente); l'incompatibilità della funzione parlamentare con la funzione di Governo (secondo il modello francese); l'incompatibilità della funzione parlamentare con ogni altra funzione o impiego pubblici o attività professionale privata.

Solo un drastico divieto di tal genere può, infatti, eliminare l'equivoco del « parlamentare dimezzato » esposto a tutte le tentazioni.

4.12. — *Il Senato « Camera delle regioni » ?*

La proposta viene dalla Conferenza dei presidenti delle regioni che sostengono un Senato eletto in secondo grado dai consigli regionali. Poiché non viene indicata alcuna differenziazione di funzioni tra le due Camere, riteniamo che la scelta si tradurrebbe nella istituzionalizzazione del conflitto permanente tra Stato e regioni e quindi nella esasperazione dei vizi del bicameralismo.

L'inserimento di 20 rappresentanti delle regioni (uno per regione) nella Commissione parlamentare per le questioni regionali, proposto dalla relazione Bozzi, non turba nessuno, ma è « un contentino » nato dalla demagogia regionalistica e appare inutile data la mancanza di effettivi poteri della Commissione che continua ad esercitare funzioni consultive di cui nessuno si accorge.

5. — IL GOVERNO E I SUOI RAPPORTI CON IL PARLAMENTO.

5.1. — *Rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento del Presidente del Consiglio.*

L'esigenza del rafforzamento di questi poteri è avvertita dalla relazione Bozzi ma non è risolta, perché anche in questa materia si resta in mezzo al guado senza il coraggio delle scelte; tanto vero che ci si preoccupa di avvertire che non si intende « addivenire a forme di cancellierato » e che al Presidente del Consiglio non si vogliono attribuire « poteri deliberativi sostitutivi di quelli del Consiglio dei ministri ».

Con questa premessa non è facile capire come avverrà il « rafforzamento » visto che la decisione resta ancorata al Consiglio dei ministri — organo elefantico — e non viene spostata neppure in parte al più snello Consiglio di gabinetto, che assume la dignità costituzionale come semplice cooperatore del presidente nell'azione di indirizzo e di coordinamento. Valeva la pena di una modifica costituzionale per restare nella prassi ?

L'urgenza del rafforzamento dei poteri del presidente nasce dalla pressante domanda di efficienza e quindi di tempestività di decisione (« decisionismo ») che è tipica di ogni società evoluta, e risponde alle attuali tendenze dei paesi di democrazia classica che individuano la soluzione del problema nella istituzionalizzazione di « organi monocratici », molto più adatti degli organi collegiali di ampie dimensioni — spesso inconcludenti e sempre ritardanti — a dare immediate risposte. Ciò non significa liquidare l'organo collegiale dell'Esecutivo che è garanzia di pluralismo e di maggiore rappresentatività: significa limitarne la competenza a fondamentali materie, attribuendo al presidente un potere autonomo di decisione su tutte

le altre. E questo può avvenire anche fuori dal quadro, a noi gradito, del presidenzialismo.

Invece la maggioranza della Commissione, fedele alla filosofia dei « ritocchi » per non mutare il quadro istituzionale consolidato, ha perso anche quest'occasione limitandosi a stabilire il « legame fiduciario diretto tra il Presidente del Consiglio e il Parlamento »: fiducia al *Premier* che presenta al Parlamento il programma, la composizione del Consiglio di gabinetto, come espressione della formula politica di governo e che acquista il potere di nomina e di revoca dei ministri, pur attraverso l'atto formale del Capo dello Stato. Il potere di revoca dei ministri è un'apprezzabile novità che rischia, però, di essere vanificata se non si garantisce che l'intervento formale del Capo dello Stato è un atto dovuto; ma è anche la prova che non ha più senso la collegialità delle decisioni del Consiglio dei ministri, considerato che il *Premier* può in qualsiasi momento revocare il ministro o i ministri dissenzienti. Per cui l'introduzione di questo istituto tipico del presidenzialismo in un sistema democratico parlamentare — che conferma la nostra tesi delle scelte radicali — non può essere lasciato nel limbo istituzionale e deve essere portato alle logiche conseguenze dell'attribuzione di altri poteri autonomi al Presidente del Consiglio, così venendo incontro all'esigenza di decisionismo, senza mutare il sistema costituzionale voluto dalla maggioranza.

Non sappiamo se l'istituto della revoca dei ministri — nel quadro del generico « rafforzamento » dei poteri del Presidente del Consiglio — sia stato introdotto occasionalmente o consapevolmente per aprire un varco alle tesi presidenzialistiche: ma è certo che una volta introdotto (e in questo la Commissione è stata unanime) deve condurre alla inevitabile conseguenza dei maggiori poteri presidenziali, come privilegio per l'organo monocratico ed affievolimento di una collegialità che non ha più sostanziali poteri autonomi, posta com'è sotto la « minaccia » della revoca.

5.2. — « Governo in Parlamento ».

Su questo rapporto incide « il dilemma voto palese-voto segreto ».

A quanto abbiamo detto sub « Parlamento » (4.7.) riteniamo di aggiungere che il disaccordo in Commissione è stato totale, tra le tesi della riserva di Regolamento parlamentare, del voto palese costituzionalizzato, del voto segreto come è disciplinato oggi, del voto palese per determinate decisioni.

La Relazione Bozzi si è dovuta rifugiare nella proposta di « rafforzare la possibilità di ottenere votazioni per voto palese attraverso modificazioni all'articolo 81 che stabiliscano la prevalenza della richiesta di votazione palese rispetto a quella di votazione segreta per le deliberazioni che comportino variazioni di spese o entrate per il pubblico erario ».

Noi ribadiamo la nostra contrarietà assoluta ad ogni tentativo di coartazione della coscienza attraverso il voto palese e ricordia-

mo il principio cardine di ogni democrazia: « Il voto è personale ed eguale, libero e segreto » (articolo 48 della Costituzione), dove appunto la segretezza è garanzia di libertà.

Quello dei « franchi tiratori » non è un « fenomeno degenerativo » ma la risposta della coscienza alla tirannia del potere e un atto di ribellione alla partitocrazia.

5.3. — *Stabilità governativa.*

La Relazione Bozzi riferisce alcune proposte generiche tendenti alla stabilità governativa, ma non può attribuirle alla Commissione per il solito disaccordo.

Il « patto di coalizione » tra partiti prima della consultazione elettorale, con relativa forma di premi di maggioranza o con l'obbligo per il Capo dello Stato di designare come Presidente del Consiglio il *leader* preventivamente indicato dalla coalizione, è una proposta meramente teorica.

I partiti fanno gli accordi con i risultati elettorali acquisiti, al fine della lottizzazione.

Come è pensabile che si adattino a vincolarsi prima ed al buio? E se anche lo facessero, chi potrebbe costringerli a mantenere *dopo* la coalizione? Chi, cioè, garantisce il patto? E quali la sanzione o le conseguenze della rottura del patto?

La via è impraticabile.

La proposta dell'onorevole Bozzi di « sancire l'obbligo per il Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere dopo tre crisi di governo nel corso della legislatura », è invece praticabile, ma a cosa tende? A far « paura » ai partiti dopo la seconda crisi? Se hanno proprio « paura » dello scioglimento si ottiene come inevitabile risultato il blocco di ogni iniziativa di Governo e del Parlamento. La maggioranza è spaccata e non è in grado di decidere, ma per evitare le elezioni, resta formalmente unita senza fare la crisi e senza affrontare i problemi.

Se, invece, non ha « paura » delle elezioni, allora la proposta serve ad incrementare la statistica della breve durata dei governi.

Sempre in questo quadro si ripete l'impegno costituzionale di provvedere per legge all'ordinamento della Presidenza del Consiglio. Ma non sarebbe stato meglio — dopo 37 anni da tale solenne impegno — proporre in concreto questo ordinamento?

Anche la cosiddetta parlamentarizzazione della crisi (« In caso di dimissioni non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, il Presidente del Consiglio dei ministri deve dichiarare e motivare la volontà del Governo di dimettersi davanti al Parlamento in seduta comune delle due Camere »), a cosa serve se il Parlamento e il Governo restano inefficienti?

E appena il caso di rilevare la inconsistenza di questi aggiustamenti che potrebbero essere opportuni per migliorare dei meccanismi validi ed efficienti ma che non danno impulsi ad una macchina decrepita e bloccata.

Ben altrimenti deve essere cercata la stabilità del Governo.

Il nostro progetto di Repubblica presidenziale la garantisce attraverso l'unificazione degli istituti del Capo dello Stato e del Capo dell'esecutivo, l'eliminazione della fiducia parlamentare preventiva dato il rapporto diretto governanti-governati per il quale il responsabile dell'Esecutivo è legittimato direttamente dal corpo elettorale, e l'attribuzione all'Esecutivo di vasti poteri normativi secondo il principio di *deregulation*.

Il Parlamento può colpire, in qualsiasi momento, con la sfiducia un singolo ministro o più ministri, e in tal caso non si apre la crisi e il Capo dello Stato — Capo dell'esecutivo — provvede subito alle sostituzioni; o può investire l'intera politica del Governo e quindi il *Premier* (primo ministro che è il coordinatore dell'attività di Governo) e l'intero Gabinetto, e il Capo dello Stato decide se risolvere la crisi sostituendo il *Premier* e il Gabinetto o se sciogliere il Parlamento ed appellarsi al corpo elettorale.

Ma c'è anche — quanto mai dettagliata e interessante e purtroppo non raccolta dagli studiosi e dal mondo politico nel suo giusto valore — la proposta formulata dal « Gruppo di Milano » guidato dal prof. Gianfranco Miglio e particolarmente sostenuta dal prof. Sergio Galeotti, del cosiddetto « Governo di legislatura ». Tale sistema prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio in contemporanea all'elezione del Parlamento. La stabilità è assicurata dal meccanismo per il quale i due istituti sono legati alla stessa durata: se cade l'uno cade anche l'altro (*simul stabunt aut simul cadent*).

Se davvero si vuole il « Governo di legislatura » da questa proposta bisogna passare. Tutte le altre, esclusa la nostra, si presentano come correttivi inutili che non assurgono a dignità di riforme e che lasciano il tempo che trovano.

Eppure la Commissione aveva di fronte il primato italiano di questi ultimi quarant'anni: un Governo ogni 10 mesi!

6. — LE FONTI NORMATIVE.

6.1. — *Crisi della legge.*

La Relazione Bozzi affronta il problema della « crisi della legge » ed afferma giustamente che la « normazione primaria ha in gran parte perduto le sue caratteristiche di normazione generale e astratta, spesso riducendosi ad un coacervo di provvedimenti sostanzialmente amministrativi e di dettaglio ("leggi-provvedimento", leggi con fotografia)". La conseguenza più grave e pericolosa è il cosiddetto « Governo dei giudici »: formula che si realizza quando il giudice « nell'opera di interpretazione della norma tende ad esercitare un'azione creativa, sovrapponendosi alle competenze del Parlamento », attraverso la cosiddetta « interpretazione evolutiva della norma », ispirata alla necessità di « adeguamento della legge alla realtà sociale ». L'analisi ci trova perfettamente d'accordo ma anche qui il disaccordo nasce dalla constatazione della inadeguatezza dei

rimedi proposti per migliorare la « fattura » della legge, rispetto alle premesse.

C'è intanto da rilevare che la « fattura » non migliorerà certo per l'introduzione di quello che abbiamo chiamato « bicameralismo complicato », che non lascia spazio alla meditazione del legislatore e non incide nel modo di operare della partitocrazia, causa prima della polverizzazione della legge.

Solo la delegiferazione e un ragionato decentramento legislativo, nel quadro di un sistema di centralità del Governo e di mutato ruolo dei partiti, potranno restituire alla legge la fondamentale funzione di normativa generale ed astratta.

Nel caso attuale diventa difficile persino il « coordinamento » delle leggi — da noi più volte sollecitato con apposite proposte legislative — che pur avrebbe facilitato il lavoro dell'interprete e dell'operatore del diritto; e nel groviglio di una materia alla deriva si sta purtroppo sgretolando, giorno per giorno, quella organicità dei codici, che regge da mezzo secolo, attraverso l'introduzione — spesso contraddittoria — di modifiche proprie di altre dottrine giuridiche e di altri sistemi politici. Manca al legislatore di questa democrazia una politica del diritto, una scienza giuridica, una visione dello Stato da cui far discendere una organica disciplina per le singole materie, e soprattutto manca l'idea del modello di uomo e di società da realizzare.

Vivere da 37 anni alla giornata, legiferare sotto l'incalzare degli eventi e sotto la pressione dei gruppi, delle categorie economiche e sociali e delle cosche partitiche, sulla spinta — cioè — dell'« interesse particolare », ha fatto perdere di vista « l'interesse generale » ed ha prodotto la crisi della legge e della nazione.

Ed i rimedi, di fronte ad un fenomeno di così imponenti dimensioni, non possono essere quelli proposti.

6.2. — *Iniziativa legislativa popolare.*

Elevare a 100 mila il numero degli elettori per esercitare la iniziativa legislativa popolare (oggi stabilita a 50 mila), non cambia nulla salvo a rendere più difficile ciò che si dice di voler « rafforzare ». Né servirà a mutare le cose la presenza solitaria nella Commissione legislativa competente, di un rappresentante dei promotori, o di un rappresentante della regione per i progetti di legge di iniziativa regionale. Siamo contrari all'aumento del numero dei sottoscrittori che penalizza questo strumento, sempre considerato con sfavore dai « rappresentanti » ed ora — sembra — definitivamente liquidato.

6.3. — *Referendum popolare: occasione storica perduta.*

L'occasione per portare un colpo alla partitocrazia e riscattare, pur nell'ambito di questo sistema, la « sovranità popolare », poteva venire dal « rafforzamento » dell'istituto del *referendum* popolare.

Invece la Commissione ha scartato l'ipotesi — da noi caldamente sostenuta — del « referendum approvativo » o « propositivo » o « deliberativo », cioè del *referendum* popolare per approvare una legge che con lo stesso *referendum* si propone in forma articolata, o che viene sottoposta al giudizio popolare dal Capo dello Stato o dal Governo.

Sarebbe stato un passo avanti verso altri autentici cambiamenti. Ma questa « intrusione » della volontà popolare nella gelosa fortezza della partitocrazia, non è piaciuta: il potere legislativo non deve mai spettare al popolo, ma solo ai suoi cosiddetti intermediari — i partiti —, padroni delle assemblee dei « rappresentanti ».

Sarebbe stato il primo cuneo inserito nel blocco del sistema democratico parlamentare. Per la prima volta il popolo, unico legittimo « sovrano », avrebbe potuto far valere questa « sovranità »: direttamente, colmando le volute lacune del Parlamento, rimuovendone le ingiustizie, correggendone gli errori.

Sarebbe stata una autentica riforma, capace gradualmente di provocarne altre sulla strada dell'autodecisione popolare e sulla suddivisione del potere legislativo tra le assemblee centrali e periferiche dei rappresentanti e la grande assemblea del corpo elettorale-legislativo.

Naturalmente si sarebbe dovuto prevedere il tipo di materia e di leggi da affidare a questa suprema fonte, stabilendo un congruo numero di promotori ed una serie di tutele per non dare spazio agli interessi particolari: ma il nuovo istituto avrebbe superato quella « disaffezione popolare », denunciata senza rimedi dalla relazione Bozzi, aprendo alla società la cittadella dello Stato.

Una sola riforma di tal genere, unita all'altra — conseguente ed affine — dell'elezione popolare diretta dei governanti, anche senza nessun altro cambiamento, avrebbe nobilitato il lavoro della Commissione e conferito respiro e dignità storica all'avvenimento.

Riteniamo, pertanto, doveroso richiamare su questo punto la particolare attenzione del Parlamento e dei singoli parlamentari.

Referendum propositivo (approvativo, deliberativo) reso praticabile, ed elezione popolare diretta del Capo dello Stato, del sindaco e degli altri capi degli esecutivi: significherebbe gettare le basi di un sistema democratico nuovo che è già nell'anima della gente.

Non vale la pena di soffermarsi sulle « importanti innovazioni » suggerite dalla relazione in ordine alla « razionalizzazione del *referendum* abrogativo ». Ne cogliamo la più suggestiva: in nome del « rafforzamento » dell'istituto, anziché diminuire il numero dei sottoscrittori — come noi sosteniamo — si propone di elevarlo dagli attuali 500 mila a 800 mila, evidentemente per renderlo sempre più difficile e costoso.

La prevista ipotesi di *referendum* consultivo per « questioni di alta rilevanza politica » su richiesta del Governo o di almeno un terzo dei parlamentari approvata dal Parlamento in seduta comune, dimostra che esiste l'esigenza di aprire al decisionismo popolare, ma che la partitocrazia la reprime concedendo soltanto alla dema-

gogia; e dimostra — se ve ne fosse ancora bisogno — la profonda crisi del sistema della « rappresentanza ».

Noi, comunque, intendiamo favorire questa proposta, presentata dalla relazione in forma così riduttiva, perché — pur soffocata dal compromesso antiriformatore che rende il giudizio popolare non vincolante per il Parlamento e per il Governo — si muove nella direzione delle nostre tesi e del nostro finalismo.

Intanto si potrà subito decidere di rendere il responso popolare giuridicamente vincolante, secondo un tipo di *referendum* deliberativo già efficacemente usato in altre democrazie, e di estendere l'iniziativa della richiesta anche agli elettori, nell'attuale numero del *referendum* abrogativo.

6.4. — *Modalità della delegiferazione.*

Sulle modalità di applicazione del principio di delegiferazione, concordiamo sull'impostazione di affidare al Parlamento le « grandi leggi » (codici, ordinamento giudiziario, ordinamenti delle autonomie locali, leggi bancarie, leggi elettorali ecc.) e la legislazione di principio. Non siamo d'accordo nell'affidare soltanto al Governo ed alle regioni « la normazione applicativa e di dettaglio, con la riserva di regolamento per la normazione applicativa e con deleghe permanenti o *ad hoc* per la normazione di dettaglio ».

Noi riteniamo che la « riserva di regolamento » e la competenza normativa per funzioni di altri soggetti, debbano essere stabiliti per Costituzione, in modo che si realizzi istituzionalmente il principio di delegiferazione, e diventi aggiuntivo l'istituto della delega per ulteriori materie e funzioni.

E ripetiamo l'indicazione dell'ente provincia come soggetto destinatario di delega e dotato di potere autonomo per la normazione di dettaglio riguardante l'ambito del territorio.

6.5. — *La decretazione d'urgenza.*

Per la decretazione d'urgenza, che ha prodotto il malcostume dell'abuso governativo, la relazione ammette di conservare l'« attuale disciplina » « con qualche modesto correttivo », che noi riteniamo logico ma irrilevante, perché non riuscirà ad eliminare, né a contenere gli abusi. Il noto inconveniente potrà essere superato soltanto con un Governo presidenziale legittimato direttamente dal popolo ed un Parlamento monocamerale all'altezza dell'efficienza dell'Esecutivo, sottratto alla partitocrazia ed ispirato al conseguimento dell'interesse nazionale.

Oggi l'abuso della decretazione d'urgenza è prova della paralisi parlamentare e della crescente esigenza di centralità dell'Esecutivo, chiamato a dare in ogni istante risposte ai problemi della società.

6.6. — *Il controllo parlamentare sugli accordi internazionali.*

La relazione Bozzi riprende in considerazione il controllo parlamentare con riferimento agli accordi e trattati internazionali, per

la cui ratifica viene proposto uno dei soliti lunghi articoli (ma che Bibbia di Costituzione ne verrebbe fuori!), con una serie di complicate previsioni.

Noi che pur vogliamo cambiare radicalmente il sistema, non ci rendiamo conto del perché di questo voler complicare le cose semplici.

Si afferma che il Parlamento ha « ormai ripudiato i sistemi della diplomazia segreta », ma questo non autorizza a restituire al Parlamento, in termini di ingolfamento, il peso da cui si tenta di alleggerirlo per *deregulation*.

L'attuale articolo 80 della Costituzione, con meno di cinque righe, garantisce ampiamente l'intervento del Parlamento nelle « grandi scelte di politica estera », e già oggi tutti gli accordi o trattati vengono sottoposti al suo esame per la ratifica: con legge, quelli di natura politica, o di arbitrati o regolamenti giudiziari, o che prevedono variazioni di territorio od oneri alle finanze o modificazioni di legge; con presa d'atto o meno i rimanenti.

Con il ritmo sempre più serrato dei rapporti internazionali e degli scambi commerciali, culturali, turistici e di ogni altra natura, imposti dallo sviluppo tecnologico, dalle cooperazioni industriali, dagli interventi umanitari: appare giusto aggiungere alle tradizionali lentezze diplomatiche, che pur sanno essere a volte tempestive, i tempi paralizzanti dell'attuale Parlamento? Che addirittura dovrebbe essere informato di tutti gli accordi o trattati prima che il Governo li sottoscriva? Questo è vero e proprio tentativo di « Governo del Parlamento », tanto assurdo e pericoloso quanto il « Governo dei Giudici ».

A meno che la Relazione di maggioranza abbia ideato questa « conquista » di blocco o di freno ai rapporti internazionali, per far dimenticare la vera sconfitta della funzione di controllo del Parlamento sul Governo. In realtà il Parlamento non controlla niente e la maggior parte degli strumenti di controllo sono mere formalità o non approdano neppure a delle risposte.

Era questo il terreno su cui si doveva operare il « rafforzamento » per indurre l'Esecutivo a rendere sempre conto del proprio operato al Parlamento: in concreto e previa sanzione. Ad esempio: il ministro che rifiuta di rispondere, senza giustificato motivo, decade.

Noi proponiamo lo sfoltoimento della funzione legislativa del Parlamento proprio per privilegiare la funzione di controllo, nel momento in cui — in nome del decisionismo — chiediamo per l'Esecutivo maggiori poteri e decisioni monocratiche e collegiali.

Quanto poi al « lungimirante articolo 11 della Costituzione » — la cui collocazione nella Relazione Bozzi sotto il titolo del « controllo parlamentare » non ci sembra appropriata — non sarebbe male scrivere, come « principio fondamentale », la nostra « vocazione mediterranea ed europea » e dichiarare il « conseguimento dell'unità dell'Europa » come uno dei più alti fini della nostra Repubblica.

7. — IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.

7.1. — *Le inutili proposte della Commissione.*

« La Commissione ha ritenuto — afferma la Relazione Bozzi — nella sua grande maggioranza, che non vada modificata l'attuale posizione costituzionale ».

Anche questa è una grande occasione perduta, perché proprio sull'istituto del Presidente era attesa un'incisiva azione riformatrice.

La « non rieleggibilità immediata », lo scioglimento delle Camere anche nel « semestre bianco » previo parere conforme, obbligatorio e vincolante dei Presidenti delle Camere, sono ancora una volta correttivi compromissori. Tra rieleggibilità e non rieleggibilità, si sceglie la « non rieleggibilità immediata » o semi-rieleggibilità; tra conferma o abolizione del « semestre bianco », si sceglie il « semestre condizionato » o quasi-bianco. Tutto, pur di non cambiare la sostanza delle cose !

Eppure, ad esempio, all'inizio dei lavori della Commissione e in altre solenni sedi, il Partito socialista italiano aveva annunciato e proposto qualche novità su questo istituto: aveva — come noi — chiesto di mutare il sistema di elezione del Capo dello Stato, sposando l'elezione popolare diretta. Poi la proposta è stata abbandonata dal PSI per non turbare il quadro politico: la maggioranza che sostiene il Governo ufficialmente, e il Partito comunista italiano che lo sostiene « di notte », quando la maggioranza dorme o va in libera uscita.

7.2. — *La nostra proposta di elezione diretta del Capo dello Stato-Capo dell'Esecutivo.*

L'istituto del Capo dello Stato è il punto centrale del nostro progetto; il raccordo tra società e istituzioni, tra efficienza e rappresentatività: la chiave della democrazia nuova.

In Commissione abbiamo sostenuto questa idea nella sua formula integrale di presidenzialismo, e nella formula subordinata di semplice elezione popolare diretta, senza mutamento di poteri e di funzioni, al fine di favorire la convergenza con altre forze politiche, ed in particolare con il PSI che lasciava bene sperare.

Il « complesso del tiranno », come paravento, e gli interessi della partitocrazia, hanno fatto « accantonare l'ipotesi » di questa riforma: una delle più desiderate dal popolo italiano.

Noi la riproponiamo al Parlamento nelle due formule, sottolineando che la prima — di cui al progetto articolato in calce alla presente relazione — intende realizzare, con la conseguente riforma degli altri istituti, il sistema presidenziale: la più alta e moderna forma di democrazia diretta. Con un modello pensato per l'Italia e ispirato a quello francese, il Capo dello Stato, eletto dal popolo, è anche Capo dell'Esecutivo, fornito di sostanziali poteri — compresi quelli eccezionali per l'emergenza — controllati e limitati da opportuni contrappesi, quali assolute garanzie. Il Capo

dello Stato presiede il Consiglio dei ministri, nomina e revoca i ministri ed il Primo Ministro, che dirige e coordina l'azione del Governo, realizzando così quel bicefalismo che nella vicina Repubblica ha dato prova di notevole efficienza, soprattutto nella rapidità di superamento delle crisi, e che mitiga la rigidità del presidenzialismo.

Rinviamo all'articolato ed al commento la più precisa presentazione di questa democrazia presidenzialista, che consentirebbe all'Italia il concreto esercizio della sovranità popolare, l'esaltazione delle qualità morali dell'individuo e il bene della governabilità.

La seconda formula, quella del solo cambiamento del modo di eleggere il Capo dello Stato nell'ambito dell'attuale sistema, vuol rappresentare una esigenza largamente condivisa da chi — temendo le radicali trasformazioni — intende però sottrarre al condizionamento dei partiti questa massima Magistratura ed avviare, con gradualità, il moto del cambiamento del rapporto tra governanti e governati.

8. — DIRITTI DI LIBERTÀ E DI PARTECIPAZIONE.

Concordiamo con le proposte tendenti a garantire in concreto la parità dei diritti tra uomo e donna eliminando ogni discriminazione residua. La formula storicamente consolidata della garanzia dei « diritti inviolabili dell'uomo » o « Carta dei diritti dell'uomo » è pacificamente intesa come diritti della persona umana, ma riteniamo giusto eliminare le differenziazioni anche formali là dove le norme costituzionali lo consentano senza inutili forzature lessicali. Noi, comunque, abbiamo usato nella nostra proposta (articolo 2) la espressione « diritti della persona umana ». Circa i nuovi diritti abbiamo avanzato proposte autonome e concordato con quelle di altri: alla tutela dell'ambiente; al diritto all'informazione (nel suo aspetto attivo e passivo) secondo gli articoli proposti dalla Relazione Bozzi (21, 21-bis, 21-ter); alla migliore tutela dei cosiddetti « interessi diffusi » (ma in questa ipotesi sottolineiamo la necessità di rinviare alla legge l'individuazione di tali « interessi » oltre a stabilire le condizioni e le modalità per l'esercizio della loro tutela); alla « salubrità degli ambienti di vita e di lavoro » come tutela della salute; alla costituzionalizzazione della tutela e del recupero dei disabili; all'istituto del difensore civico (per il quale esiste da tempo una nostra particolare proposta di legge, primo firmatario l'on. Tatarella): noi proponiamo — secondo una serie di articoli del nostro progetto — di aggiungere la promozione e la tutela del principio della solidarietà tra gli individui e tra le categorie produttrici; il perseguimento della trasformazione del rapporto di lavoro, da salariale ad associativo e l'affermazione del principio della socializzazione; l'affermazione del diritto alla proprietà della casa; la garanzia della moralità e dell'efficienza della pubblica amministrazione con la condanna della corruzione dei pubblici poteri; l'affermazione che solo la competenza ed il merito costituiscono titolo per l'accesso e la progressione del cittadino nei

ruoli della pubblica amministrazione; la costituzionalizzazione della tutela degli anziani come dovere sociale e fondamento di civiltà; l'impegno costituzionale per la « Carta della gioventù » e per la « Carta degli italiani nel mondo ».

9. — PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA.

Abbiamo apprezzato in Commissione la relazione sui problemi della giustizia svolta dal senatore Vassalli, ed alcune proposte in essa contenute e riproposte nella Relazione Bozzi, ma rileviamo di dover mantenere una nostra autonoma e radicale proposta sul tema centrale.

Alla base della crisi della giustizia è la crisi dello Stato e dei valori morali ed il problema non può essere risolto separatamente, con alcuni correttivi pur opportuni, senza inquadrarlo nel contesto di una generale riforma delle istituzioni.

L'autogoverno della magistratura, concepito in funzione partitocratica, ha condotto alla forte politicizzazione del giudice con devastanti conseguenze sociali; e il giudice combattente politico, legislatore sostanziale, strumento del potere, nonché l'esasperante lentezza delle procedure, hanno portato alla caduta verticale di fiducia del cittadino nei confronti della giustizia.

Qualche aggiustamento proposto, in maniera per altro differenziata, per migliorare la composizione del Consiglio superiore della magistratura, non cambia l'attuale sistema che resta inefficiente e pericoloso. Anche qui manca il coraggio di scelte incisive.

Noi proponiamo, con appositi articoli del nostro progetto, un modello di ispirazione francese con il Capo dello Stato, eletto dal popolo, garante dell'indipendenza della magistratura e assistito, in tale funzione, dal Consiglio superiore della magistratura. Lo stesso Capo dello Stato presiede il Consiglio, di cui Vice Presidente è di diritto il Ministro di grazia e giustizia, e ne nomina i membri in numero di nove. Quando il C.S.M. delibera come Consiglio di disciplina dei magistrati, è presieduto dal Presidente della Corte di Cassazione.

Questa formula, che a nostro avviso può condurre al superamento di tutti gli inconvenienti, presuppone un Presidente della Repubblica eletto dal popolo, condizione fondamentale per poterli affidare il potere di nomina dei membri del Consiglio. Non risolverebbe certo il problema della spoliticizzazione del C.S.M. una nomina necessariamente condotta secondo la logica della lottizzazione da un Presidente a sua volta « nominato » dai partiti.

Siamo d'accordo con la proposta di modificare l'ultimo comma dell'articolo 24 della Costituzione sopprimendo la parola « condizioni », per — afferma la Relazione Bozzi — « rendere perfetto » il diritto alla riparazione degli errori giudiziari; ma non possiamo fare a meno di rilevare che l'obbligo costituzionale esiste da 37 anni ed è rimasto senza alcuna attuazione. Non sappiamo quanto la soppressione di una parola servirà a cambiare le cose.

Non ci sentiamo, invece, di condividere la proposta di « degiurisdizionalizzare » determinate materie (come i procedimenti concernenti incidenti stradali), prima di tutto per la rilevata connessione tra le conseguenze penali e civili di siffatta materia, in secondo luogo perché non ci sentiamo di affidare ad organi « laici » non bene individuati, controversie tanto delicate e di tipo marcatamente giudiziario.

10. — PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Parlare di questa riforma significa evocare anni lontani. Non era ancora finita la guerra ed il Governo del sud cominciava ad istituire la prima Commissione per la riforma burocratica. Poi vennero veri e propri Uffici governativi per la riforma; poi i sottosegretari alla Presidenza del Consiglio; poi una larga schiera di ministri *ad hoc*; unica riforma: che il ministro ad un certo punto non si chiamò più « per la riforma della pubblica amministrazione », ma Ministro per la « funzione pubblica ». Oltre quarant'anni per questa... conquista!

Noi riteniamo la classe politica incapace di realizzare una autentica riforma della pubblica amministrazione, pregiudiziale al discorso del decisionismo, e proponiamo di invertire i fattori: cambiamo prima Governo e Parlamento per poi realizzare questa essenziale riforma.

L'analisi più approfondita fu presentata alle Camere nel novembre 1979 dal professor Massimo Severo Giannini, allora Ministro per la funzione pubblica, sotto forma di « Rapporto sui principali problemi nell'amministrazione dello Stato », e naturalmente rimase lettera morta.

Così l'Italia continua a mantenere mentalità, organismi, strutture costosissime e superate — del tutto inadeguate alle esigenze sociali — primatiste di dannosi ritardi, ed a sobbarcarsi l'onere di tre pesanti burocrazie: quella dello Stato, quella delle regioni, quella degli enti locali. Tutte elefantache, inefficienti, chiuse. Irriformabili.

Ben venga dunque l'idea di accorpate Ministeri affini, di rivedere la struttura interna di ogni Ministero, di garantire la cosiddetta « copertura amministrativa » all'attuabilità nelle leggi, di aggiornare i « sistemi di reclutamento » del personale statale, di rivedere tutto il sistema dei contratti della pubblica amministrazione, fonte di continui scandali; di riformare il processo amministrativo, di razionalizzare il sistema dei controlli (attenzione: « razionalizzarlo », perché sia più incisivo, non affievolirlo o quasi abolirlo!), di garantire la qualità e il merito nelle nomine della pubblica amministrazione: ma quale affidamento possiamo dare a queste dichiarazioni di intenti, se non cambia il sistema dei partiti che nella pubblica amministrazione, vede lo strumento realizzatore dei propri affari e dei propri interessi, al punto che su quel terreno si realizza il massimo scontro della lottizzazione?

11. — SISTEMA DELLE AUTONOMIE.

In ordine a questo importante argomento — preso in considerazione dalla Commissione, fuggevolmente e sul finire del proprio mandato — la relazione Bozzi non presenta proposte, limitandosi a riferire quelle presentate con apposito documento dalla Conferenza dei presidenti delle regioni, che riguardano soltanto l'ente regione. Appare ingiusto e inopportuno che non sia stato chiesto un documento anche ai rappresentanti dei comuni e delle province.

Noi rileviamo che non ha senso un discorso parziale di riforma nell'assetto del territorio, o — come si afferma — delle « autonomie locali », perché tutto è strettamente connesso e non si comprende la regione senza conoscere la funzione che si vuole dare alle province e senza riformare la complessa galassia dei comuni.

Rinviando all'articolato ed al commento del Titolo VI del nostro progetto, proponiamo — nelle linee essenziali — una riforma globale fondata su quattro fondamentali principi: decentramento — per il quale ogni forma di autonomia, e può essere anche la più larga, discende dallo Stato —; elezione popolare diretta del sindaco e dei presidenti delle giunte regionali e provinciali; nomina degli esecutivi da parte dei rispettivi capi che scelgono anche fuori dal Consiglio; rappresentanza integrale degli interessi nelle assemblee elettive.

Ente fondamentale del territorio è il comune cui lo Stato affida anche il compito della « formazione » del cittadino, nelle sue dimensioni di comune medio. Sono previste speciali forme di accorpamento per i comuni sotto i 5.000 abitanti ai soli fini della gestione del territorio e dei servizi, e speciali discipline legislative per i grandi comuni e le metropoli o aree metropolitane. Per le varie categorie di comuni sono previsti organismi differenziati: solo il sindaco per i comuni fino a 1.000 abitanti; sindaco e giunta per i comuni tra 1.000 e 5.000 abitanti; sindaco, giunta, consiglio per tutti gli altri. La provincia è un ente di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale di coordinamento tra comuni, e ente di gestione di servizi di interesse intercomunale. È, per noi, l'ente dalle dimensioni territoriali più adeguate alle esigenze della società italiana che, sulla provincia, chiede il più largo decentramento di funzioni statali e regionali; ente ideale per il superamento delle difficoltà dei piccoli comuni del proprio territorio; naturalmente si intende una provincia potenziata nelle strutture e nei mezzi, idonea a svolgere le nuove funzioni.

Per la regione, la nostra proposta di intervento costituzionale prevede una profonda revisione dell'attuale disciplina che si è sostanzialmente risolta in un soffocamento dei comuni e delle province. Non ci interessa la polemica attorno ai motivi del fallimento regionalistico, né sulle colpe di chi abbia realizzato a metà le regioni a statuto ordinario: prendiamo atto che lo stesso professor Giannini le ha definite « mezzi cavalli », in una nebbia istituzionale che non consente loro di andare avanti né di caratterizzarsi per una qualificata produzione legislativa. Mentre la loro già conquistata

qualificazione è nell'aver prodotto una pesante e costosa burocrazia e nell'eccezionale spreco finanziario della gestione.

Noi vediamo la regione come ente di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale di indirizzo e di gestione di servizi di interesse interprovinciale. Molte delle attuali funzioni regionali possono essere istituzionalmente trasferite alla provincia, magari ridisegnata — ove occorra — nel territorio. Ciò che in questo momento rifiutiamo è la proposta di andare avanti alla cieca, e sotto la spinta della demagogia, in un esperimento che si è rivelato disastroso. Bisogna rimettere in discussione tutto: dalla regione al più piccolo ente territoriale, e noi siamo disponibili a discutere una riforma globale con il massimo impegno e senza pregiudizio alcuno.

12. — SISTEMA ELETTORALE.

Corrisponde al numero 13 della Relazione Bozzi: noi collochiamo a questo punto l'argomento, a conclusione della « Costituzione politica », per riservare una parte autonoma all'omogeneo e particolare discorso sulla « Costituzione economica ».

Il « sistema elettorale » è il tema che più di ogni altro ha animato il dibattito in Commissione, perché è quello di rilevanza immediata nella modifica delle regole del gioco. Ed i partiti lo hanno bene avvertito. Non ne è scaturita una proposta della Commissione, ma la Relazione Bozzi si limita a presentare le varie indicazioni ed i suggerimenti emersi.

Noi ci siamo trovati ancora una volta, per la globale diversità del nostro disegno riformatore, a dover sostenere due linee: quella principale, adeguata al nostro progetto di mutamento del sistema politico, e quella subordinata aderente all'attuale sistema.

Quanto alla prima, per l'elezione popolare diretta del Capo dello Stato nella Repubblica presidenziale, proponiamo il sistema elettorale di tipo francese con il doppio turno ed il ballottaggio.

Per la Camera (sistema monocamerale) l'elettore esprime due voti: uno per il partito ed uno per la categoria produttrice, attraverso collegi uninominali con ripartizione dei seggi in sede circoscrizionale e nazionale, secondo un sistema proporzionale corretto in favore della coalizione che elegge il Presidente.

Naturalmente tutto cambia nella seconda ipotesi, per noi subordinata — modifiche al sistema elettorale nell'attuale modello democratico parlamentare — dove noi ci attestiamo a difesa della proporzionale pura, cioè purificata anche dall'inquinamento del correttivo di cui al metodo d'Hondt.

In questa seconda ipotesi siamo per mantenere il sistema delle preferenze, che non può avere come alternativa la lista bloccata, limitatrice delle scelte personali degli elettori; ma pensiamo volentieri ad un sistema che superi il fenomeno preferenze, spesso

causa di malcostume, attraverso l'adozione, anche per l'elezione della Camera dei deputati, di collegi uninominali con ripartizione proporzionale dei seggi nell'ambito circoscrizionale e recupero dei resti in sede nazionale.

Siamo contrari alle coalizioni elettorali preventive tendenti a premi di maggioranza ed a qualsiasi meccanismo diretto a soffocare o limitare il pluralismo politico nel variopinto aspetto della realtà italiana.

PARTE II

LA COSTITUZIONE ECONOMICA

(SENATORE ANTONIO RASTRELLI)

PAGINA BIANCA

TITOLO I

GOVERNO DELL'ECONOMIA

In Commissione si è sostenuto che uno degli aspetti fondamentali della ingovernabilità del paese andava individuato nell'assenza assoluta di principi e di norme attinenti il Governo dell'economia.

Sulla complessa materia è indispensabile una premessa:

1) l'incombere senza respiro della crisi economica — generata soprattutto dalla insufficiente capacità rappresentativa delle attuali strutture politiche e sindacali che detengono il potere, delle risorse umane, tecniche e materiali, di cui pur dispone l'Italia — ha impegnato il MSI-destra nazionale a sostenere con vigore, oltre l'indicazione delle mete risolutive nel campo istituzionale, una diversa ed energica politica economica.

Tale azione si è ispirata a tre indirizzi fondamentali della programmazione globale, della partecipazione organica e della massima produttività sociale nel rispetto della personalità umana e secondo il principio del contemperamento della libertà di iniziativa dei singoli con l'interesse generale, presente e futuro, della comunità nazionale.

Sono questi, come è noto, i contenuti economici e sociali del corporativismo il quale non va inteso nella antiscientifica interpretazione di taluna pubblicistica quale espressione settorialistica e disgregante, ma esattamente, al contrario, nella accezione di modernizzazione della società e dello Stato attraverso l'assunzione diretta di responsabilità pubbliche di tutti i corpi intermedi nell'ambito del coordinamento finalistico da parte degli organi dello Stato espressi dal consenso popolare. Oggi, oltre al problema dell'inefficienza dell'esecutivo, va affrontato; quello delle attribuzioni di capacità decisionale e politica di tutti quei gruppi sociali che pur contando nella vita nazionale, sono costretti ad esprimersi attraverso intermediari partitici a carattere spesso clientelare, corruttivo e parassitario;

2) constatato che l'economia italiana aveva avuto negli anni tra il 1950 e 1970 una crescita economica quantitativa, ma squilibrata (la « crescita senza sviluppo »), si è documentato come si era-

no aggravati, invece che risolti, i problemi derivanti dalla carenza di infrastrutture pubbliche e sociali (ospedali, scuole, case, trasporti) e che non era stata realizzata per molte regioni italiane una condizione paritaria col resto del paese a causa della mancata accelerazione nello sviluppo delle aree depresse (con particolare riguardo al Mezzogiorno).

I danni procurati dal regime — che non aveva approfittato della favorevole congiuntura internazionale di quegli anni — hanno perciò determinato il seguente quadro strutturale:

a) scomposte e massicce migrazioni interne dal sud al centro-nord e dalle campagne alla città hanno procurato patologiche dilatazioni dei centri urbani con la concentrazione industriale in zone rurali. I conseguenti drammi umani e le tensioni sociali derivanti dallo sradicamento delle famiglie ed il mancato accoglimento in strutture predisposte sono ferite sempre aperte nel tessuto vivo della nazione;

b) una industrializzazione impostata per la maggior parte sulle contingenti esigenze del mercato estero con la creazione di un dualismo settoriale tra imprese avanzate a forte intensità di capitale e ridotta propensione occupazionale, e imprese a struttura arretrata ed incapaci di distribuire adeguati redditi alla manodopera impiegata;

c) un ristagno organizzativo e produttivo dell'agricoltura italiana, e in particolare di quella meridionale e delle isole, per la quale si è operata una politica scoordinatrice dei sistemi di gestione senza sostituirne di migliori, non si sono indirizzate le colture e non si è operata una programmazione per cicli della trasformazione industriale e della commercializzazione dei prodotti agricoli;

d) l'inesistenza di una politica della diversificazione delle fonti di energia per cui si è portata l'Italia a dipendere nel proprio fabbisogno per oltre il 75 per cento dall'infida fonte petrolifera;

e) l'inesistenza di una politica programmata della ricerca scientifica e tecnologica, in spregio della vocazione inventiva del nostro popolo, il che ha indotto le migliori intelligenze e le forze più fresche ad emigrare o a restare avviliti e infecunde nei nostri istituti universitari senza poter produrre quella che è la più importante ricchezza dell'età contemporanea.

3) Contro siffatta analisi di esigenze la politica economica del regime si è limitata alla sola manovra monetaria e finanziaria, a trasformare il sistema tributario da fonte per il rifinanziamento della spesa della collettività a strumento per le azioni congiunturali, a dilatare il settore della spesa pubblica corrente ed a trascurare quello degli investimenti.

Non dunque una guida cosciente dello sviluppo nazionale, non la indicazione nei confronti degli operatori economici e sociali delle mete vicine e lontane, non la formulazione di obiettivi articolati per settori e per territori, bensì interventi episodici operati di vol-

ta in volta in base alle pressioni del momento. Quindi non si è fatta una politica economica consapevole ma si sono subiti di volta in volta, le vicende esterne e gli accadimenti interni senza porre in atto e tanto meno realizzare un programma di medio o di lungo periodo.

4) Nell'ambito di tale valutazione si è cercato di dimostrare che l'inflazione galoppante nel paese era « l'effetto e non la causa della crisi che investiva le strutture politiche, economiche e sociali dell'attuale regime », e si considerava ingiusta l'azione rivolta al solo contenimento del costo del lavoro in quanto il problema riguardava il costo di tutti i fattori della produzione, largamente sottoutilizzati e la sfera improduttiva derivante dalla cattiva gestione degli enti statali, parastatali e locali.

Si tratta di una realistica presa di posizione del partito nei confronti dell'attuale sistema il quale, ancora una volta — incapace di dominare l'inflazione attraverso un maggior livello di produttività e una maggiore produzione quantitativa per non essere travolto — preferiva la recessione, ossia quella che già il nostro partito aveva chiamato « Strategia della miseria » con tutte le conseguenze dell'abbassamento del tenore di vita dei lavoratori, la riduzione dell'occupazione, il non assorbimento delle nuove leve giovanili, il blocco delle possibilità di sviluppo interno e di una rinnovata presenza sui mercati esteri.

Naturalmente tale tesi stigmatizza la correttezza delle forze di sinistra che, aderendo a questa strategia depressiva, con la cosiddetta « svolta sindacale » lasciava i lavoratori privi di tutela e di prospettiva, smentendo con clamorosa autocritica la linea fino allora praticata e senza sostituirla con un'altra.

Invero il grande problema dei nostri tempi, quello che costituisce l'autentica rivoluzione sociale, è il passaggio, pur nel rispetto delle gerarchie funzionali nelle attività aziendali, dalle forme di subordinazione economica e quelle di associazione partecipativa il che comporta una totale riconsiderazione del ruolo del sindacalismo destinato a trasformarsi da strumento di lotta di classe a organismo di affermazione professionale.

La politica economica del MSI-DN è illuminata dunque da una visione globale dei problemi dell'uomo e della società in quanto non privilegia esclusivamente quelli della produzione delle merci e dei servizi — come nelle concezioni liberiste — o esclusivamente quelli della distribuzione e dei redditi e dei beni — come nelle concezioni socialiste —. La programmazione globale corporativa infatti va intesa quale presenza articolata da tutti i gruppi costituenti la comunità nazionale nella preparazione e nella attuazione della politica economica e la partecipazione organica privilegia l'azione dell'uomo sull'attività delle macchine. Ne deriva che il profitto, pur necessario per il potenziamento delle imprese, non è più il fine esclusivo dell'attività imprenditoriale, ma la misura per elevare con i maggiori redditi ed investimenti la qualità della vita dei singoli e il processo civile della collettività.

Nell'ambito di questa concezione va inquadrato il problema della scala mobile, ossia della modesta indicizzazione oggi vigente nelle retribuzioni dei lavoratori dipendenti. Come è noto, il salario e lo stipendio sono la remunerazione per il lavoro prestato. Dal punto di vista del lavoratore la retribuzione costituisce la base per il sostentamento di sé stesso e della propria famiglia; dal punto di vista dell'impresa e del datore di lavoro la retribuzione è uno dei costi dei fattori produttivi. Pertanto secondo quei principi (che già furono scritti sulla Carta del lavoro e che ora sono patrimonio comune) il salario non può essere inferiore a quanto necessita per la vita di chi lavora e non può essere superiore alle possibilità economiche delle imprese. La concezione del salario come « variabile indipendente », già assurdamente sostenuta dal sindacalismo social-comunista, e populista, è priva di fondamento sia se riferita a chi lo riceve che a chi lo eroga.

Il rimedio per l'inflazione in Italia si può ottenere riducendo la spesa pubblica parassitaria e contenendo la stampa dei biglietti di banca che serve solo ad alimentarla.

Fonte di inflazione è, inoltre, il continuo rastrellamento delle disponibilità finanziarie dei cittadini operato attraverso l'indebitamento in titoli di Stato, il che, oltre a sottrarre risorse agli investimenti produttivi, aumenta l'erogazione di moneta per il pagamento degli interessi. Non è affatto vero che lo Stato opera poi una redistribuzione di redditi per gli investimenti attraverso i fondi di dotazione nelle aziende a partecipazione statale e le sovvenzioni ad enti pubblici, locali e previdenziali. Tutti sappiamo che tali erogazioni non sono che in piccola parte destinate a diventare capitali fissi ed infrastrutture, mentre invece sono destinate alle spese consumistiche e spesso parassitarie con gli aggravii degli oneri derivanti dai giri tortuosi. Si producono così quelle ulteriori spinte inflazionistiche a causa delle quali alla inflazione da costi si aggiunge quella da domanda determinando ambedue inflazione da gestione.

È necessario quindi ridurre urgentemente gli oneri che gravano sulla pubblica amministrazione a seguito delle cattive gestioni. Va perciò considerata l'opportunità di proporre quanto prima un piano di riprivatizzazione delle aziende pubbliche o a preminente partecipazione statale che non svolgano servizi pubblici o di preminente interesse nel campo della sicurezza nazionale e della produzione di energia.

* * *

La premessa fin qui formulata, in ordine ai fattori destabilizzanti della economia, ha inteso confermare l'esigenza di introdurre modifiche istituzionali che potessero configurare l'introduzione di una vera e propria « costituzione economica ». Anche la relazione di maggioranza nel capoverso del capitolo « Governo dell'economia » sembra affermare tale esigenza compiendo però una inammissibile restrizione di campo operativo. A base dell'esigenza non si pone —

come risulta chiaro dalla ampia e articolata premessa di questa parte della relazione — lo Stato dell'economia nazionale nei suoi molteplici aspetti e nelle sue cause. Nella relazione di maggioranza si pongono a base del problema istituzionale in materia economica « le presenti condizioni della finanza pubblica » configurando quindi le proposte di modifica delle norme costituzionali come aggiustamento alle sole condizioni congiunturali di uno solo degli aspetti-fattori della economia: quello della finanza pubblica.

L'esame di valutazione è macroscopico: credere ed affermare che il governo della economia, che pur si ritiene necessario, possa realizzarsi solo attraverso una più rigida normativa regolatrice della finanza pubblica equivale ad introdurre la tesi che tutta l'economia è regolata dalla finanza pubblica. Tesi, ovviamente che non potrebbe essere dignitosamente sostenuta neanche in un paese retto da un sistema collettivistico ad economia statalizzata, ma che, adombrata in una relazione parlamentare riferita alla Costituzione italiana, dà la misura della superficialità dell'analisi e della inadeguatezza propositiva. D'altra parte la impostazione della proposta di maggioranza passa esclusivamente attraverso tre direttrici:

- a) proporzionare i livelli di spesa alle risorse;
- b) contenere e riassorbire il disavanzo pubblico;
- c) determinare i bilanci dello Stato con cadenza pluriennale.

Atti di politica economica che si collocano nella sfera della tecnica finanziaria, e monetaristica, che prescindono da ogni valutazione della incidenza diretta o di processo, rispetto ai molteplici fattori, di cui si sostanzia, nell'economia di mercato, il sistema socio-economico.

La crisi dell'economia italiana non ha cause esogene che sfuggono al controllo. Ogni indagine statistica, per quanto sommaria, porterebbe alla dimostrazione che la crisi dell'economia italiana ha origine endogena e trova le radici nella situazione interna della nazione.

Ma anche a voler limitare il campo — come ha preferito la maggioranza della Commissione — « alla sola politica del bilancio », il giudizio sulle proposte non può che essere estremamente critico. Limitare la rettifica del tiro ad alcune norme « procedurali » significa eludere il problema di fondo.

Non si riesce a comprendere per la verità, quale pratica conseguenza possa avere il proposto divieto di assegnare le leggi, che comportino comunque spese, all'esame dell'assemblea legislativa in luogo delle commissioni in sede legislativa o deliberante. Si sostiene il presupposto tutto da dimostrare ed in base all'esperienza smentito da almeno trenta anni di atti parlamentari, che nel lavoro ristretto delle commissioni abbiano maggior privilegio le valutazioni di ordine settoriale, con la tutela di interessi di gruppi, e attraverso siffatto canale sarebbero eluse le strettoie della compatibilità delle spese con la politica di bilancio. Il toccasana per tale male a giudizio della commissione, espresso nella relazione di maggioranza, sarebbe individuato nel dibattito pubblico in Aula. Chi conosce i lavori parla-

mentari — e tutti i membri della Commissione ne hanno informata coscienza — sa che nulla è più distrattivo e superficiale del varo assembleare di una legge. Per la verità timidi tentativi di approfondimento sul punto della copertura finanziaria si sviluppano, oltre che nelle Commissioni di merito, in Commissione bilancio in sede di parere obbligatorio e mai fuori di dette sedi; per cui la prima proposta procedimentale risulta — rispetto ai fini che dichiara proporsi — una controindicazione.

Quanto all'ipotesi di attribuire costituzionalmente prevalenza al voto palese per le deliberazioni parlamentari che comportino variazione di spese o di entrata, c'è da obiettare la pratica irrilevanza di una innovazione che non trova riscontro nei fatti. Il ricorso allo scrutinio segreto, nella prassi parlamentare, viene di solito esercitato dalle opposizioni su tematiche di ordine politico; solo episodicamente leggi di spesa sono state sottoposte, per la loro approvazione o per il rigetto, al voto segreto e sempre per motivi squisitamente politici. Ditalché il rimedio proposto è frutto di pura teoria e non incide sul fenomeno reale. Vilfredo Pareto scriveva: « È sempre il fenomeno concreto che decide se una teoria debba essere accettata o respinta. Non c'è e non può esservi altro giudizio sulla verità di una teoria, se non il suo accordo più o meno perfetto con i fenomeni concreti ». Nella fattispecie il fenomeno concreto (incontrollabilità della spesa, anche alla fonte) non si esorcizza con il rimedio del voto palese.

La terza ed ultima innovazione procedimentale assunta dalla relazione di maggioranza attiene al potere del Capo dello Stato, nella funzione di controllo « esterno » in ordine alla copertura finanziaria della legislazione di spesa ex articolo 81 della Costituzione.

Tale potere, se esercitato, comporterebbe l'obbligo costituzionale di nuova deliberazione delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. Il passaggio innovativo e modificativo proposto dalla Commissione a maggioranza, è talmente sfumato e prudente da meritare talune considerazioni:

non si è voluto concedere al Capo dello Stato, neanche nell'ipotesi di aperta e palese violazione di una legge rispetto al bilancio ed alla provvista finanziaria, un potere di annullamento nell'espresso timore di richiami storico-costituzionali alla cosiddetta « sanzione sovrana »;

si è voluto lasciare il Parlamento — seppure a maggioranza assoluta dei suoi membri — libero e sovrano di violare limiti economici che il principio basilare di ogni e qualsiasi forma di « costituzione economica » dovrebbe definire inviolabili;

si è voluto lasciare inalterato, sotto il profilo della garanzia, quella forma impropria che già Vanoni (atti Assemblea Costituente II sott. Commissione pag. 419-420) definì, quale « garanzia della tendenza del pareggio di bilancio » laddove tendenza, nell'epoca di riferimento (1948), poteva intendersi suffragata in un metodo non vincolativo, rispetto alle rigide ispirazioni e alle decisioni di Einaudi; ed oggi — per gli sconvolgimenti delle teorie kejneseane — deve

intendersi con valenza di mera petizione di principio, asserita come contrappeso ideale alla logica aberrante della economia « espansiva », basata, cioè, su bilanci pubblici in passivo.

La critica avanti esposta alle innovazioni nei procedimenti si estende e si rafforza nell'esame del nuovo testo dell'articolo 81 proposto dalla commissione.

I principi di base, già esistenti nel diritto positivo per legislazione ordinaria, in relazione al limite massimo di autorizzazione a contrarre debiti ed all'obbligo di regolare le spese correnti sul gettito delle entrate tributarie ed extratributarie, sono elevati al rango di norma costituzionale.

Ma il trasferimento di norme da un livello all'altro dell'ordinamento giuridico è solo opera sistematica; nei fatti è destinata a restare improduttiva. Anche la esperienza degli ultimi anni delle cosiddette leggi finanziarie e leggi di bilancio ha dimostrato la elasticità assoluta di operatività legislativa ed amministrativa, risultando i vincoli posti dall'attuale legislazione sulla contabilità dello Stato (che si intenderebbe riprodurre in norma costituzionale) non « colonne di Ercole » ma semplici presupposti come tali « posti » ma non rispettati.

Quanto al sistema dei controlli, nessuna novità: la Corte dei conti abilitata come sempre all'esame dei rendiconti ex post — ad effetti della legislazione quasi sempre esauriti — e con la facoltà di investire la Corte costituzionale in giudizi *contra leges*, i quali per i tempi di decisione avrebbero il solo effetto di istituzionalizzare una nuova sfera di conflittualità tra organismi dello Stato.

Non è senza motivo che una proposta emendativa del senatore Andreatta, tesa a stabilire in via preventiva e cioè prima dell'approvazione di una qualsiasi legge, il controllo di merito economico-finanziario da parte della Ragioneria generale dello Stato sia stata accantonata e riportata come tesi di ordine personale.

Eppure l'onorevole Andreatta, economista di sicura formazione keynesiana, particolarmente autorevole per essere stato Ministro del tesoro, in una intervista affermava che per una corretta politica di bilancio nell'attuale situazione italiana « non bastano le buone intenzioni di questo o quel ministro e neppure — ammesso che ci riuscisse — d'un intero Governo. Ci vuole una riforma, una grande riforma, questa sì, addirittura una riforma costituzionale. Bisogna ripristinare l'articolo 81 della Costituzione ». E all'intervistatore che gli obiettava che l'articolo 81 non era stato mai abolito, Andreatta rispondeva: « peggio: è stato svuotato, non funziona più da moltissimo tempo, è stato completamente aggirato. Il Parlamento quando vota la legge di bilancio, indica anche l'ammontare del fabbisogno previsto. Quel fabbisogno, cioè il disavanzo dello Stato, viene stabilito come risultante delle spese e delle entrate. In questo modo l'articolo 81, cioè la norma costituzionale in base alla quale ogni spesa dovrebbe essere coperta da una entrata, viene totalmente eluso. Dunque bisogna cambiare radicalmente questa situazione ».

Si è quindi sufficientemente evidenziato che la relazione di maggioranza ha voluto scientemente sfuggire al nodo principale di una qualsiasi economia, costituzionalmente garantita, che è appunto quello del controllo. Si è voluto, da parte della maggioranza, implicitamente riaffermare e perpetuare quanto da parte del MSI-destra nazionale è stato sempre denunciato:

che i risultati di bilancio dipendono dai meccanismi propri del sistema politico-parlamentare (a riflesso elettorale) e non dalle prescrizioni e valutazioni della analisi economica;

che l'assenza di precisi vincoli al bilancio è funzionale al meccanismo del consenso elettorale e porta necessariamente ad una espansione del disavanzo, che non ha nulla a che fare con le esigenze della economia.

In base a siffatte argomentazioni, appare evidente l'obbligo di dissociarsi da una relazione di maggioranza volutamente omissiva.

TITOLO II

SINDACATI E RELAZIONI INDUSTRIALI

La politica economica, come valutata dalla Commissione in chiave meramente congiunturale e non finalizzata alle nuove prospettive del balzo impresso dalle tecnologie avanzate — che richiedono grandi investimenti ed energiche espansioni nei nuovi settori energetici — può essere alla luce dei fatti definita come una politica reazionaria e conservatrice. L'assunto ha una intrinseca, anche se perversa razionalità: le forze politiche ed economiche ed in genere quel complesso di rapporto che passa oggi sotto la dizione delle «relazioni industriali» temono una fase espansiva in quanto capace di modificare — con la creazione di nuove iniziative e di nuovi modelli di sviluppo — le posizioni di potere esistente. In altre parole temono di perdere la preminenza acquisita in questo regime ed in questo modello.

Anche la Commissione — nella sua maggioranza e nella sua relazione di base — ha assunto nel contesto delineato il compito della conservazione del sistema, oltre che del regime. D'altra parte è lo stesso sistema partitocratico o sindacalizzato (con la Triplice in esclusiva) che istituzionalmente è incapace di esprimere una linea di nuova e finalizzata politica economica, strutturata in modo tale da consentire alle forze vive del Paese quella espansione che sarebbe possibile nella naturale evoluzione delle cose.

In questo ambito di valutazioni politico-conservatrici, vetero-economiche e paleo-sindacali si colloca la non riforma, suggerita dalla Commissione degli articoli 39 e 40 della Costituzione.

Il nuovo testo dell'articolo 39, come proposto, è concettualmente analogo a quello vigente e sotto certi aspetti riduttivo rispetto alla sfera attualmente contemplata dalla Costituzione.

Risulta infatti del tutto superato il concetto dell'attribuzione ai sindacati della personalità giuridica, costitutiva della abilitazione e titolarità a partecipare alla stipula dei contratti collettivi di lavoro con efficacia *erga omnes*. In proposito, con tolemaica certezza, la relazione di maggioranza recita che non « sussistono condizioni politiche e sociali che consentano oggi di ipotizzarne la attuazione ».

In verità le condizioni politiche e sociali, cui si riferisce la Commissione, da altro non sono state rappresentate che da una missiva a firma del Segretario della CGIL, dottor Luciano Lama, diretta alla Commissione ed ai parlamentari membri (ad eccezione, ovviamente, dei rappresentanti del MSI-DN).

Nel momento di pieno sviluppo del dibattito sul tema, mentre già si profilavano notevoli contributi propositivi — si veda una relazione del senatore Giugni — improvvisa è giunta la perentoria ed inammissibile interferenza del sindacato di sinistra: l'articolo 39 non si tocca! In totale acquiescenza si è optato perciò per una risistemazione letterale della norma, assolutamente velleitaria in una forma ritenuta « meglio adeguata alle mutazioni intervenute nel sindacato in relazione alle mutazioni della società ».

Di fatto, invece, la proposta ribadisce l'assoluta libertà del sindacato da ogni vincolo giuridico-costituzionale; auspica che l'ordinamento interno (non si è voluto neanche parlare di « statuto ») e l'attività si ispirino al metodo democratico; rinvia alla legge ordinaria la determinazione del criterio per l'accertamento della rappresentatività dei sindacati, ai soli fini dell'efficacia obbligatoria dei contratti.

Aria fritta, dunque, dopo aver preso atto che la materia non può essere regolata per essere i sindacati (ci si riferisce, naturalmente, a quelli unitari legati dal patto di unità di azione) non solo strumenti funzionali al sistema, ma parte dello stesso. Regolarne costituzionalmente il titolo rappresentativo, la funzione, l'efficacia degli atti compiuti avrebbe significato incidere sul principio della conservazione a tutti i costi, perseguito dalla Commissione. La scelta, di conseguenza, è risultata obbligata.

Così anche per l'articolo 40 sul diritto di sciopero: poco più di dieci righe stese per mescolare concetti universali, quali la « valorizzazione della autonomia », la « forza del consenso », l'autoregolamentazione.

Contro le parole, solitaria si è sviluppata anche in Commissione, l'idea-forza alternativa della destra politica: in armonia con le nuove funzioni che spettano al fattore lavoro, è sempre più necessario far riferimento al principio fondamentale del corporativismo.

Una società fortemente integrata richiede continue attività decisionali decentrate: solo la partecipazione responsabile al comune disegno ed al comune destino, nelle gestioni e nei risultati politici ed

economici, può realizzare una società efficiente, organica, progredita nella libertà, nell'ordine e nella giustizia.

La proposta della Destra, che è anche una sfida al regime, punta al nuovo sviluppo attraverso una programmazione studiata e realizzata con l'apporto di tutte le componenti e di tutte le categorie produttive, culturali, sociali. Via obbligata per la finalità dello sviluppo socio-economico è la riforma integrale del sistema delle relazioni industriali e del rapporto sociale.

Riforma integrale che passa attraverso l'introduzione della remunerazione partecipativa, primo atto della naturale evoluzione verso quelle forme cogestionali che sono richieste dalla moderna economia, dal progresso delle conoscenze, dalla valorizzazione dei fattori, elevati a soggetti integrati in un tempo nuovo e, di questo, artefici e protagonisti.

PARTE III

PROGETTO APERTO DEL MSI-DN DI NUOVA REPUBBLICA
SU BASE PRESIDENZIALE

(deputato FRANCO FRANCHI)

PAGINA BIANCA

INDICE SISTEMATICO

PRINCIPI FONDAMENTALI

Repubblica fondata sulla giustizia sociale. I diritti della persona umana. La solidarietà. La tutela del lavoro. La trasformazione del rapporto di lavoro. La socializzazione. Diritto alla casa. Moralità ed efficienza della pubblica amministrazione. La competenza ed il merito. Elettorato attivo e passivo. Il principio del decentramento.

Altri principi fondamentali.

PARTE I — L'ORDINAMENTO CORPORATIVO

Titolo I.

Sindacati riconosciuti, contratti collettivi aventi forza di legge, magistratura del lavoro, corporazioni.

Titolo II.

La socializzazione dell'impresa.
Proprietà privata in funzione sociale.
Partecipazione del lavoro alla gestione ed agli utili.

Titolo III.

I partiti politici.
Il pluralismo.
Divieto di iscrizione per magistrati, milita

Titolo IV.

La Carta della Gioventù.

Titolo V.

La Carta degli Italiani nel mondo.

PARTE II — L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

Titolo I.

Il Presidente della Repubblica.

Capo del Governo - Garante della Costituzione - Funzioni - Eletto dal popolo - Particolari poteri nell'emergenza.

Titolo II.

Il Governo.

Responsabile della politica nazionale - Incompatibilità con l'esercizio del mandato parlamentare.

Funzioni del Primo Ministro.

Titolo III.

Il Parlamento.

Sistema monocamerale - Rappresentanza politica e rappresentanza delle categorie produttrici - Definizione delle categorie - L'elettore esprime due voti - Responsabilità penale senza autorizzazione a procedere.

Incompatibilità assoluta.

Titolo IV.

L'Autorità Giudiziaria.

Indipendenza - Il Consiglio Superiore della magistratura: presidente il Presidente della Repubblica, vice presidente il Ministro della Giustizia - Statuto dei magistrati.

Le pene.

Umanità della pena detentiva.

Pena capitale in casi eccezionali e per tempo limitato - Pene detentive contro la corruzione dei pubblici poteri e l'inefficienza dolosa della burocrazia.

Titolo V.

Le Forze Armate.

Servizio militare volontario - Principio della professionalità e dell'efficienza - Organismi elettivi di autogoverno su materie definite - Scuola di valori morali e civili.

Titolo IV.

Gli enti autonomi territoriali.

Il Comune: ente fondamentale - L'educazione del cittadino - Funzioni - Accorpamento e fusione a fini limitati - Dimensioni ideali: il Comune medio. Grandi aree metropolitane - Sindaco eletto dal popolo - Organi diversificati per categorie di Comuni - Giunte nominate
Composizione mista dei Consigli.

La Provincia: ente di coordinamento e di gestione - Nuove funzioni - Presidente eletto dal popolo - Giunta nominata - Composizione mista del Consiglio.

La Regione: ente di indirizzo e di gestione - Presidente eletto dal popolo - Giunta nominata - Composizione mista del Consiglio.

Titolo VII.

Istituti di democrazia diretta: referendum deliberativo e referendum abrogativo.

Titolo VIII.

Garanzie costituzionali.

La Corte Costituzionale - Composizione e funzioni.

Titolo IX.

L'Alta Corte di Giustizia.

La messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica.

Titolo X.

Revisione della Costituzione.

Iniziativa - Voto del Parlamento e approvazione per referendum.

PAGINA BIANCA

SCHEMA DI COSTITUZIONE

(TESTO E COMMENTO)

PAGINA BIANCA

PRINCIPI FONDAMENTALI**Articolo 1.**

L'Italia è una Repubblica fondata sulla giustizia sociale, ordinata secondo il sistema presidenziale che garantisce la libertà all'individuo e l'autorità allo Stato.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nei limiti e nelle forme della Costituzione.

La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

* La giustizia sociale è alla base del nuovo Stato. È l'affermazione della più alta finalità del lavoro che, altrimenti, non potrebbe essere posto a fondamento di una società civile. È anche la risposta alla delusione della gente che ha visto in questo trentennio fiorire i privilegi e ingigantirsi le differenze sociali, l'accumularsi di ricchezze per i « padrini » del potere e lo stato di abbandono e di disperazione di milioni di persone costrette ad arrangiarsi per sopravvivere; caratteristiche di un sistema politico fondato sulla mentalità mafiosa, quindi sulla sopraffazione e l'ingiustizia. È, infine, la condanna di una forma di libertà intesa come privilegio di pochi, espressione di una impostazione miope e settaria che ha preteso di far vivere la libertà, senza l'autorità, generando il caos ed ogni sorta di licenza.

Si afferma, dunque, il primato della *giustizia sociale*, al cui fine tendono — con equilibrato contemperamento — la libertà dell'individuo e l'autorità dello Stato.

* * Il binomio *autorità-libertà* è posto quale pilastro del sistema presidenziale, mentre la norma racchiude in sé — fondendone i contenuti — le idee forza del sistema medesimo: Italia, Repubblica, Stato, popolo, Patria, ad indicare l'indissolubile legame tra società e istituzioni, tra Nazione e Stato. Tra i « principi fondamentali », e proprio nel primo articolo del progetto, si è voluta inserire la parola « Patria », legandola alla sacralità del dovere di difesa da parte del cittadino, al fine di recuperarne l'antico significato e di indicare con essa il simbolo dei valori più alti dell'uomo, ispiratore delle azioni più nobili e grandi.

Articolo 2.

La tutela dei diritti della persona umana e delle libertà civili e politiche dell'individuo è fondamentale impegno della Repubblica.

Esprime l'impegno primario della Nuova Repubblica alla tutela della persona umana e di tutte le libertà civili e politiche.

La norma non lascia adito a dubbi su questo principio fondamentale, ma pone un problema. È preferibile, sul modello francese, questo tipo riassuntivo delle singole libertà e dei singoli diritti della persona umana, o l'attuale modello costituzionale che procede alla indicazione analitica delle libertà e dei diritti?

La prima ipotesi, da noi scelta, si fonda sul presupposto della loro notorietà, sancita dalle grandi Carte della storia, ed in particolare dalla « Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo » del 1948 (che potrebbe addirittura essere richiamata nel nostro testo), ed ha il pregio della snellezza e della categoricità della sintesi; la seconda, ripetitiva di principi consolidati in tutto il mondo libero, può avere il vantaggio del « repetita iuvant » e di una tassativa chiarezza. In tal caso dovrebbero essere inseriti nel testo, senza sostanziali modifiche, gli articoli dell'attuale Costituzione dal 13 al 34, e precisamente il Titolo I ed il Titolo II relativi ai « rapporti civili » ed ai « rapporti etico-sociali ».

Dei « principi fondamentali » della Costituzione del 1948 potrebbero anche essere recuperati: l'articolo 3 sull'uguaglianza davanti alla legge; l'articolo 7 sui rapporti tra Stato e Chiesa, senza dubbio utile a colmare una lacuna del nostro testo, anche se non proprio indispensabile data la regola che sovrintende alla stabilità dei patti internazionali ed alla procedura per la loro revisione: l'opportunità di recuperare l'articolo 7 deriva, però, dall'esigenza di far assurgere i Patti Lateranensi a parte integrante della Costituzione; l'articolo 8 sulla libertà delle confessioni religiose; l'articolo 10 sulla conformità del nostro ordinamento al diritto internazionale ed alla condizione dello straniero; l'articolo 12 sulla bandiera nazionale. Non sembrano, invece, da recuperare — per lo meno nella formula attuale — gli articoli 9 e 11. L'articolo 9 sullo sviluppo della cultura e sulla tutela del paesaggio, perché è troppo generico e tendenzialmente equivoco, oggi, il richiamo al concetto di cultura nell'accezione degenerata del termine; perché del tutto insufficiente e inadeguata la norma rispetto allo scempio paesaggistico ed ambientale ed alla degradazione del patrimonio storico ed artistico attuale. L'articolo 11 sul ripudio della guerra, non perché non siano validi il principio, che deve essere riaffermato, e la sua formulazione, offesa alla libertà degli altri popoli, ma perché la norma ha favorito il diffondersi di un pericoloso pacifismo che diventa resa anche di fronte all'aggressione di altri popoli contro la nostra terra ed il nostro lavoro. È indispensabile, dunque, collegare il concetto di ripudio della guerra alla sacralità del dovere di difendere la Patria dalle aggressioni e dalle offese altrui.

Articolo 3.

La Repubblica promuove e garantisce la solidarietà tra gli individui e tra le categorie produttrici: per il superamento della lotta di classe, per il conseguimento dell'elevazione umana e dei più avanzati traguardi sociali.

Introduce il concetto di « solidarietà » che è alla base del sistema corporativo. Solo la comprensione delle necessità, degli interessi e dei diritti altrui e la volontà di armonizzare ad essi la tutela dei propri, possono condurre, con la giustizia sociale, alle più alte conquiste. La collaborazione tra le categorie produttrici, la comune assunzione di responsabilità, il patto sociale che unisce i gruppi componendo i contrastanti interessi, rappresentano la nuova via del riscatto del lavoro, mortificato e deluso da una lunga « guerra » senza vie d'uscita.

Oggi nessuno crede più alla lotta di classe come strumento per far valere dei diritti, e meno ancora come mezzo di giustizia e di progresso. Nell'ultimo trentennio il mondo del lavoro è stato letteralmente sconvolto da questa lotta, attraverso gli indirizzi più spregiudicati e contrastanti, le violenze di ogni genere, gli spargimenti di sangue: e tutto questo immenso sacrificio dei lavoratori non li ha condotti a risultati apprezzabili e definitivi, mentre ha impresso duri colpi al processo produttivo con irreparabile danno per l'intera economia nazionale. Il salario resta stretto nella morsa dell'inflazione e dell'aumento dei prezzi, quando non cede il passo, come sempre più spesso accade, alla cassa integrazione, poi alla disoccupazione, poi alla disperazione, poi all'emarginazione e al delitto.

Solidarietà, dunque, tra gli uomini; solidarietà tra le categorie sociali ed economiche, alla ricerca di comuni obbiettivi, di massime realizzazioni senza sfruttamenti dell'uomo sull'uomo, della giusta redistribuzione della ricchezza.

Articolo 4.

Il lavoro, sotto tutte le sue forme organizzative ed esecutive, intellettuali, tecniche, manuali è un dovere sociale.

A questo titolo, e solo a questo titolo, è tutelato dallo Stato.

È l'esaltazione del lavoro come dovere sociale.

La norma riproduce il primo comma della Dichiarazione II della Carta del Lavoro.

Può essere interessante mettere a raffronto tale norma, con il punto 9 del Manifesto di Verona del P.F.R.: « Base della Repubblica Sociale e suo oggetto primario è il lavoro, manuale, tecnico, intellettuale, in ogni sua manifestazione »; e con gli articoli 1, primo comma (« L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro ») e 4 (« La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto - Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società ») della vigente Costituzione.

Quest'ultima afferma un generico e potenziale diritto-dovere al lavoro: mai azionabile contro la Repubblica il diritto, e puramente morale il dovere; e su questo generico concetto di lavoro, non definito se non come attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società, fonda l'intero sistema. Nel Manifesto di Verona il lavoro non è solo « base » del nuovo Stato — ed in ciò la norma fascista ha ispirato la Costituzione antifascista — ma anche suo « oggetto primario », cioè cura e scopo fondamentali ed è chiaramente definito nelle sue varie manifestazioni.

La Carta del Lavoro, a sua volta — più antica ed anticipatrice delle definizioni del lavoro — detta in maniera originale e perentoria che solo in quanto « dovere sociale » il lavoro è tutelato dallo Stato.

L'interprete potrà meditare su questi concetti e proporre la soluzione più adeguata alle attuali necessità ed ai principi di Nuova Repubblica. Noi abbiamo ritenuta valida ed attualissima la formula della Carta del Lavoro, dalla quale le altre sostanzialmente discendono, perché solo considerando il lavoro come « dovere sociale » si può parlare di solidarietà e di giustizia, e si possono conseguentemente risolvere — senza lotta di classe — i complessi problemi che da esso derivano.

Articolo 5.

La Repubblica persegue e favorisce la trasformazione del rapporto di lavoro dalla struttura salariale alla struttura associativa.

Tra i principi fondamentali è quello più avanzato.

Non è strano che nella marcia inconcludente del sindacalismo progressista e nel trentennio della lotta di classe esasperata, a nessuno sia mai venuto in mente di indicare al mondo del lavoro la più alta conquista: la trasformazione del rapporto di lavoro dalla medioevale struttura salariale (fatica contro mercede), alla più giusta ed umana struttura associativa, che libera l'individuo dallo sfruttamento, rendendolo uguale ai suoi simili nel diritto.

È logico che tale modello di uomo non risponda più alle esigenze della casta politico-sindacale di questo sistema! Dove si opera con mentalità clientelare e mafiosa per l'affermazione dei privilegi, c'è bisogno di un lavoratore in disagio e conflitto permanenti, in odio aperto contro chi gli ponga un interesse in contrasto: un lavoratore salariato perennemente insoddisfatto. E allora guai ad agitare davanti agli occhi di quest'uomo la bandiera della trasformazione del rapporto di lavoro con l'abbattimento dell'odioso sistema « tu mi dai il tuo sudore ed io te lo pago »! Soltanto su questa ingiustizia, che assimila l'uomo alla bestia, poteva fondarsi l'attuale regime sindacale che ha ridotto l'Italia a « Paese ingovernabile », senza umanità, senza speranza, senza futuro: il vero « PAESE SENZA » di Alberto Arbasino.

Il principio affermato nel nostro articolo 5, vuole scardinare questo iniquo regime per liberare il lavoro dalla schiavitù del salario e dal duplice sfruttamento: quello dell'egoismo imprenditoriale e quello del sindacalismo parassita e partitocratico.

Articolo 6.

Il principio della socializzazione, atto spirituale prima che economico e sociale, fondato sull'umanità del lavoro, sull'uguaglianza dei diritti e dei doveri, sul riconoscimento dei valori morali dell'individuo e sulla partecipazione del lavoratore alla gestione dell'impresa, è alla base dell'organizzazione sociale.

Il nuovo sistema individua l'organizzazione della società nel principio rivoluzionario della « socializzazione », definito « atto spirituale prima che economico e sociale ».

In base a tale principio viene affermata la supremazia dei valori spirituali dell'individuo, da cui deriva, nell'uguaglianza dei diritti e dei doveri, l'elevazione del lavoratore a partecipe della gestione dell'impresa.

La dottrina gentiliana dell'« umanesimo del lavoro », trova la propria esplicazione in questo « principio fondamentale » che riassume il sacrificio e il travaglio di un secolo di lotta dei lavoratori, e proietta il lavoro al vertice della nuova struttura dell'economia e dell'intero ordinamento: dallo Stato all'impresa.

Il principio non è invenzione improvvisa ed avulsa dal contesto storico. Senza le basi delle grandi leggi sociali e sindacali del ventennio fascista, senza lo storico ed insostituibile pilastro della Carta del Lavoro, senza l'esperienza del sistema corporativo, non sarebbe stato possibile concepire la « socializzazione », affermatasi nell'ordinamento giuridico-costituzionale della Repubblica Sociale Italiana.

Oggi il principio, più lucido ed attuale che mai, viene presentato al popolo italiano nel disegno di una nuova Costituzione, che intende, al di là delle sterili nostalgie e degli stessi giudizi storici, salvare un patrimonio di idee che solo la miopia, il rancore e il fanatismo antifascista hanno tentato di distruggere: un patrimonio che per essere nato dall'amore, dal sacrificio e dal sangue, appartiene indissolubilmente all'intera nazione.

I sindacati « democratici », senza troppi scrupoli, hanno ritenuto di doversi spartire l'ingente patrimonio immobiliare del sindacalismo fascista, arrogandosi il diritto dell'eredità; ma si sono ben guardati dal trarre, da questa eredità, i beni più preziosi, che sono quelli spirituali e giuridici accumulatisi nel corso di un ventennio di eccezionali conquiste — vanto italiano nel mondo — fino allo sbocco luminoso della « socializzazione »: che altro non è — per presentarla con le parole di Mussolini nel centenario della sua nascita — *« se non la realizzazione italiana, umana, nostra, effettuabile del socialismo; dico "nostra" in quanto fa del lavoro il soggetto unico dell'economia ma respinge le meccaniche livellazioni di tutto e di tutti, livellazioni inesistenti nella natura ed impossibili nella storia »*.

Articolo 7.

Quello della casa non è soltanto un diritto di proprietà, è un diritto alla proprietà.

La Repubblica garantisce tale essenziale diritto e crea le condizioni per renderlo effettivo, affinché ogni famiglia realizzi la proprietà dell'abitazione come bene fondamentale del vivere civile.

La casa: tormento e sogno di ogni uomo. Rifugio della famiglia. Materializzazione del bisogno di tramandare, di sopravvivere, di annullare il tempo. Oggi quasi delitto, considerato l'accanimento fiscale da cui è colpita.

Non può essere considerato un semplice diritto di proprietà, ma trattandosi di un bene così profondamente legato alla vita dell'uomo, alla sua educazione, alla sua piena realizzazione, al suo divenire famiglia e quindi al suo espandersi nella società, dovrà intendersi come vero e proprio diritto alla proprietà.

E quando si afferma un diritto di tal genere, per la prima volta in un progetto costituzionale dopo la storica enunciazione al punto 15 del *Manifesto di Verona*, ne consegue l'obbligo di renderlo effettivo trattandosi di un « bene fondamentale del vivere civile ».

Articolo 8.

La Repubblica tutela la moralità della pubblica amministrazione, ne garantisce l'efficienza e condanna la corruzione dei pubblici poteri come attentato allo Stato ed alla società.

La norma, non riscontrabile in altri ordinamenti e tanto meno nella Costituzione del '48, introduce una novità assoluta che impronta di sé l'intera concezione del nuovo sistema: moralità ed efficienza della pubblica amministrazione tutelate e garantite dallo Stato.

Questi ultimi decenni sono stati caratterizzati da due fenomeni permanenti, nati dal vizio di origine costituzionale: la corruzione dei pubblici poteri, male di tutti i mali, tipica espressione del sistema mafioso della partitocrazia, e l'inefficienza della pubblica amministrazione legata al metodo clientelare di ascesa agli uffici pubblici, alla carenza di controlli, alla caduta del senso di responsabilità dei burocrati verso le esigenze dei cittadini. La mentalità mafiosa, nata e sviluppatasi col sistema partitocratico, ha creato l'avvilente clima per il quale occorre mendicare e addirittura sottomettersi ai « padrini » anche al fine di esercitare i più elementari diritti; il disprezzo del pubblico danaro, le conseguenti ruberie o « distrazioni » per interessi personali o di gruppo, gli sperperi per fini di demagogia elettorale, hanno condotto all'impoverimento del patrimonio nazionale ed a quelle esplosive carenze di opere e di servizi pubblici che innescano violente reazioni nei cittadini maggiormente colpiti; l'inefficienza, rappresentata da oltraggiose lungaggini, anacronistiche rispetto all'era delle automazioni e delle sofisticazioni tecnologiche, ha prodotto, da un lato, la generale sfiducia — se non addirittura disprezzo — verso tutto ciò che sa di « pubblico », dall'altro quella miocidiale rassegnazione degli onesti che alimenta la corruzione e la prepotenza. E mai nessuno, di fronte alla drammaticità di questo quadro, è andato al di là delle parole di circostanza, come « emergenza morale » o dovere di scegliere « governanti onesti e capaci ». Rimedi, provvedimenti concreti, zero. L'assuefazione al malcostume del potere pubblico è ormai come l'assuefazione al delitto: un tempo l'uno scandalizzava, l'altro commuoveva; oggi ogni fatto del genere passa senza più di un attimo di superficiale attenzione. Eppure non c'è flagello peggiore di questo. Dalla corruzione dei pubblici poteri tutto discende, perché apre varchi profondi nel tessuto delle istituzioni e della società, consentendo la penetrazione del privilegio e del ricatto, della mafia e della droga, del terrorismo e dell'ingiustizia di ogni genere.

Ecco, dunque, la Nuova Repubblica che nei principi fondamentali pronuncia la secca condanna di questo squallido fenomeno, come attentato alla vita dello Stato ed alla società, e provvede a prevenirlo ed a reprimerlo con estremo rigore.

Articolo 9.

La competenza ed il merito sono i requisiti fondamentali del rapporto sociale e costituiscono il titolo per l'accesso del cittadino agli incarichi pubblici, ai ruoli della pubblica amministrazione, ad ogni settore e livello del mondo del lavoro.

Altro originale principio, nel quadro del risanamento morale della vita pubblica, legato a quello del precedente articolo 8.

Nessun cittadino deve aver bisogno di un altro, cui sottomettersi, per avere ingresso nella società, per trovare un posto di lavoro, per accedere agli incarichi ed agli uffici pubblici. Nel nuovo Stato, due soli requisiti sono richiesti a tal fine: la competenza ed il merito.

La competenza, che è alla base dell'efficienza, ed il merito, che è alla base della moralità e della rettitudine, vengono opposti all'attuale sistema delle cosche che distrugge — soprattutto nei giovani — ogni fiducia nelle capacità e nelle energie individuali e nega alla società l'apporto degli elementi più idonei.

Continua, così, la riscoperta dell'uomo, con i suoi valori spirituali, con le sue virtù civiche, e la conseguente indicazione di una società diversa, fondata su questi valori, trasformata nelle aspirazioni e nei comportamenti.

Articolo 10.

L'elettorato attivo e passivo per tutte le Assemblee si consegue al 18° anno di età.

Non è più sostenibile la discriminazione in atto per chi abbia compiuto il 18° anno di età. Se si è ritenuto di stabilire a tale limite il conseguimento della capacità di agire, e se da ciò deriva l'acquisizione del diritto all'elettorato attivo, appare ingiusto e anacronistico stabilire ad un'età più avanzata l'acquisizione dell'elettorato passivo. Oggi si dà, cioè, al giovane il diritto di voto, ma gli si nega la possibilità di una libera scelta dei rappresentanti perché i giovani elettori sono esclusi dalle candidature.

La Nuova Repubblica intende rinnovare e ringiovanire le pubbliche Assemblee di ogni livello ed abbatte la discriminazione: se a 18 anni si può dirigere un'azienda, stipulare contratti, assumere obbligazioni, si può anche essere scelti per portare il proprio contributo nell'amministrazione della cosa pubblica; quindi, con la maggiore età, si acquistano tutti i diritti, anche quello di essere eletti in ogni Assemblea legislativa ed amministrativa.

Articolo 11.

La Repubblica promuove e favorisce le autonomie locali ed attua il principio del decentramento, per garantire la più adeguata e tempestiva soluzione dei problemi locali e consentire al cittadino la più diretta disponibilità dei servizi pubblici.

La norma innova profondamente rispetto all'articolo 5 della Costituzione del '48, sostituendo al principio dell'« autonomia » il principio del « decentramento »; allo Stato confusionario delle autonomie dove si intrecciano, spesso annullandosi, le funzioni e le responsabilità, lo Stato decentrato, più vicino all'individuo ed al particolare, ma titolare della visione organica dei problemi e della capacità di risolverli.

In altri termini la Nuova Repubblica « promuove e favorisce » le autonomie locali, ma non le « riconosce ». Si *riconosce*, infatti, ciò che già esiste, ciò che *preesiste*, che è al di fuori e che a nessuno deve la propria « autonomia ». Il nuovo Stato, unica fonte di sovranità, non ha da riconoscere nulla, perché nulla esiste fuori di esso, e tutto ciò che esiste da esso discende. Ma poiché gli interessi delle comunità locali sono meglio tutelati da un'organizzazione locale dotata di autonomia amministrativa, lo Stato « promuove e favorisce » tale autonomia alla quale, appunto, affida la gestione del particolare locale, delegando ad essa un complesso di funzioni e dotandola di mezzi finanziari diretti o indiretti.

Vengono così ad operare nel territorio gli « enti autarchici territoriali », espressione della tradizione storica e popolare e delle nuove esigenze del decentramento amministrativo; articolazioni dell'unico principio da cui tutto deriva, lo Stato, in un complesso armonico di poteri che non si intrecciano né si contrastano, perché diretti allo stesso fine supremo: il bene della società nazionale. Non potrà più, dunque, accadere che una entità locale, privilegiata da un territorio ricco di risorse naturali o da interventi statali, possa attingere alle risorse nazionali per darsi opere e servizi non essenziali, sottraendo tali risorse ad altre comunità ancora prive di opere e di servizi essenziali. Né si dovrà più subire il paralizzante conflitto di « competenze », causa di gravissimi disagi specie nei momenti di emergenza, perché tutto apparirà chiaro e prestabilito, secondo la regola di avvicinare il più possibile il potere pubblico al cittadino, all'interesse particolare, nell'ambito del più vasto interesse della collettività nazionale.

Nella Nuova Repubblica il principio del decentramento si colloca come la soluzione più concreta e moderna per conciliare le esigenze dell'organicità e dell'efficienza.

ALTRI PRINCIPI FONDAMENTALI

Rileviamo la necessità di prevedere altri principi fondamentali, e tra questi la tutela dei diritti dei cittadini handicappati, da minorazioni congenite o da invalidità sopraggiunte, e degli anziani.

La civiltà di un popolo si misura soprattutto da come lo Stato considera e tratta queste categorie più indifese: la prima tradita dalla natura o dalla sorte, la seconda logorata e distrutta dall'età dopo la fecondità della vita lavorativa.

PARTE I — L'ORDINAMENTO CORPORATIVO**Titolo I**

**Sindacati riconosciuti, contratti collettivi aventi forza di legge,
magistratura del lavoro, corporazioni.**

Articolo 12.

L'organizzazione sindacale o professionale è libera. Ma solo il sindacato legalmente riconosciuto, ha il diritto di rappresentare legalmente tutta la categoria di datori di lavoro o di lavoratori per cui è costituito; di tutelarne di fronte allo Stato e alle altre associazioni professionali, gli interessi; di stipulare contratti collettivi di lavoro obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria.

Il primo fondamentale principio della concezione corporativa è il riconoscimento giuridico del sindacato.

La norma riproduce la dichiarazione III della Carta del Lavoro del 1927, che fu sostanzialmente ripresa nell'articolo 39 della Costituzione repubblicana del 1948 dove, alla « registrazione » del sindacato, fa seguito la personalità giuridica e la capacità del medesimo di stipulare contratti collettivi aventi efficacia di legge, e quindi valevoli « erga omnes », verso tutti gli appartenenti alla categoria.

Il costituente antifascista operò saggiamente per salvare il principio rivoluzionario fascista dell'efficacia di legge dei contratti collettivi, forse anche per non incorrere in un giudizio di condanna della storia; ma, evidentemente, le intenzioni non erano sincere e la norma costituzionale è rimasta inattuata: si sono, infatti, preferite le organizzazioni sindacali « private » meglio assoggettabili alle manovre politiche della partitocrazia.

La Nuova Repubblica rilancia, come la più feconda delle conquiste sociali, l'impostazione basilare dell'ordinamento corporativo, di cui la personalità giuridica di diritto pubblico del sindacato è il primo pilastro.

Articolo 13.

Nel contratto collettivo di lavoro trova la sua espressione concreta la solidarietà tra i vari fattori della produzione, mediante la conciliazione degli opposti interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori, e la loro subordinazione agli interessi superiori della produzione.

Il contratto collettivo di lavoro avente forza di legge è il secondo pilastro della concezione corporativa.

In esso si concretizza il principio della « solidarietà » tra i fattori della produzione, attraverso la conciliazione degli interessi in conflitto, nel quadro del superiore interesse della Nazione; e si manifesta la presenza operante dello Stato che fa assurgere alla dignità dell'efficacia di legge le decisioni delle parti contraenti.

Purtroppo l'articolo 39 della Costituzione del '48, che ne prevedeva il principio ispirandosi alla Carta del Lavoro del '27, è rimasto lettera morta, con incalcolabile danno per i lavoratori, per la produzione, per l'economia nazionale.

Articolo 14.

La magistratura del lavoro è l'organo con cui lo Stato interviene a regolare le controversie di lavoro, sia che vertano sull'osservanza dei patti e delle altre norme esistenti, sia che vertano sulla determinazione di nuove condizioni di lavoro.

Terzo pilastro della concezione corporativa è la « magistratura del lavoro », istituto con cui lo Stato interviene sulle controversie e sulle condizioni del lavoro.

Si tratta del più razionale, rapido e affidabile strumento di tutela dei diritti dei lavoratori e dei datori di lavoro; garanzia di imparzialità di fronte agli interessi in conflitto e della continuità del processo produttivo, con enorme beneficio dell'intera comunità nazionale.

È l'antitesi della lotta di classe e porta come conseguenza la negazione del ricorso all'autodifesa.

Dovrebbe logicamente discenderne il divieto del diritto di sciopero, ma forse è preferibile non sancire tale divieto e lasciare che, di fronte al nuovo strumento risolutore, lo sciopero finisca di fatto in soffitta tra gli arnesi inutili e superati.

Articolo 15.

Le corporazioni costituiscono l'organizzazione unitaria delle forze della produzione e ne rappresentano integralmente gli interessi.

Riconosciute dalla legge come organi dello Stato, in virtù di questa integrale rappresentanza, le corporazioni possono dettare norme obbligatorie sulla disciplina dei rapporti di lavoro e sul coordinamento della produzione, se ne ottengono la delega dalle associazioni collegate.

Gli organismi delle corporazioni — comprendenti pariteticamente i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro — sono eletti nell'ambito delle rispettive categorie a suffragio universale, diretto e segreto.

Il quarto istituto portante dell'idea corporativa è la corporazione, organo dello Stato che riassume, unificandole, le forze della produzione e ne rappresenta gli interessi.

Dalle vaste e notevoli funzioni pubbliche, chiaramente indicate nella norma, la corporazione diventa nel nuovo Stato il punto cardine del rapporto economico-sociale. Nell'esperienza fascista le corporazioni non poterono esprimere tutta la fecondità insita nell'idea, perché spesso angustiate da organismi di nomina politica. Oggi l'investitura popolare, attraverso l'elezione dei rappresentanti più qualificati e capaci, restituisce alla corporazione il respiro e la forza rivoluzionaria di un istituto nato dallo Stato per la società, dalle antiche radici nella tradizione italiana.

Titolo II**La socializzazione dell'impresa.****Articolo 16.**

La proprietà privata, frutto del lavoro e del risparmio individuale, integrazione della personalità umana, è garantita dallo Stato. Essa persegue una funzione sociale e non deve diventare disintegratrice della personalità fisica e morale di altri uomini, attraverso lo sfruttamento del loro lavoro.

Il nuovo concetto di « proprietà privata » fu sancito nel 10° punto del *Manifesto di Verona* secondo la formula riprodotta, con una aggiunta, in questo articolo 16.

L'aggiunta afferma il principio della « funzione sociale » implicito ma non espresso nel 10° punto, dove invece si sottolinea — per la prima volta in un ordinamento positivo — che la proprietà privata, in quanto frutto del lavoro dell'uomo e del risparmio, completa la personalità ed è quindi un bene spirituale oltre che economico. Limite a questo bene garantito dallo Stato, è che non diventi mezzo di sfruttamento del lavoro di altri uomini con mortificazione della loro personalità fisica e morale: in tale ipotesi la proprietà privata perde la funzione sociale e quindi ogni tutela.

Si tratta di una concreta applicazione del principio dominante della giustizia sociale, posto a fondamento della Nuova Repubblica, e al tempo stesso della più moderna risposta al millenario, umano travaglio attorno al problema della proprietà.

Lungi dall'essere un furto, secondo la concezione marxista, la proprietà non è neppure quel diritto esclusivo, assoluto ed incondizionato della concezione capitalista: una società libera e civilmente avanzata, individua nella proprietà la funzione sociale, che ne diventa elemento caratterizzante e discriminante, per il quale la stessa proprietà assurge a mezzo di elevazione dell'uomo, punto di incontro tra individui eguali nei diritti e nei doveri, e non fonte di scontro tra classi in lotta per il reciproco annientamento.

Articolo 17.

La gestione dell'impresa, sia questa di proprietà dello Stato, sia di proprietà privata o a partecipazione statale, è socializzata. Ad essa prende parte diretta il lavoro.

In ogni impresa le rappresentanze dei tecnici, degli impiegati, degli operai cooperano alla gestione, all'equa fissazione dei salari nonché all'equa ripartizione degli utili fra i lavoratori, il fondo di riserva, il frutto al capitale azionario. E ciò sino all'annullamento del salario con la progressiva trasformazione del rapporto di lavoro a struttura salariale in rapporto associativo.

Il principio della socializzazione sancito all'articolo 6, trova ora attuazione nell'impresa, alla cui gestione partecipano tutti i fattori della produzione, attraverso qualificate rappresentanze elette.

Finalmente il lavoratore non è più uno degli strumenti materiali dell'impresa, come una macchina o un ingranaggio, avulso dalla organicità del processo produttivo, alienato dalla ripetitività ossessivante di gesti inconsapevoli che ne minano la salute e ne offuscano l'intelletto: ora il lavoratore è al vertice dell'impresa, ne organizza gli scopi, ne programma il lavoro insieme all'imprenditore. Nei suoi occhi c'è il ciclo completo della produzione ed il prodotto finito. E la sua retribuzione — che da salario deve trasformarsi in diritto spettante all'associato — discende dalla sua opera di protagonista del processo imprenditoriale e non dal degradante rapporto fatica-sofferenza contro mercede.

È il superamento del metodo Bedaux, la sconfitta di un sistema di produzione forzata, nel quale il rapporto *uomo-capacità di lavoro al minuto* assimila l'uomo alla bestia. Questa alienante unità di misura delle cosiddette civiltà industriali, che ha un fondamento di razionalità per tutte le ideologie materialistiche, è superata e resa inutile dal nuovo rapporto *lavoratore-impresa*, nel quale la capacità di lavoro dell'individuo è misurata dal suo interesse di compartecipe dell'impresa medesima.

È appena il caso di sottolineare che di « impresa » si parla e non di « azienda ». I due concetti sono chiari perché giuridicamente definiti. La socializzazione dell'azienda (beni materiali: macchine, strumenti di lavoro, immobili ecc.) appartiene all'ideologia marxista che nega la proprietà e la riconosce solo come privilegio dello Stato. Noi non vogliamo la spartizione dei beni materiali, che possono restare nella sfera di proprietà del singolo: ma quando questi beni vengono organizzati al fine della produzione (« impresa »), poiché al raggiungimento di tal fine prende parte integrante e insostituibile il lavoro, chiediamo che il lavoratore partecipi a pieno titolo alla gestione dell'impresa ed alla redistribuzione del frutto di ciò che è stato prodotto. Imprenditore e lavoratori uniti nella fatica, nell'intelligenza, nella sorte, nella volontà di operare per il bene comune.

Titolo III

I partiti politici.

Articolo 18.

La Repubblica riconosce il pluralismo politico e il diritto di tutti i cittadini di associarsi liberamente in partiti.

Questo riconoscimento rientra nel più vasto concetto della tutela dei diritti della persona umana, ma abbiamo preferito esprimere in una apposita norma, a scanso di equivoci, la fedeltà al pluralismo politico e quindi il diritto di vita dei partiti.

Quanto alla *funzione* del partito politico riteniamo di precisare — trattandosi di un progetto aperto al dibattito — che l'articolo 18 dello schema conteneva in origine questo secondo comma con riferimento ai partiti:

« Questi ultimi, organizzazioni private, hanno la funzione di promuovere l'elaborazione dei programmi, di stimolare le idee e il dibattito politico, di cooperare alla preparazione professionale della classe dirigente, ma in nessun caso possono sostituirsi alle istituzioni e tanto meno espropriare gli individui del diritto al libero esercizio della politica. Possono orientare, non determinare, la politica nazionale che è funzione del Capo dello Stato, del Governo, del Parlamento ».

Alla rilettura del testo, prima del Congresso del MSI-destra nazionale dell'82, questo comma sembrò troppo restrittivo della funzione dei partiti e fu soppresso.

Può darsi che sia stata una saggia decisione, ma il problema resta. È sufficiente dire che i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti, senza precisare che cos'è il partito?

La Nuova Repubblica esalta l'onestà e la rettitudine, la competenza ed il merito, si fonda sulla giustizia: possiamo trasferire in essa l'attuale *tipo* di partito politico, espressione massima dell'intrigo, della corruzione, della mentalità e dei metodi mafiosi, malanno riconosciuto e disprezzato dall'opinione pubblica?

Sulla base del *tipo* di partito nato dalla Costituzione del '48, è cresciuto l'attuale sistema politico che ha avvelenato ogni cosa: l'uomo, la società, le istituzioni, il potere pubblico. Ne è derivato addirittura il malfamato nome di « partitocrazia »! E ciò è potuto accadere perché quella Costituzione non pensò a delineare il volto del partito, a indicarne la funzione, a stabilirne il ruolo nella vita pubblica. Tutto fu lasciato al ricordo del vecchio modello di partito prefascista, la cui riproduzione fu col tempo aggravata dalla maggiore spregiudicatezza e corrottezza delle nuove generazioni di adepti.

Come per i sindacati, per i quali fu almeno prevista la registrazione (articolo 39 della Costituzione) non si volle per i partiti (articolo 49) alcuna forma di riconoscimento giuridico, che avrebbe implicato l'elencazione dei requisiti condizionanti: ci si fidò del riferimento all'equivoco e non controllabile « metodo democratico » interno, la cui interpretazione — al di là delle formule rassicuranti degli statuti — è nelle mani delle oligarchie dominanti.

Noi, dunque, proponiamo l'elaborazione di un secondo comma al nostro articolo 18, che tenga conto della duplice esigenza: la libertà dei partiti di operare in un quadro garantito di pluralismo politico; l'indicazione del ruolo del partito nella vita pubblica e della sua funzione rispetto alla determinazione della politica nazionale.

Articolo 19.

I magistrati, i militari di carriera, gli appartenenti alle Forze dell'ordine (Polizia, Carabinieri, Guardia di finanza, Agenti di custodia), i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero, non possono essere iscritti ai partiti, né possono pubblicamente professare idee politiche. Gli appartenenti alle categorie di cui sopra possono partecipare alle competizioni elettorali solo in caso di dimissioni dal servizio da presentarsi con congruo anticipo, secondo le disposizioni di legge.

Il problema della iscrizione ai partiti politici per gli appartenenti a queste speciali categorie, viene risolto negativamente.

Il divieto — che non è limitazione assoluta della libertà — trova giustificazione nella eccezionalità del potere attribuito dalla legge ad alcune categorie di cittadini collocate letteralmente al di sopra di tutte le altre, o nella eccezionalità delle funzioni svolte. Non è pensabile, ad esempio, che chi si pone di fronte alla intera società come giudice, come titolare del supremo diritto di stabilire chi ha torto e chi ha ragione, chi può restare libero e chi deve andare in galera; chi, cioè, deve dare la massima garanzia di obiettività e imparzialità, pretenda anch'è di appartenere ad un partito politico, ad una fazione, che implica la professione di una fede, di una ideologia, con obbligo statutario di difenderle e di affermarle, e con il dovere di operare secondo gli interessi settari della tessera prescelta.

Non si sostenga che questa è una discriminazione tra cittadini, perché a colui che è privilegiato da un potere eccezionale o autorizzato a portare le armi e ad usarle o a indagare sulla vita pubblica e privata degli altri cittadini, e per questo privato del diritto di iscrizione al partito politico, resta la scelta di rinunciare al privilegio per poter esercitare il diritto di iscrizione.

Del resto la stessa Costituzione del '48 prevede, all'articolo 98, la possibilità di limitare per legge il diritto di iscrizione ai partiti politici « per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero ».

Questa formula, merita di essere recuperata al nostro testo, ferma restando la previsione del divieto costituzionale. Se così, infatti, avesse scelto il costituente del '48, non ci troveremmo oggi di fronte al pericolo — gravissimo — di veder cadere tale sacrosanto divieto, attraverso la mancata previsione legislativa, per favorire le manovre partitocratiche.

Titolo IV**La Carta della Gioventù.****Articolo 20.**

La Repubblica riconosce nei giovani la garanzia dello sviluppo umano e sociale, la forza del rinnovamento che assicura il progresso nella continuità della Storia, ed opera per rendere concreto il diritto delle nuove generazioni ad essere inserite, attraverso il solo titolo della capacità e del merito, in ogni campo sociale ed a tutti i livelli di responsabilità.

La legge garantisce e disciplina tale diritto in una apposita Carta della Gioventù.

Per la prima volta un progetto di Costituzione sancisce lo specifico diritto dei giovani ad essere totalmente inseriti nella società attraverso i soli e fondamentali requisiti della capacità e del merito.

La nuova Repubblica riconosce che la forza del rinnovamento è patrimonio delle nuove generazioni cui è affidato il divenire dello Stato e della società, e ne esalta la funzione ed il ruolo rinviandone le indicazioni particolari ad una legge organica, definita Carta della Gioventù, che della Costituzione diventa, quindi, parte integrante.

Questo speciale riconoscimento che si aggiunge ai generali diritti della persona umana, attribuisce al giovane la giusta collocazione, strappandolo alla emarginazione ed al ricatto paternalistico, e proiettandolo a pieno titolo in ogni spazio sociale e — raggiunta la maggiore età dei 18 anni — ad ogni livello di responsabilità.

La Costituzione del '48, che prevede i diritti e i doveri dei genitori, ignora totalmente quelli dei giovani, limitandosi ad affermare una generica *protezione della gioventù* (articolo 31) attraverso appositi istituti che, se possono ben riferirsi alla maternità ed all'infanzia, non possono che apparire inutili e fortemente riduttivi rispetto ai problemi, alle ansie, alla irrequietezza ed all'impegno dei giovani.

Nell'ultimo trentennio il problema della gioventù è stato sempre affrontato marginalmente ed occasionalmente, di fronte all'insorgere di particolari fenomeni. Mai si è guardato a questo grande mondo in continuo fermento, con la volontà di conoscerlo, di comprenderlo, per prevenirne le esplosioni distorte e per valorizzare quelle feconde. Compito della Nuova Repubblica è di restituire ai giovani, con la garanzia dei loro peculiari diritti e la coerente indicazione dei doveri, la fede nella vita e nell'umanità, la fierezza della italianità, la volontà di emergere per costruire.

Titolo V**La Carta degli Italiani nel mondo.****Articolo 21.**

La Repubblica garantisce agli Italiani nel mondo, figli prediletti della madrepatria, la parità dei diritti e dei doveri rispetto ai connazionali residenti in Patria. Assicura la tutela all'estero della loro dignità e dei loro diritti, promuove e favorisce le iniziative per il loro ritorno entro i confini nazionali.

La legge rende effettive tali garanzie attraverso una apposita Carta degli Italiani nel mondo.

Tra le innovazioni di questo disegno, il riconoscimento dei diritti degli « Italiani nel mondo », definiti « figli prediletti della madrepatria », elimina una discriminazione e proietta il nuovo Stato sul piano di una più alta civiltà.

L'equiparazione nei diritti e nei doveri di tutti gli Italiani, ovunque si trovino, ricostituisce il tessuto della Nazione e restituisce le preziose energie morali degli emigrati alla vita della comunità.

La norma non si limita ad una generica affermazione, ma si propone due precise finalità: la tutela all'estero della dignità e del diritto del lavoro italiano; il ritorno dei « figli prediletti » entro i confini nazionali.

La Costituzione del '48 non si occupa di questo enorme fenomeno sociale ed economico, che pur incide direttamente sulla vita interna della nazione, con vaste proiezioni esterne.

Dal dopoguerra ad oggi ci si è ricordati degli emigranti soltanto per contare le loro preziose rimesse, ma non si è mai sentito il bisogno di tutelarne all'estero il lavoro e le condizioni di vita, di tenerne vivo il legame con la madrepatria attraverso la presenza costante della lingua, della cultura, delle tradizioni, il richiamo alle originarie radici.

Il fenomeno dell'emigrazione è stato ritenuto estraneo alla attività nazionale, proprio come alla fine del secolo scorso, quando prevalse la rassegnazione, o meglio la comoda convinzione, che si trattasse di un evento naturale ineluttabile di fronte alla pressione del mercato interno del lavoro: quasi una valvola di sicurezza da lasciarsi agire automaticamente, senza controlli, per impedire alla pressione di esplodere. Ci si guardò bene dal chiedersi quali riflessi il fenomeno avrebbe avuto nel campo economico, sociale, etnico, morale della vita della nazione. E, conseguentemente, si considerò « perduta » questa immensa risorsa umana, che è andata ingigantendosi con gli anni, soprattutto a partire dall'ultimo dopoguerra. Ed

altrettanto conseguentemente questa nostra comunità disseminata nel mondo, è stata privata di quei diritti politici che l'avrebbero reinserita, in maniera feconda e indissolubile, nello Stato e nella Patria.

Si deve al MSI-DN se oggi il voto degli Italiani all'estero, pur tra mille ostacoli e difficoltà frapposti dal regime partitocratico e con limitazioni aberranti, sta per diventare realtà; come si deve al MSI-DN se, nel disegno del nuovo Stato, il problema trova solenne collocazione in un apposito titolo che garantisce l'emanazione di una « Carta degli Italiani nel mondo » avente forza costituzionale.

PARTE II — L'ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA**Titolo I****Il Presidente della Repubblica.****Articolo 22.**

Il Presidente della Repubblica rappresenta la Nazione, garantisce il rispetto della Costituzione, è il Capo del Governo e delle Forze armate.

Presiede il Consiglio dei ministri, nomina e revoca il Primo ministro e gli altri membri del Governo.

È garante dell'indipendenza nazionale, della integrità del territorio, del rispetto dei trattati.

Promulga le leggi; può rinviarle al Parlamento per una nuova deliberazione totale o parziale che non può essere rifiutata; può sottoporre a referendum deliberativo ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri.

Può, sentito il Primo ministro e il Presidente dell'Assemblea, sciogliere il Parlamento che deve essere rieletto entro quaranta giorni dallo scioglimento.

Concede la grazia, accredita gli ambasciatori, nomina agli alti impieghi civili e militari dello Stato.

Con questo articolo sul Capo dello Stato inizia la Parte II del progetto di Costituzione riguardante l'«ordinamento della Repubblica».

Nei primi tre titoli di questa parte è riassunto l'aspetto essenziale del passaggio dal sistema democratico parlamentare al sistema presidenziale: è delineato il volto di una «Repubblica presidenziale» che, ispirandosi al modello costituzionale francese, lo completa e lo supera attuando quella riforma del Parlamento che non fu possibile a De Gaulle, e senza la quale non poté produrre pieni effetti la grande riforma del 1958 (V Repubblica), integrata dalla revisione del 1962 che introduceva l'elezione popolare diretta del Capo dello Stato.

Il sistema, infatti, che regola le tre fondamentali istituzioni — Presidente della Repubblica, Governo, Parlamento — non può che essere un sistema organico che tiene conto della interdipendenza di tali istituti e delle loro funzioni, a nulla servendo un Presidente ed un Governo efficienti con un Parlamento paralizzante e viceversa; da cui discende la interdipendenza delle riforme che investano tali organismi.

Se ne accorse De Gaulle nel 1969 quando, prendendo atto che l'efficienza raggiunta dall'Esecutivo non poteva esprimersi a pieno

di fronte ad un modello vecchio, lento, ripetitivo di Parlamento, provò a trasformare una delle due Camere, il Senato, in un'assemblea meramente consultiva; cioè ad attuare un bicameralismo nettamente differenziato che nascondeva un sostanziale monocameralismo: la riforma, intelligente ma lontana nel tempo dalla grande trasformazione del '58 e proposta insieme ad un'altra riforma, impopolare, la istituzione delle regioni, non fu compresa dal popolo che la bocciò, in sede di *referendum*, sia pure con il 50,98 per cento dei votanti contro il 46,29 per cento, inducendo il Generale a dimettersi.

L'errore di De Gaulle fu di non aver legato alla riforma del '58 sull'Esecutivo quella del Parlamento, in virtù del principio dell'interdipendenza, e di aver proposto troppo tardi la seconda, legandola ad un complesso di altre riforme (68 articoli la legge di revisione costituzionale sottoposta a *referendum*!) del tutto autonome e per giunta impopolari.

Un errore che si tende a ripetere in Italia, nell'impostare il discorso sulla riforma istituzionale, quando si vuol privilegiare l'Esecutivo recuperandogli poteri, snellezza di procedure e quindi efficienza, senza il contrappeso di una riforma del Parlamento che al principio dell'efficienza si ispiri e si adegui.

Nel progetto del MSI-DN i tre istituti, Presidente della Repubblica, Governo, Parlamento, vengono unitariamente considerati ed esaltati nelle rispettive funzioni in nome di quattro fondamentali principi: l'armonizzazione tra libertà e autorità, la coincidenza tra responsabilità-potere-consenso (oggi totalmente dissociati), la rappresentatività, l'efficienza.

E nessuno si scandalizzi (l'accettò a pieni voti il popolo francese, maestro di democrazia classica), se in questo progetto viene capovolta la sistemazione degli istituti rispetto alla Costituzione del '48: Presidente della Repubblica, Governo, Parlamento *contro* Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo. Dal punto di vista sistematico la prima collocazione è la più corretta e moderna, e intende sottolineare che al vertice sono la Nazione e lo Stato, rappresentati e fusi in quel simbolo vivente che è il Presidente della Repubblica, nel quale ogni singolo cittadino si ritrova ed il popolo intero si riassume. Segue il Governo, potere esecutivo, di cui il Presidente della Repubblica è il Capo, perché è il potere onnipotente ed operante nella vita della nazione, costretto ad affrontare e risolvere minuto per minuto tutti i problemi, guidando la complessa macchina dell'amministrazione statale. Terzo, per collocazione, non certo per funzioni, il Parlamento, simbolo ed espressione della sovranità popolare, nella nuova ed efficiente veste del sistema monocamerale.

* * Il Presidente della Repubblica è il Capo del Governo e delle Forze Armate, presiede il Consiglio dei Ministri, nomina e revoca il Primo Ministro, è garante dell'indipendenza dell'Autorità Giudiziaria, presiede il Consiglio Superiore della Magistratura, sottopone a *referendum* deliberativo i progetti di legge concernenti l'organizzazione dei poteri pubblici.

La novità della formula, tratta dal modello presidenziale francese — il più vicino ed applicabile alla situazione italiana, che sa-

rebbe difficilmente adattabile ai modelli presidenziali degli Stati Uniti d'America e della Svizzera — sta nei poteri del Presidente e nella sua elezione diretta dal popolo. Anche in questo campo le riforme poterimethodo di elezione sono strettamente connesse e quindi interdipendenti.

Non ha senso la solennità dell'investitura popolare con la figura di un eletto privo di poteri. Dal momento che il popolo, non le manovre e i compromessi dei partiti, sceglie il proprio supremo rappresentante, è naturale che a tale rappresentante vengano affidati le massime responsabilità ed i più ampi poteri, con i giusti temperamenti e contrappesi costituzionali.

Così, ad esempio, il Capo dello Stato Capo dell'Esecutivo presiede il Consiglio dei ministri, che ha, però, un proprio Primo Ministro investito di funzioni distinte ed autonome. Questo singolare « bicefalismo » dell'esecutivo è quanto di più razionale si possa produrre in un ordinamento costituzionale, perché garantisce la duplice funzione del governare e dell'amministrare, crea l'equilibrio tra i poteri del Presidente della Repubblica, del Governo e del Parlamento; pone in essere una remora, con l'istituto del Primo Ministro, di fronte alle tentazioni totalitarie del Capo dello Stato. Ma la nomina del Primo Ministro da parte di quest'ultimo, in un quadro di funzioni e ruoli separati, restituisce all'Esecutivo quell'unità di visioni, di indirizzi e di volontà che è garanzia di efficienza. Il massimo di rappresentatività ed il massimo di efficienza sono dunque racchiusi in questa formula, oggi all'avanguardia degli orientamenti costituzionali che vogliono fondarsi sulla libertà degli individui, sull'autorità dello Stato e sul principio della giustizia sociale.

Articolo 23.

Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni a suffragio universale diretto. L'elettorato passivo per tale magistratura si consegue al 40° anno di età.

Sancisce l'elezione popolare diretta del Capo dello Stato, stabilendo al 40° anno di età il conseguimento dell'elettorato passivo. Tale limite sembra opportuno collocandosi a mezza strada della vita dell'uomo, quando alla freschezza delle forze psico-fisiche si aggiunge la saggezza della maturità.

Più profonde riflessioni possono suggerire scelte diverse.

Quanto alla novità del metodo di elezione, il MSI-DN non è più solo a sostenere il suffragio popolare diretto, che sottrae al dominio dei partiti di potere, alle loro tresche ed ai loro condizionamenti, la più alta magistratura dello Stato.

È la rivincita dell'uomo, con le sue capacità e le sue virtù, con i valori universali e individuali che rappresenta, sulla partitocrazia; ed è al tempo stesso la rivincita del popolo che finalmente, e senza intermediari, esercita in concreto la sovranità. Saranno ancora i partiti — ma non più solo i partiti — a presentare le candidature, ma questa volta tutti dovranno farlo al cospetto del popolo, non nei conciliaboli del Parlamento: e dovranno necessariamente indicare l'uomo ritenuto più idoneo a quello specifico ed eccezionale incarico, tirando fuori il meglio del loro campionario se vorranno essere « competitivi », ed il popolo — dalla rosa degli uomini più qualificati dell'intero Paese — sceglierà chi riterrà più capace e più degno di rappresentare la Nazione nella sua integrità e di guidare il Governo.

E l'eletto, ricevendo i propri poteri dalla Costituzione e dall'investitura popolare, potrà esercitarli senza pregiudizi e senza condizionamenti, nell'unico supremo interesse della collettività.

In questo sistema di Repubblica presidenziale, il metodo dell'elezione popolare diretta si estende a tutti i responsabili degli esecutivi, regionali e locali, in base allo stesso criterio della rivalutazione dell'uomo sul partito, ed al fondamentale principio che la competenza ed il merito sono i soli titoli richiesti per accedere agli incarichi pubblici.

Il sistema clientelare e mafioso, che fino ad oggi ha imposto ai vertici dei pubblici poteri personaggi succubi dei « padrini » o delle cosche partitocratiche, trova così il più solido sbarramento, con il ritorno alle virtù civiche ed al presidio del consenso popolare.

Articolo 24.

Quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata ed il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica adotta le misure richieste da tali circostanze, sentiti il Primo ministro, il Presidente del Parlamento, il Presidente della Corte Costituzionale, informandone la Nazione con un messaggio.

I provvedimenti devono essere ispirati alla volontà di assicurare ai poteri pubblici costituzionali, nel minor tempo possibile, i mezzi necessari per provvedere ai loro compiti.

Il Parlamento si riunisce di diritto e non può essere sciolto durante l'esercizio dei poteri eccezionali.

Anche questa norma proviene dalla vigente Costituzione francese e prevede eccezionali poteri al Capo dello Stato in eccezionali momenti chiaramente individuati.

Sono indicate le condizioni per l'esercizio di tali poteri e le garanzie contrapposte come, ad esempio, l'automatica convocazione del Parlamento che non può essere sciolto durante il periodo dell'emergenza.

La situazione italiana, ben più di quella francese ha bisogno di una norma di tal genere, considerato il progressivo deteriorarsi dell'ordine pubblico. Il terrorismo, colpito ma non vinto, la mafia e la camorra in sanguinosa ascesa con centinaia e centinaia di omicidi ogni anno, i quotidiani sequestri di persona che portano la tragedia in chiunque abbia dei beni al sole, il dilagare della droga che semina vittime e incrementa ovunque il numero dei delitti rendendo insicuri i grandi ed i piccoli centri, offrono il triste quadro di un Paese alla deriva e di uno Stato incapace di controllare la situazione. La polverizzazione dei poteri e quindi dei centri decisionali, la confusione delle funzioni e l'intersecarsi delle competenze, l'ostilità dei partiti di governo verso forme di comandi unificati, con ampiezza di poteri e di mezzi tesi a combattere queste piaghe della società italiana, impediscono anche il semplice arginamento di questi fenomeni di criminalità organizzata. Si preferisce giocare sull'equivoco dando di volta in volta, di fronte all'eccezionalità dell'evento ed all'ondata di commozione popolare, l'illusione di restaurare l'autorità con l'affidamento di « speciali » incarichi a più o meno noti funzionari: ma nella sostanza tutto resta immutato, perché la nuova « autorità » ha solo compiti di « coordinamento » di ciò che è — per antica esperienza — non coordinabile. Né sono bastate le numerose e tenaci battaglie condotte dal MSI-destra nazionale per indurre i vari Governi ad applicare le leggi vigenti, utilizzando il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza che pur offre strumenti straordinari

per fronteggiare le gravi emergenze, così come avviene in ogni Nazione ad Oriente ed Occidente. In Italia no: si riconosce da ogni parte che la situazione è insostenibile, che siamo addirittura in guerra; ci si accorge che i « rimedi » adottati non sono serviti a nulla, ma ci si ostina a non voler applicare misure all'altezza della situazione.

In questo schema di nuova Costituzione si rimuove ogni remora e si cancellano gli equivoci affidando allo Stato, per norma costituzionale, strumenti eccezionali per le situazioni di emergenza, attraverso speciali poteri conferiti al Presidente della Repubblica che li esercita per un periodo limitato, con il fine di ristabilire l'autorità e l'efficienza dei pubblici poteri e sotto il controllo del Parlamento.

Titolo II**Il Governo.****Articolo 25.**

Il Governo determina e dirige la politica nazionale.

Dispone dell'amministrazione e delle Forze armate.

Il Primo ministro dirige e coordina l'azione del Governo. Assicura l'esecuzione delle leggi.

Può sostituire, eccezionalmente e per delega espressa, il Presidente della Repubblica nella Presidenza del Consiglio dei ministri su un ordine del giorno determinato.

Non il Presidente della Repubblica, che pur ne è il Capo, ma il Governo « determina e dirige la politica nazionale », con il Primo Ministro che a sua volta « dirige e coordina » l'azione del Governo.

In questa norma appare ancor più chiaro il sistema del bicefalismo, con la indicazione delle funzioni del Primo Ministro. Si ha così il Capo dello Stato che rappresenta la nazione, che al tempo stesso è Capo dell'esecutivo e nomina il Primo Ministro e gli altri membri del Governo; il Primo Ministro che dirige e coordina l'azione del Governo; il Governo che determina e dirige la politica nazionale. La differenziazione delle tre funzioni al vertice dello Stato è netta e di per sé — senza ancora chiamare in causa il Parlamento — allontana ogni sospetto sulla presunta vocazione dittatoriale del sistema presidenziale; inoltre offre la garanzia dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo e della compenetrazione tra Governo e popolo, visto che è il popolo a scegliersi il Capo del Governo; infine è garanzia di efficienza, considerato che il Capo dello Stato Capo del Governo, non sarà costretto a nominare ministri clientelari imposti dalle correnti dei partiti sulla base dei loro compromessi, ma potrà liberamente scegliere tra gli uomini più idonei per capacità e rettitudine.

Ne deriva una sorta di *centralità del Governo*, tra il Capo dello Stato e il Parlamento, che è in fondo la tendenza attuale dei Paesi a democrazia classica, di fronte alla gigantesca complessità del governare e dell'amministrare una società moderna investita da innumerevoli problemi in continua evoluzione. E non è questa una mortificazione del Parlamento, al quale è riservata l'integrità del potere legislativo nella rinnovata ed accresciuta rappresentatività popolare: è il recupero di una eccezionale funzione e di un potere — quello esecutivo — fino ad oggi mortificati ed espropriati dalla partitocrazia, che ne ha sempre fatto strumento passivo di erogazione di privilegi per mantenere ed estendere l'apparato clientelare.

La conquista di questa *nuova centralità*, con il Governo che governa e che amministra in virtù del consenso, che arriva al cuore della società e che muove ogni ingranaggio della macchina statale e di tutta la struttura pubblica, ispirando e stimolando al recupero dei valori morali la vita privata, prevenendo le istanze e rispondendo ad ogni esigenza della collettività, è il punto di forza dell'idea del nuovo Stato.

Articolo 26.

Le funzioni di membro del Governo sono incompatibili con l'esercizio del mandato parlamentare e di qualsiasi altra funzione o impiego pubblici o attività professionale privata.

Conseguente al recuperato ruolo dell'Esecutivo, è questa norma che sancisce l'assoluta incompatibilità della funzione di Governo, e quindi di membro del Governo, con qualsiasi altra funzione pubblica, prima fra tutte quella di membro del Parlamento.

È davvero assurda, e per certi aspetti immorale, l'attuale posizione di Ministri e Sottosegretari che — in spregio al tradizionale principio della separazione dei poteri — esercitano al tempo stesso il potere esecutivo e quello legislativo, godono dei privilegi che da entrambi derivano, e partecipano — magari con voto determinante — alla formazione delle leggi che proprio il Governo propone.

La nostra proposta, oltre ad eliminare tale contraddizione, colpisce anche la sfera della vita professionale privata di chi entri a far parte del Governo, perché la preminenza della posizione non possa recargli neppure indiretti vantaggi. Non si può, infatti, garantire la moralità e l'efficienza della pubblica amministrazione, se questo principio non viene prima di tutto applicato a chi di tale garanzia è depositario e responsabile. La « questione morale » — già dimenticata anche da chi la denunciò come « emergenza » —, la moralizzazione della vita pubblica, cominciano da qui: dalla separazione concreta dei poteri, dall'isolamento del potere esecutivo da ogni altra forma di potere pubblico.

Articolo 27.

I membri del Governo sono penalmente responsabili degli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni.

La responsabilità penale dei membri del Governo per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni, investe tutti i membri compreso il Primo Ministro, ma non il Presidente della Repubblica che pur è il Capo dell'Esecutivo. Il sistema bicefalo dell'Esecutivo dimostra anche in questo delicato caso la propria duttilità ed efficienza, tenendo fuori dalla responsabilità il Capo dell'Esecutivo in quanto Capo dello Stato, ma non chi ha il compito istituzionale di dirigere e coordinare l'azione del Governo.

Non è prevista, come nell'attuale ordinamento, quella speciale tutela dei ministri attraverso la « Commissione parlamentare per i procedimenti di accusa », detta Commissione Inquirente, che è, in sostanza, la commissione di difesa dei ministri, cioè di garanzia della loro non punibilità; nel nostro disegno è stabilito che si proceda contro i ministri davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, come per gli altri cittadini, salva l'autorizzazione a procedere del Parlamento nel caso di reati « qualificatamente politici ». Del resto è a tutti noto il fallimento dell'attuale Commissione Inquirente, distintasi per le scandalose archiviazioni di procedimenti, che avrebbero meritato l'apertura dell'inchiesta, con la formula « manifesta infondatezza » dell'accusa. Per la maggioranza della Commissione Inquirente (di solito 11 contro 9) ogni accusa nei confronti di un ministro è un atto temerario di lesa « ministerialità » e comunque è sempre « manifestamente infondata », tanto che si è venuta istituzionalizzando una specie di presunzione di innocenza del ministro *ex lege*.

Vale, dunque, la pena di mantenere in vita un collegio inquirente incapace di porsi al di sopra delle parti e di operare con senso di giustizia nei confronti dei ministri ?

L'ondata di sdegno popolare che segue ad ogni archiviazione forzata, ha indotto tutti i partiti a presentare al Parlamento proposte di legge tendenti ad abrogare la Commissione ed a togliere ai ministri il sostanziale privilegio dell'impunità, ma — tranne che per il MSI-DN — si è trattato di un gesto formale, dietro al quale si nasconde la volontà di mantenere le cose come stanno, a tutela della intangibilità del Signor Ministro: questa « vacca sacra » del regime, che ha sempre ragione e che può calpestare il « giardino » della legge.

Ci sembra, quindi, provvido e doveroso eliminare questa struttura ed affidare i ministri, nel nostro schema di nuova Costituzione, al giudizio della magistratura ordinaria, salva l'autorizzazione a procedere per i reati politici chiaramente individuati come tali.

Titolo III

Il Parlamento.

Articolo 28.

Il Parlamento è costituito da una sola Camera che prende il nome di « Camera dei Deputati e delle categorie ».

I deputati costituiscono la metà dell'assemblea e sono eletti a suffragio universale diretto; i rappresentanti delle categorie produttrici costituiscono l'altra metà e sono eletti a suffragio universale diretto nell'ambito delle rispettive categorie.

« Il nostro è un sistema bicamerale pressoché unico al mondo. Abbiamo due Camere non solo identiche per i poteri che esercitano, ma anche uguali nella struttura rappresentativa ». « Quasi ovunque ci sono o specializzazione di funzionari o prevalenza della Camera bassa, con il Senato ricondotto al rango di organo di controllo sospensivo ». (Giuliano Amato, Mondoperaio 1979).

Nella nostra proposta la scelta del Parlamento cade sul sistema monocamerale, ritenuto più efficiente, meno costoso e maggiormente rappresentativo dato il nuovo metodo elettorale indicato.

I difetti del sistema bicamerale indifferenziato sono troppo noti perché si debbano illustrare. Basti considerare l'enorme appesantimento delle procedure che rendono esasperante l'iter legislativo, di fronte alla nullità dell'effetto garantista in quanto la stessa partitocrazia domina i Gruppi dell'una e dell'altra Assemblea. L'attuale sistema bicamerale giova, appunto, ai partiti di governo che possono rimediare e correggere, nella seconda Camera, le eventuali « deviazioni » legislative della prima.

Per quella logica interdipendenza delle riforme non è pensabile un esecutivo snello ed efficiente con un Parlamento lento e inconcludente; per cui, concepito un moderno sistema presidenziale capace di rispondere con tempestive azioni di governo alle esigenze della società, si deve necessariamente costruire un Parlamento in grado di interpretare tali esigenze con leggi giuste ed altrettanto tempestive, e di rispondere a sua volta, con estrema sensibilità anche se con valutazioni autonome, alle sollecitazioni del Governo: leggi giuste, perché la giustizia è alla base della Nuova Repubblica, tempestive perché l'atto legislativo deve prevenire il fenomeno, o almeno ergersi quando questo si manifesta. Una legislazione tardiva non risolve, anche se buona, perché finisce col diventare una pericolosa sanatoria che insegue il fatto, accettandolo, anziché modelarlo prevenendolo. E non si potrà dire che il Parlamento italiano sia capace di intuire le esigenze della società e di disciplinare, precedendoli, i fenomeni, perché è proprio vero il contrario: e cioè

che i fatti hanno sempre anticipato le leggi, che nascono sotto la pressione degli eventi, quindi condizionate da essi.

L'obiettivo del nuovo potere legislativo è dunque duplice: massimo di rappresentatività, massimo di efficienza, da conseguirsi possibilmente al minor costo. Quest'ultima apparente condizione non è fondamentale, perché non si misura dal suo costo un sistema politico basato sulla libertà! Certo l'abolizione del Parlamento e delle stesse elezioni potrebbe realizzare grossi risparmi: ma il popolo paga volentieri il costo della libertà; ciò che al popolo dà fastidio è lo spreco. E un sistema bicamerale indifferenziato e per giunta a camere larghissime (un migliaio di membri, uno dei più grossi del mondo!) è proprio uno spreco.

D'altra parte l'esigenza del monocameralismo e la tendenza di fatto a realizzarlo, trovano riscontro nella proliferazione delle Commissioni interparlamentari, cioè in quelle Commissioni bicamerali, oggi in gran voga, per alloggiare le quali si è dovuto comprare, restaurare ed attrezzare (Dio sa con quale mole di spesa!) un intero grande palazzo: il vecchio San Macuto, già sede del Sant'Uffizio, dove fu duramente processato Galileo Galilei e dove oggi si finge di processare i ministri.

Il fatto che i due rami del Parlamento sentano il bisogno di lavorare, per i grandi problemi, in sintonia anzi in perfetta fusione, e non nell'ambito istituzionale delle rispettive autonomie, dimostra l'esigenza di unificare le Assemblee per motivi di completezza della rappresentanza, di unicità del dibattito, di snellezza di procedure e di generale efficienza.

La denominazione della nuova Assemblea non ha grande importanza, mentre è rilevante stabilirne la composizione: metà dei rappresentanti eletta dal popolo, l'altra metà nell'ambito delle categorie produttrici. L'unione della politica e della tecnica, la simultaneità dello scontro dialettico tra i due tipi di concezioni e di interessi, favorisce la razionalità delle scelte, perché la competenza informa ed illumina la politica, e la politica può esercitare il suo primato sulla base della conoscenza tecnica.

Ipotizzare due distinte Camere, una politica ed una tecnica, separare i due momenti legislativi, significherebbe esasperare gli attuali difetti del sistema bicamerale indifferenziato, rendendo estenuante e difficile l'iter legislativo, per la difficoltà dello scontro a distanza tra due mentalità, due formazioni culturali diverse. Scontro, invece, fecondo se ricondotto alla contestualità e unificato dalla immediatezza dialettica.

Articolo 29.

Ogni elettore esprime in schede separate il voto per la rappresentanza politica ed il voto per la rappresentanza di categoria.

Dal doppio tipo di rappresentanza nell'Assemblea legislativa, discende la duplicità del voto per ogni cittadino. Come oggi si esprimono due voti separati ma non differenziati sotto il profilo dell'interesse, uno per la Camera ed uno per il Senato, nella proposta di nuova Costituzione i due voti vanno a formare la stessa Camera, ma per rappresentanze differenziate. L'individuo, infatti, porta in sé, uniti e distinti, due tipi di interessi: quello universale, caratterizzato dagli ideali, di cui è portavoce il partito politico; quello particolare, caratterizzato dall'esistenziale quotidiano, di cui è portavoce ed interprete l'associazione della categoria professionale cui il soggetto appartiene.

Articolo 30.

Una legge organica definisce e riconosce le categorie che devono comprendere le lettere, le scienze, le arti, la tecnica, le libere professioni, l'industria, l'agricoltura, il commercio, l'artigianato, il settore terziario, il pubblico impiego, i pensionati, e tutte le altre che di fatto costituiscano una apprezzabile componente della società.

L'individuazione delle categorie di cui al precedente articolo è affidata alla legge, che le « definisce » e le « riconosce ».

Nella norma l'indicazione è tassativa, ma possono essere individuate altre categorie, non comprese nell'elenco, sempre che costituiscano una « apprezzabile componente della società ».

Articolo 31.

Il numero dei membri del Parlamento e le procedure elettorali sono stabiliti per legge. Il Parlamento si rinnova ogni cinque anni.

La composizione quantitativa del Parlamento deve essere oggetto di attenta revisione. Gli attuali 952 membri (630 deputati, 322 senatori) sono un numero sproporzionato rispetto alla popolazione (poco più di 56 milioni di abitanti) e costituiscono uno dei Parlamenti più numerosi del mondo.

Ecco alcuni dati a raffronto:

NUMERO MEMBRI PARLAMENTO			
	ABITANTI	Camera Bassa	Camera Alta
FRANCIA	52.665.802 (cens. 1975)	491	295
U.S.A.	203.211.926 (cens. 1971) 218.080.000 (stima 1978)	435	100
INGHILTERRA (U.K.) .	54.158.315 (cens. 1971) 55.930.000 (stima 1979)	635	1.075
SPAGNA	33.823.918 (cens. 1970) 37.700.000 (stima 1977)	350	248
GERMANIA OCC.	61.321.700 (cens. 1978)	518	45
BRASILE	93.139.037 (cens. 1970) 119.670.000 (stima 1979)	310	66
U.R.S.S.	Circa 270 milioni Comitato Centr. PCUS	750	287
CINA	Oltre un miliardo Assembl. popol. elez. 1979		1.734

Articolo 32.

Il Parlamento vota la legge in una sola lettura, dopo preliminare esame di una Commissione, e solo per l'approvazione delle leggi costituzionali si procede alla doppia lettura e con maggioranza qualificata.

Viene eliminata l'estenuante « doppia lettura », tranne che per le leggi di natura costituzionale, per cui l'*iter* legislativo diventa più semplice e più rapido.

Il Regolamento interno dell'Assemblea favorirà questa indispensabile speditezza attraverso celeri procedure nella fase dell'esame preliminare in Commissione. Al Parlamento, infatti, deve essere garantita la possibilità dell'esame più completo ed approfondito di ogni progetto legislativo, non l'arbitrio di « insabbiarlo » o di prenderlo in considerazione quando è diventato vecchio e superato.

Articolo 33.

Contro i membri del Parlamento e del Governo si procede penalmente davanti all'autorità giudiziaria ordinaria come per gli altri cittadini; solo in caso di reati qualificatamente politici è richiesta l'autorizzazione a procedere dell'Assemblea.

Cade con questa norma la famosa (o famigerata?) « autorizzazione a procedere » in favore del parlamentare che, finalmente, è considerato — di fronte alla giustizia — alla stregua del comune cittadino, tranne che per i reati « qualificatamente politici ». In quest'ultimo caso ci sembra doverosa la garanzia, per non esporre il rappresentante del popolo ad una sostanziale persecuzione politica sotto forma di una normale azione giudiziaria.

Ci rendiamo conto, ed il problema è di estrema attualità, della difficoltà giuridica di stabilire la linea di demarcazione tra reato comune e reato politico; ma a questa distinzione si dovrà giungere se si vorrà eliminare una vecchia piaga che incide sul costume politico ed incrementare l'emergenza morale.

Poiché non sarebbe giusto abolire la precauzione di tutelare, in qualche modo, l'azione politica del parlamentare, come non è giusto conservare la situazione attuale — che spesso diventa vera e propria copertura anche di fronte a tipici reati comuni — sarà necessario affrontare radicalmente il problema, anche a costo di elencare i reati per i quali si dovrà passare attraverso l'autorizzazione a procedere, se non fosse possibile racchiudere in una formula le caratteristiche del reato politico.

Articolo 34.

La funzione di parlamentare è incompatibile con ogni altra funzione o impiego pubblici o attività professionale privata.

Altra innovazione di rilievo: l'incompatibilità assoluta tra la funzione di parlamentari ed ogni altra funzione o attività pubblica e privata.

Solo un drastico divieto di tal genere può eliminare l'equivoco del « parlamentare dimezzato » che divide, cioè, l'impegno legislativo con molteplici altre attività.

Il popolo ha diritto di pretendere la dedizione totale dell'eletto all'attività legislativa ed a quella ispettiva sulla condotta del Governo.

Ogni altra attività, anche quella professionale, deve essergli proibita; così come ogni altro incarico o carica, fosse anche la presidenza dell'associazione sportiva del proprio paese.

Sapendolo prima il candidato sa a cosa va incontro e sceglie con cognizione di causa. Penserà poi il Parlamento a conferirgli una indennità che gli consenta lo svolgimento del mandato senza bisogno di arrotondamenti e senza condizionamenti di alcun genere.

Titolo IV**L'Autorità Giudiziaria.****Articolo 35.**

Il Presidente della Repubblica è garante dell'indipendenza dell'Autorità Giudiziaria.

In tale compito è assistito dal Consiglio Superiore della Magistratura.

La cosiddetta autonomia dell'ordinamento giudiziario proclamata dalla « Costituzione dei partiti » si è tradotta nella clamorosa divisione della Magistratura in fazioni, o meglio nell'accaparramento da parte dei partiti e delle loro correnti dei punti chiave dell'ordinamento.

Così il giudice è diventato di volta in volta combattente politico, legislatore sostanziale, strumento del potere, e la crisi della Magistratura si è tradotta principalmente nella caduta verticale di fiducia del cittadino nei confronti della giustizia.

L'autonomia non è stata assicurata dall'organo di autogoverno che, dominato dalle correnti politiche interne all'ordinamento, è formalmente svincolato dall'Esecutivo, ma rientra sostanzialmente nel potere del sistema dei partiti che lo ha generato.

La riscoperta dell'uomo porta alla riscoperta del giudice che entra nel nuovo progetto di Stato con la sua scienza e la sua umanità, come espressione della funzione umana che più si avvicina al divino, e che per questo richiede il sacrificio della deposizione di ogni passione di parte, di ogni pretesa ad essere più di ciò che il Giudice è al vertice della società: l'interprete imparziale della legge, il supremo regolatore dei rapporti tra gli uomini e tra i singoli e la società.

Questo Giudice deve essere collocato al di sopra delle parti ed in posizione di assoluta *indipendenza*.

Titolare di un immenso potere, praticamente privo di controllo, il magistrato giudicante o requirente è oggi esposto alla tentazione della politica, alle lusinghe della vanità, al condizionamento del partito cui lo lega l'ideologia e l'interesse di carriera. Mai la Magistratura italiana è stata così poco *indipendente*, come da quando ha « conquistato » anche l'*autonomia* dandosi un organo di autogoverno.

Il Consiglio Superiore della Magistratura è sconvolto da una insanabile crisi, che ne rivela i vizi di origine, tutti partitocratici anche se sono diverse le basi che lo esprimono. All'interno la lotta è per schieramenti di partito, per alleanze politiche, mai per bisogno di giustizia. Difficilmente l'attuale Consiglio — dilaniato dalle polemiche e profondamente screditato — potrà giungere alla scadenza naturale:

da molte parti ormai, si invoca la riforma della sua struttura e del sistema elettorale.

Il problema, delicatissimo, è dunque aperto e presenta tre possibilità di soluzione: conservare la situazione attuale con correttivi al metodo elettorale ed alla composizione del Consiglio, riducendo il potere dei partiti; abolire l'organo di autogoverno e restituire l'ordinamento giudiziario al totale controllo organizzativo del Ministro di Grazia e Giustizia; creare un sistema nuovo che garantisca l'*indipendenza* della magistratura — condizione fondamentale e irrinunciabile — riassorbendone l'*autonomia*, che è fatto secondario attinendo non alla funzione del magistrato ma alla struttura dell'ordinamento.

Noi abbiamo scelto questa terza via, la più nuova e la più razionale: garante dell'indipendenza dell'Autorità Giudiziaria è il Presidente della Repubblica, assistito dal Consiglio Superiore della Magistratura che soltanto di nome è simile a quello attuale, come appare dagli articoli successivi.

Articolo 36.

Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio Superiore della Magistratura.

Il Ministro della Giustizia è di diritto Vice Presidente. Egli può sostituire, se delegato, il Presidente della Repubblica.

Il Consiglio Superiore della Magistratura comprende, inoltre, nove membri designati dal Presidente della Repubblica nelle condizioni stabilite da una legge organica.

Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura è il Presidente della Repubblica; Vice Presidente è, di diritto, il Ministro della Giustizia. Ispirato al modello francese, il nuovo assetto della Magistratura prevede l'indipendenza funzionale e la semidipendenza organizzativa attraverso la vice-presidenza del ministro, il quale agisce, appunto, come Vice-Presidente dell'organo di tutela e non come il ministro, pur unificando le due funzioni (ed in ciò consiste l'originalità della scelta).

Il Ministro-Vice-presidente presiede di fatto il C.S.M., che è composto di altri nove membri nominati dal Presidente della Repubblica secondo criteri stabiliti da una legge organica.

Si tratta di un sistema composito, che distingue nettamente tra libertà del giudice e struttura dell'ordinamento: la prima garantita dal Presidente della Repubblica-Presidente del C.S.M. e dallo stesso C.S.M.; la seconda affidata *anche* all'Esecutivo per assicurare l'efficienza dell'amministrazione giudiziaria, con il contrappeso del C.S.M. che unitamente al primo delibera nella materia.

La nomina presidenziale dei 9 membri è garanzia delle qualità morali e professionali dei prescelti, dell'imparzialità dell'organo, e della sua alta funzione regolatrice dell'intero ordinamento giudiziario, in quanto sottrae gli eletti al condizionamento partitocratico. D'altra parte il Capo dello Stato eletto dal popolo non potrà che scegliere — nel rispetto delle condizioni stabilite dalla legge — gli uomini più idonei per competenza, rettitudine e chiara fama, in quanto su di sé grava — di fronte all'opinione pubblica ed all'intero corpo elettorale — la totale responsabilità della scelta.

Articolo 37.

Il Consiglio Superiore della Magistratura delibera sulla nomina dei magistrati di Corte di Cassazione e dei Presidenti di Corte d'Appello. Dà il parere, nei modi previsti dalla legge organica, sulle proposte del Ministro della Giustizia relative alla nomina degli altri magistrati. Delibera come consiglio di disciplina dei magistrati. In tal caso è presieduto dal Presidente della Corte di Cassazione.

Al Consiglio Superiore della Magistratura è riservata la nomina dei magistrati di Cassazione e dei Presidenti di Corte d'Appello.

Per la nomina degli altri magistrati il Consiglio si limita ad esprimere il parere al Ministro della Giustizia.

Quando delibera come Consiglio di disciplina dei magistrati (ed ecco sparire ogni ingerenza dell'Esecutivo) il C.S.M. è presieduto dal Presidente della Corte di Cassazione.

Queste scelte, positivamente adottate in altri Paesi, hanno precise giustificazioni: appare giusto che la nomina alle posizioni chiave dell'ordinamento giudiziario sia riservata al C.S.M. e che sia il più alto vertice della magistratura a presiedere il Consiglio, riunito per decidere i provvedimenti disciplinari a carico di magistrati; viene evitata ogni interferenza dell'Esecutivo sulla libertà del magistrato qualunque sia la funzione che esercita; si conferiscono, invece, all'Esecutivo il compito e la responsabilità di assicurare il regolare ed efficiente servizio dell'amministrazione della giustizia, sotto il controllo del Parlamento.

Articolo 38.

Una legge organica stabilisce lo statuto dei magistrati.

Per limitare il margine di discrezionalità dell'Esecutivo nell'organizzazione dell'ordinamento giudiziario e per disciplinare in astratto ogni diritto, ogni dovere ed ogni rapporto del magistrato con gli altri poteri e con la società, sarà deliberato, con apposita legge di valore costituzionale, lo Statuto dei Magistrati.

Potrebbe essere opportuno, a questo punto, prevedere una maggioranza qualificata per l'approvazione di tale Statuto.

Le pene.**Articolo 39.**

La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene detentive non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Questo articolo riproduce l'art. 27 della vigente Costituzione, con esclusione dell'ultimo comma che è trasferito all'articolo successivo.

Circa l'umanità della pena, è doveroso sottolineare l'eccezionale rilevanza di tale principio, mai rispettato nonostante la demagogia fiorita attorno ad esso.

In realtà, nelle carceri italiane, c'è chi — pieno di soldi e di attenzioni — conduce bella vita, potendo addirittura continuare a dirigere dall'interno le attività criminose esterne, e chi — povero o disperato — viene considerato poco più che un numero e sottoposto a trattamento corrispondente. Una contorta politica penitenziaria, camuffata da idealità garantiste della persona umana, un forsennato permissivismo all'insegna del libertarismo più irresponsabile, uniti alla incapacità e spesso alla viltà di legislatori e governanti, hanno trasformato il mondo carcerario nella « università » del delitto, dove non esiste pietà, dove il più debole è schiavo del prepotente, dove la criminalità diventa ferocia, dove lo Stato si ferma, privo di volontà e di mezzi.

Lo stesso servizio di custodia è il primo ad essere colpito da così gravi carenze. Gli Agenti mal pagati, male addestrati, sfruttati al limite della sopportazione, con turni incredibilmente duri, spesso senza riposo settimanale per insufficienza degli organici, non sono in grado di garantire l'ordinato svolgersi della vita carceraria, della quale sono le prime vittime.

Così un fenomeno, di modeste dimensioni quantitative, si è ingigantito al punto tale da mettere spesso in crisi le strutture stesse dello Stato, le sue istituzioni, la sua credibilità, di fronte ad un'opinione pubblica sgomenta. Lo Stato ha rifiutato di realizzare una moderna edilizia carceraria, di riformare un Corpo degli Agenti di Custodia vecchio nella struttura e nella mentalità, bisognoso di eccezionali e generose attenzioni, adeguate alla responsabilità della funzione ed alla pericolosità dei vari compiti operativi, causa prima della difficoltà del reclutamento; lo Stato ha sempre subito l'iniziativa nata dalle rivolte dei detenuti, terroristi politici o comuni, ed ha in fondo preferito far finta di risolvere il problema con le amnistie ed i condoni, finalizzati allo sfollamento carcerario, con i permessi di uscita e con

il regime di semilibertà, cioè *annullando* gli effetti della pena e non *umanizzandola*.

La *reclusione*, invece, è e deve essere privazione della libertà; ma non deve essere di più, ed in particolare non deve essere umiliazione e mortificazione della persona umana, per incivile trattamento fisico e morale.

Per umanizzare la pena e rieducare il condannato, o non distruggere il detenuto in attesa di giudizio, bisogna in altri termini creare le condizioni che rendano possibile questo fine: moderni stabilimenti carcerari che consentano l'isolamento notturno del detenuto ed il lavoro e lo svago ricreativo e sportivo diurni; nuovo personale addetto alla custodia, preparato culturalmente, fisicamente, psicologicamente al difficile compito, e numericamente sufficiente. Ignorare tutto ciò, e credere di risolvere il problema col cedimento, falsamente umanitario, della abolizione totale o parziale della reclusione, significa — tra l'altro — scaricare sull'intera società il rischio di nuovi delitti ed il peso di una « rieducazione » cui non è preparata.

Articolo 40.

Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra e nei periodi di grave e persistente turbamento dell'ordine pubblico in corrispondenza con i poteri eccezionali del Presidente della Repubblica.

Può altresì essere ammessa, secondo una legge organica e per un tempo limitato, nei casi di sanguinosi delitti di terrorismo e di guerriglia, di sequestro di persona quando ne derivi la morte del sequestrato, di grande spaccio di droga organizzato.

Il dibattuto problema della pena di morte è affrontato, in questa norma, nel modo più consono alla realtà del presente, tenute nel debito conto e rispetto le opposte convinzioni.

Chi sostiene l'abolizione della pena di morte invoca un principio di altissima civiltà, per un più elevato traguardo spirituale dell'umanità. Chi ne invoca il ripristino mira allo stesso traguardo ed invoca lo stesso principio proprio a tutela dell'umanità, che non può soccombere di fronte al delitto. Considerazioni religiose, morali, culturali, dottrinarie, esperienze giudiziarie, esulano da questo breve commento. Qui preme affermare il concetto che lo Stato e la società hanno il diritto-dovere di difendersi dagli assassini. In periodi normali, quando la società vive nell'ordine e lo Stato garantisce la sicurezza; quando la pace sociale e l'alto livello morale dei cittadini riescono ad isolare il delitto; quando il costume condanna la violenza e la giustizia si afferma sorretta dal consenso del popolo, non c'è bisogno di un deterrente così estremo.

È il principio affermato dal BECCARIA — troppe volte citato a sproposito — il quale, trattando della pena di morte, nel celebre « Dei delitti e delle pene », dice testualmente:

« La morte di un cittadino non può credersi necessaria che per due motivi. Il primo, quando anche privo di libertà, egli abbia ancora tali relazioni e tal potenza, che interessi la sicurezza della nazione; quando la sua esistenza possa produrre una rivoluzione pericolosa nella forma di governo stabilita. La morte di qualche cittadino divien dunque necessaria quando la nazione ricupera o perde la sua libertà, o nel tempo dell'anarchia, quando i disordini stessi tengono luogo di leggi: ma durante il tranquillo regno delle leggi, in una forma di governo per la quale i voti della nazione siano riuniti, ben munita al di fuori e al di dentro dalla forza e della opinione, forse più efficace della forza medesima, dove il comando non è che presso il vero sovrano, dove le ricchezze comprano piaceri e non autorità, io non veggio necessità alcuna di distruggere un cittadino, se non quando la di lui morte fosse il vero ed unico freno per distogliere gli altri dal commettere delitti; secondo motivo per cui può credersi giusta e necessaria la pena di morte ».

Se è dunque una grande conquista della civiltà l'abolizione della pena capitale, sarebbe troppo comodo ignorare le condizioni eccezio-

nali in cui tale pena deve essere applicata, come afferma colui che, per primo, nel 1764, con la pubblicazione a Livorno dell'esplosivo libretto, scatenò la crociata abolizionista.

Ed in Italia, oggi, ricorrono proprio quelle condizioni che la rendono applicabile, come un inderogabile stato di necessità, a tutela della vita.

Da troppo tempo creature innocenti subiscono la pena di morte decretata da individui sanguinari e feroci, capaci di tutto, resi più forti e spavaldi dalla garanzia della quasi-impunità; siano essi terroristi « politici », mafiosi e camorristi, trafficanti di droga, sequestratori di persone: tutto un mostruoso genere umano scagliato contro l'umanità. E la società non è in grado né di ricorrere all'auto-difesa, né di difendersi con le normali misure repressive, data la tardività (nella migliore delle ipotesi) della cattura dei colpevoli, l'estenuante *iter* della giustizia che favorisce le strane solidarietà con il giudicabile, l'inadeguatezza della pena detentiva, l'assurdità di un sistema carcerario valido solo per generare nuovi delitti e di una legislazione che non tiene mai d'occhio il sangue delle vittime e la tragedia delle loro famiglie, ma tutta protesa a rimettere in circolazione gli assassini in tempi paurosamente brevi.

È barbaro e ossessionante il rituale di un'esecuzione capitale: ma quale può essere la pena per un condannato all'ergastolo che in carcere continui ad uccidere, strangolando, tagliando teste, sevizando? E quale la pena per chi tenga agghiacciati nel terrore interi paesi e città; per chi accumuli immonde ricchezze drogando e annientando migliaia e migliaia di giovani; per chi strappi un bambino, o una madre o un padre alla famiglia e poi gli dia la morte dopo la via crucis del sequestro?

L'opinione pubblica si ribella di fronte a così grandi nefandezze, non punite o non adeguatamente punite, e invoca a gran voce ed a grande maggioranza, come emerge dalle statistiche più accreditate, la pena capitale: come strumento esemplare di repressione, come insostituibile deterrente per arginare, se non per eliminare, queste catene più efferate di delitti.

Nella norma in esame si è tenuto conto di questa sanguinosa realtà, in continuo aumento e — dopo la riaffermazione del principio della non ammissibilità della pena di morte, come regola fondamentale — se ne stabilisce eccezionalmente l'applicazione per casi determinati e per tempo limitato: in corrispondenza con il periodo di poteri eccezionali del Capo dello Stato; per i più gravi reati di terrorismo (politico, camorristico e mafioso), di sequestro di persona e di grande spaccio di droga; e — naturalmente — nei casi previsti dalle leggi penali militari di guerra, come avviene anche oggi nella vigente Costituzione.

Solo così, al di là degli atteggiamenti « umanitari » a senso unico e delle superficiali dispute a tavolino, potrà placarsi il generale allarme sociale, in attesa che torni la normalità con il « tranquillo regno delle leggi ».

Articolo 41.

Con legge organica sono stabilite severe pene detentive contro i responsabili di illeciti arricchimenti, contro gli amministratori ed i burocrati che impediscano o intralcino l'esecuzione di opere e di servizi pubblici, contro chi impedisca o dolosamente rallenti le procedure burocratiche con particolare riguardo alle pratiche di pensione.

La corruzione dei pubblici poteri è da sempre alla base di tutte le peggiori calamità che possano colpire una nazione. Una apposita legge dovrà, dunque, stabilire severe pene, disciplinando la complessa materia degli illeciti arricchimenti, delle tardive esecuzioni di opere e servizi pubblici programmati e finanziati, dell'«insabbiamento delle pratiche burocratiche, con particolare riguardo alla liquidazione delle pensioni.

Queste aberrazioni, indegne di un Paese civile, causano ingiustizie, regresso, risentimenti e disagi, reazioni violente, e turbano gravemente l'ordinato sviluppo sociale creando irreparabili danni.

L'esecuzione di opere e servizi pubblici non tempestiva, rispetto al momento decisionale, corrisponde ad una mancata esecuzione ed il ritardo — voluto per motivi illeciti o attribuibile a incapacità o negligenza — genera incredibili conseguenze, producendo inflazione attraverso gli enormi sprechi dovuti alla maggiore onerosità dell'opera e del servizio previsti. E questo tipo di colpevole lentezza, sul quale lucra la corruzione del pubblico potere, è generalizzato nel sistema dei lavori pubblici italiano: sia che riguardi lo Stato, le Regioni o gli Enti locali; per cui il danno economico acquista eccezionale rilevanza. Per non parlare del danno sociale, causato dalla ritardata esecuzione dell'opera o del servizio. Lo stesso dicasi per il triste fenomeno dell'«insabbiamento» delle pratiche burocratiche relative al singolo cittadino. Perché, infatti, nell'era dei *computers*, delle meccanizzazioni e delle tecnologie più avanzate, un cittadino deve tribolare anni ed anni prima di ottenere il riconoscimento o il soddisfacimento di un diritto, come ad esempio quello elementare della pensione? Anche questa forma di inefficienza e di malcostume deve essere colpita, per eliminare danni e disagi e per stabilire un corretto rapporto tra pubblica amministrazione ed amministrati.

Quanto agli illeciti arricchimenti, è noto il fatto di persone pubbliche o private, che passano fulmineamente da una modesta condizione sociale ad una di elevatissimo contenuto patrimoniale e finanziario. Senza voler punire la ricchezza, quando è frutto di inventiva, di lavoro, di risparmio, il grande accumulo di capitali in tempi troppo brevi fa sorgere il sospetto dell'illecito; per cui il fenomeno non riguarda più una persona od un gruppo, ma lo Stato e l'intera società ingiustamente defraudati e colpiti. Da ciò la necessità di una norma costituzionale di tutela, nel quadro di una autentica moralizzazione della vita pubblica.

Articolo 42.

Il Primo ministro provvede alla nomina di ispettori permanenti con il compito di accertare presso i ministeri e presso gli enti locali, la corretta e tempestiva esecuzione delle opere pubbliche e dei servizi deliberati e finanziati.

Gli ispettori denunciano all'autorità giudiziaria le irregolarità e gli ingiustificati ritardi.

La norma integra la precedente stabilendo la nomina — da parte del Primo Ministro — di organi ispettivi permanenti, con il compito di vigilare sulla tempestiva esecuzione delle opere e dei servizi pubblici deliberati e finanziati, e di denunciare le violazioni.

Più che alla repressione, però, la norma è finalizzata alla prevenzione di un fenomeno e di un malcostume, cui si debbono molti aspetti dell'attuale crisi economica e sociale.

Titolo V**Le Forze Armate.****Articolo 43.**

Il servizio militare è volontario, nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge, salvo la necessità per le Forze Armate di garantire l'apparato richiesto dalle alleanze o da obbiettive esigenze di difesa.

L'ordinamento delle Forze Armate si informa al principio della professionalità e dell'efficienza.

L'Esercito professionale, qualificata espressione della società, è scuola di valori morali e civili e supremo presidio della Repubblica.

La norma rivoluziona l'attuale sistema del servizio militare stabilendo, per le Forze Armate, i principi della volontarietà, della professionalità, dell'efficienza. Viene, così, abolita — o meglio sospesa — la leva obbligatoria, tranne il caso di necessità derivante da obblighi internazionali o da obbiettive esigenze di difesa.

È a tutti nota la sproporzione tra l'attuale spesa militare e l'efficienza delle nostre Forze Armate, tanto da far ritenere che detta spesa, così come è oggi distribuita, sia inutile se non addirittura uno spreco.

All'onere sopportato dal contribuente italiano non corrisponde infatti un proporzionato grado di efficienza delle nostre Forze armate.

Se a ciò si aggiunge l'accentuata tendenza, sviluppatasi soprattutto nell'ultimo decennio, a comprimere la percentuale delle spese della Difesa rispetto al bilancio dello Stato, tale sproporzione appare ancor più grave, tenuto conto che all'interno del bilancio della Difesa è incompressibile, ed anzi si dilata, l'area delle «spese vincolate» (costo del personale) con inesorabile riduzione dell'area delle «spese discrezionali» (programmi di forza, ammodernamento e rinnovamento dei mezzi).

Del resto già dal *Libro bianco della Difesa* stampato a cura del Ministero della difesa nel gennaio del 1977, si rileva la conseguente e graduale perdita di efficienza, e quindi di credibilità, delle nostre Forze armate costrette a ridurre programmi e addestramento ed a rinunciare all'aggiornamento tecnologico. A pagina 72 del «Libro» questa confessione è un grido di allarme e un grave atto di accusa alla classe politica: accusa solennemente ripetuta in più di una occasione del capo di Stato Maggiore dell'Esercito, in quanto i dati più recenti peggiorano la situazione.

In un'epoca in cui la tecnologia progredisce quotidianamente, perdere il passo per così lungo tempo significa cadere in una arretratezza incolmabile, con le inevitabili conseguenze politiche. Sul piano politico immediato significa sostanziale disimpegno dall'Alleanza atlantica, al di là delle dichiarazioni ufficiali in senso opposto. In-

fatti nell'Allegato 2.5 del citato «Libro bianco» («spese per la Difesa *pro-capite* nei paesi NATO-in dollari USA al valore medio del 1975») l'Italia figura ormai al 12° posto con 84 dollari per abitante, dopo Stati Uniti (416), Germania federale (273), Francia (255), Norvegia (228), Olanda (220), Gran Bretagna (214), Belgio (204), Danimarca (183), Grecia (163), Canada (135), Portogallo (120), e prima soltanto del Lussemburgo (63) e Turchia (28).

Spese inutili per strutture arretrate

Si può purtroppo affermare che stipendi, pensioni, spese fisse assorbono quasi tutto ciò che lo Stato stanziava per la nostra difesa: nulla sostanzialmente resta per armi e tecnologie moderne e per la formazione del personale.

La struttura attuale delle Forze armate, caratterizzata da sovrabbondanza di uomini e carenza di mezzi, rispecchia quindi un momento arretrato dell'economia, una produzione con molte braccia, scarsamente industrializzata; una organizzazione tesa, più che ad una reale difesa del Paese nel quadro delle alleanze, a soddisfare spese occupazionali e assistenziali.

Con Forze armate così organizzate non può non prendere forza la polemica, sempre più diffusa nella pubblica opinione, della inutilità delle spese militari.

E, naturalmente, questa struttura e questa polemica, nel quadro delle difficoltà economiche in cui il Paese è immerso e per le quali si è indotti a risparmiare fino all'osso sulle spese addestrative (pochi colpi disponibili per ogni arma, poco carburante per i carri armati, poche ore di volo per i piloti e scorte non ripianate), vengono ad incidere sulla ferma di leva obbligatoria. La riduzione della ferma agli attuali 12 mesi, oltre a non aver portato ad un risparmio bensì ad una ulteriore dura spesa che ha tolto altri mezzi all'ammodernamento, si è dimostrata assolutamente inadatta a fornire una istruzione militare ai giovani di leva, molti dei quali, costretti in caserma ad una vita vegetativa, sono colti da scoramento e da frustrazione nei riguardi della organizzazione militare e, di riflesso, essendo questo il loro primo difficile momento d'impatto con lo Stato, delle stesse istituzioni ritenute colpevoli di sottrarre energie alla vita civile per disperderle in una organizzazione inutile, vecchia, incapace di camminare con i tempi.

Su questa critica non solo i giovani ma militari e politici concordano. Nasce allora una considerazione e una domanda. Se tutti sono convinti che le attuali spese per le Forze armate sono « quantitativamente e qualitativamente » insufficienti, che tali spese non possono essere aumentate e devono anzi — dato il momento che il Paese attraversa — essere ulteriormente ridotte, è possibile una nuova forma organizzativa capace, con la stessa spesa, di dare al Paese uno strumento più efficace di quello attuale? In altre parole, mutando la formula organizzativa delle nostre Forze armate e l'impostazione delle spese militari, è possibile realizzare un più valido sistema difensivo?

La via dell'efficienza passa attraverso la abolizione della ferma obbligatoria

È possibile. Ma occorre abolire il servizio di leva obbligatorio.

La via dell'efficienza delle Forze armate passa attraverso questo primo indilazionabile provvedimento.

Chi si attarda ancora a volere il servizio di leva obbligatorio, magari anche in nome di qualche « sacro » principio, sostanzialmente punta a lasciare le Forze armate così come sono, cioè a tenerle a bagnomaria nell'inefficienza e nell'abbandono. E non rende certo un buon servizio al Paese: sia perché impedisce che le Forze armate camminino al passo con la società civile, sia perché contribuisce — con Forze armate strutturalmente antiquate — a far perdere credibilità alla Nazione ed allo Stato sul piano del confronto internazionale.

La società civile, con un Esercito che dal punto di vista organizzativo è rimasto al modello ottocentesco, dimenticando che c'è da vivere l'era nucleare, perde tono, è destinata a scadere, perché si priva di quel flusso di benefici indotti che tutti gli eserciti del mondo che si rispettino fanno piovere sulla stessa società civile, attraverso l'applicazione di quelle tecnologie avanzate che sono poi avanguardia e coadiuvante del progresso economico e sociale.

Oggi, con il servizio di leva obbligatorio, le nostre Forze armate sono ancora legate alla logica dell'esercito da caserma che, come quelli delle repubbliche sudamericane, è composto soprattutto da generali e ufficiali superiori, con personale esuberante destinato a funzioni burocratiche anziché ad impieghi militari operativi. Con l'aggravante che spesso si arriva a dar vita ad uffici inutili per occupare, in qualche modo, esponenti della gerarchia militare che, altrimenti, resterebbero senza alcun impegno concreto.

Le conseguenze? Inevitabili. Con le ridotte dimensioni del bilancio e l'alto numero di persone da retribuire, gli ufficiali ed i sottufficiali di carriera sono pagati male. Anche da ciò il clima di sfiducia e di disimpegno che viene a pervadere l'intera organizzazione militare che, all'atto pratico, si dimostra ben lontana dall'essere quella scuola di virtù, di educazione e di formazione dell'individuo, tradizionalmente decantata.

Se dunque la via dell'efficienza passa attraverso la riduzione degli effettivi, puntando alla qualità e non alla quantità; se le disponibilità finanziarie devono essere opportunamente ripartite fra la formazione del personale e l'aggiornamento tecnologico dell'armamento (scuole altamente specializzate, centri di addestramento, infrastrutture moderne, molti colpi per arma, molto carburante per le navi e per i carri armati, molte ore di volo per i piloti, scorte ripianate, ammodernamento e rinnovamento dei mezzi), il servizio obbligatorio di leva diventa anacronistico. Infatti un piccolo ma efficiente esercito produce, allo stesso costo, un miglior servizio di un grosso esercito male armato e peggio addestrato.

E un piccolo ma efficiente esercito, con formazione unica di base per le tre forze armate, non può certo essere appesantito dalla presenza di un contingente di leva, fatalmente male adde-

strato, spiritualmente debilitato, spesso debilitante se si considerino certe minoranze attivissime ed aggressive che arrivano oggi alle Forze armate solo per seminarvi droga, immoralità e disfattismo.

I vantaggi tecnico-militari del volontariato.

La più qualificata dottrina è pressoché unanime nel riconoscere i vantaggi del volontariato soprattutto sotto il profilo tecnico-militare.

Aldo Giobbo, nel saggio *L'Esercito e i suoi critici*, dopo essersi chiesto se « la coscrizione non venga a mancare della sua base etico-politica, ammesso che mai l'abbia avuta », afferma che la « critica efficientistica porta necessariamente a preconizzare l'esercito di mestiere ». De Benedetti (*Il potere militare in Italia*, Laterza) cita le opinioni di Huntington e di Feld sul ruolo del « professionalismo » anche quale sicura garanzia « per un'effettiva sottomissione al controllo civile » cioè quale garanzia della lealtà politica dei militari. Il Rochat, nello stesso volume, dopo aver rilevato che oggi le Forze armate « girano a vuoto » e « costituiscono una immensa burocrazia, che non deve produrre nulla (né sicurezza contro il nemico esterno, né sicurezza contro il nemico interno) », definisce una « esigenza indilazionabile », la « profonda ristrutturazione delle forze armate », richiamando al senso di responsabilità « tutte le parti che non siano ferme ad una conservazione passiva » ed accusando la « sinistra italiana » di chiudersi « in una passiva difesa del servizio di leva obbligatorio, considerato come garanzia democratica contro un "pronunciamento" delle forze armate ». Più compiutamente si esprime il colonnello Carlo Jean nell'articolo vincitore del concorso « Rivista militare » 1976, dal titolo « Il problema difensivo italiano. Struttura delle forze terrestri e sistemi di reclutamento », monografia ricca di argomenti e di note bibliografiche. È doveroso precisare che il citato studioso di problemi militari non conclude consigliando senz'altro l'istituzione di un esercito di mestiere, ma ciò solo per motivi contingenti e soprattutto per la preoccupazione di tempi orientativamente lunghi, tanto è vero che alla indicazione dei vantaggi del volontariato non riesce a contrapporre apprezzabili svantaggi bensì « difficoltà » circa il passaggio da un sistema all'altro. Sarà evidentemente compito dell'autorità politica saper superare le difficoltà pur di conseguire — attuando razionalmente la trasformazione — il sicuro risultato dell'efficienza e la giusta proporzione tra costo e servizio.

Afferma dunque il Jean: « Dal punto di vista tecnico-militare i vantaggi del volontariato sono noti e generalmente illustrati in modo completo dai suoi fautori. La lunga permanenza alle armi costituisce garanzia di una preparazione tecnico-professionale ad alto livello e di una costante efficienza delle unità. Inoltre, il volontariato consente di adottare strutture più economiche. Intanto, le spese ed il tempo necessari per l'addestramento di un militare sono ammortizzati gradualmente nel lungo periodo di utilizzazione presso i reparti. Poi, la consistenza dell'organizzazione addestrativa, rispetto

a quella delle forze operative, è di molto inferiore a quanto necessario per la coscrizione. Infine, non è più necessaria la costosa organizzazione che negli eserciti di coscrizione è preposta alla leva, al reclutamento e alla mobilitazione. Il vantaggio di procedere alla soppressione della coscrizione obbligatoria e all'istituzione di un esercito di mestiere è poi accresciuto, come pone in rilievo il maggiore generale Guard (« The future of Military Profession », in *Adelphi Papers*, n. 103) dalle differenze sempre più grandi che esistono fra i valori essenziali per gli organismi militari — « dovere, disciplina, onore, Patria » — e i valori in cui crede o sembra credere gran parte della gioventù moderna... In relazione a ciò, sarebbe opportuno rinunciare alla coscrizione obbligatoria, del tutto negativa sul piano del rendimento, per fare affidamento unicamente su volontari ben pagati, ben trattati e ben addestrati, che darebbero maggiore garanzia di essere in possesso di un elevato spirito di corpo e del necessario senso della disciplina. Molti ritengono poi inevitabile l'abolizione della coscrizione obbligatoria per la generale tendenza, che si verifica nelle nazioni occidentali, di procedere a progressive riduzioni della durata della ferma di leva. Al di sotto di una durata di 18 mesi decrescono rapidamente i vantaggi tecnico-militari della coscrizione. Un numero crescente di incarichi deve essere ricoperto da volontari. Dato che la leva obbligatoria deve essere comunque integrata dal volontariato tanto varrebbe, secondo molti, rinunciarvi addirittura, costituendo reparti più omogenei perché formati solo da volontari. Infine, dal punto di vista sociale, un esercito di mestiere non distrairebbe i cittadini dalle loro attività e ripartirebbe più equamente il carico della difesa su tutti quanti. Ciò non può essere realizzato di fatto con la coscrizione, che, per forza di cose, non comporta l'incorporazione effettiva di tutti i giovani, ma si attua su base più o meno selettiva ».

La minaccia per le istituzioni democratiche.

L'obiezione alla nostra proposta riguarda la pretesa attitudine dell'esercito di mestiere a diventare protagonista o strumento del colpo di Stato.

Nulla di più inesatto e di più assurdo.

Il Jean, nell'opera citata, afferma in proposito: « Molto frequentemente viene sostenuto che l'adozione del volontariato al posto della coscrizione potrebbe comportare dei rischi per le istituzioni democratiche. Troncato il legame con il corpo sociale costituito dai coscritti, che sono rappresentativi delle sue varie tendenze ideologiche, l'esercito avrebbe l'inevitabile tendenza a trasformarsi in una casta separata e ad imporre la propria volontà e i propri interessi agli organi costituzionali dello Stato o potrebbe comunque essere più facilmente strumentalizzato. Tutte le idee sono buone, e meritano di essere esaminate. C'è peraltro da rilevare che la storia sembra escludere un rapporto diretto, di causa-effetto, fra esercito di mestiere e — per dirla in breve — colpo di Stato. Come si può rilevare dall'estesa casistica riportata dal Luttwak nel

suo volume *Le Coup d'Etat*, la esperienza storica insegna che i colpi di Stato sono stati effettuati essenzialmente da eserciti basati sulla coscrizione obbligatoria e non sul volontariato.

Del resto chi nulla ha da obiettare sulla presenza di oltre 80.000 carabinieri e di altrettanti agenti di pubblica sicurezza e di circa 40.000 guardie di finanza — formazioni che per dislocamento territoriale, armamento, funzioni, meglio si adatterebbero al colpo di Stato — dimostra di non conoscere il problema o di sostenere questa tesi per ben altri interessi ».

Forze armate efficienti per la credibilità internazionale.

Un paese senza forze armate non ha credibilità. Si pone fuori dalla storia, cioè dalla vita. Con tutte le conseguenze che ne derivano, soprattutto per un paese trasformatore come il nostro che ha bisogno, per vivere, della concreta solidarietà internazionale. E questa solidarietà, da che mondo è mondo, poggia sulla organizzazione militare. Se questa è credibile, quel paese avrà rispetto e, nel rispetto, l'aiuto necessario; se non è credibile quel paese sarà lasciato cuocere nella degradazione, e perderà tutta la capacità contrattuale. Diventerà espressione geografica e tutto l'apparato produttivo ne sarà coinvolto irrimediabilmente.

Forze armate scuola di valori civili.

Fra le riforme di struttura, dunque, quella delle forze armate, per i riflessi morali che ha, per gli effetti scatenanti che comporta specie nel mondo giovanile, acquista valore prioritario.

Non riformare le forze armate, ma lasciarle marcire nei problemi non risolti, diventa un delitto.

Questa proposta rinnovatrice, preceduta da una proposta di riforma delle FF.AA. presentata dal MSI-DN alla Camera dei Deputati da diversi anni, vuole FF.AA. moderne, efficienti, scuola di valori civili.

Non si tratta di inventare una nuova categoria di lavoratori o di dare semplicemente assetto ad un pur vitale settore. Si tratta di gettare le basi di una società nuova: tutta protesa, con le sue energie giovanili lasciate agli impegni civili, a costruire il proprio presente ed il proprio futuro, nella sicurezza garantita da Forze armate operose ed efficienti, strumento di pace e di progresso, produttrici di solidarietà internazionale, punto di riferimento dei più alti valori morali.

Articolo 44.

Per le Forze Armate e per le Forze dell'Ordine è fatto divieto di organizzazione sindacale, ma con legge organica si provvede alla istituzione di organismi elettivi di autogoverno su materie definite, al fine di favorire la valorizzazione degli ordinamenti ed il conseguimento dei fini istituzionali attraverso la massima partecipazione del personale. A tali organismi è affidata anche la tutela economica e morale della categoria.

È stabilito il divieto di organizzazione sindacale per le Forze Armate e per le Forze dell'Ordine, ma è previsto — secondo apposita legge — un sistema elettivo di tutela fondato sull'autogoverno in ordine a particolari materie.

Il principio dominante è quello della massima partecipazione; le finalità si individuano nella esaltazione degli ordinamenti, nel conseguimento pieno dei fini di istituto, nella tutela economica e morale della categoria.

Si tratta di un sistema che rende inutile il sindacato, in quanto lo supera conferendo alla stessa categoria la responsabilità di autogovernarsi nell'ambito delle materie che non siano riserva istituzionale del Governo; che preserva le Forze Armate e le Forze dell'Ordine da ogni ingerenza esterna, difendendo questi istituti dalle infiltrazioni partitiche; che, attraverso organismi eletti a suffragio universale nell'ambito della categoria, valorizza l'apporto dei giovani e dei più preparati e ne favorisce l'ascesa ai massimi livelli decisionali.

Il guasto prodotto dall'intrusione dei sindacati partitocratici all'interno della Polizia di Stato, dopo la nota riforma, con la spaccatura del personale ad ogni livello e la contrapposizione tra « autonomi » e aderenti alla « triplice sindacale », dovrebbe far credere alla necessità di una norma che stabilisca costituzionalmente il divieto di organizzazione sindacale per le Forze cui è affidata la sicurezza esterna ed interna della nazione e dei singoli cittadini.

D'altra parte nel nuovo sistema, fondato sui principi dell'ordinamento corporativo, le categorie interessate trovano ben più qualificati ed efficienti strumenti di tutela degli interessi.

Titolo VI

Gli enti autonomi territoriali: Comuni, Province, Regioni.

Articolo 45.

Il Comune è l'ente territoriale fondamentale, primo e diretto incontro del cittadino con il potere pubblico.

Ad esso è attribuito dallo Stato il compito dell'educazione del cittadino al rispetto ed all'amore verso la terra natale e verso la Patria, alla conservazione delle tradizioni popolari, alla pratica delle virtù civiche.

* * * Il titolo degli enti autonomi territoriali presenta un capovolgimento di collocazione rispetto alla Costituzione vigente, che privilegia le Regioni, presentando il Comune come l'ente territoriale fondamentale.

L'intero titolo innova profondamente il sistema del cosiddetto assetto del territorio, modificando ruoli e funzioni dei vari enti, composizione degli esecutivi e delle assemblee, metodi elettorali. I lineamenti di questa complessa riforma si riassumono nei principi del *decentramento, dell'elezione popolare diretta, della rappresentanza integrale degli interessi, dell'efficienza degli esecutivi.*

Il *principio del decentramento* si oppone al *principio di autonomia*, come il concetto di *Stato decentrato* si oppone al concetto di *Stato delle autonomie*. Non esistono, infatti, « autonomie » al di fuori dello Stato, perché nulla preesiste allo Stato, ma tutto da esso deriva; per cui la Repubblica — secondo il principio affermato all'art. 11 del presente schema di proposta costituzionale — non ha da « riconoscere » nulla, ma soltanto da « promuovere e favorire » le autonomie locali, che assumono in tal modo la funzione di *speciali articolazioni dello Stato, dotate di autonomia* per l'amministrazione del territorio.

Scompare — ad esempio — in tal modo, il deleterio conflitto tra lo Stato e le Regioni in ordine alla competenza sulle varie « materie », che tanti danni ha causato generando confusione nella individuazione delle responsabilità e portando conseguentemente alla paralisi operativa per interi settori.

L'elezione popolare diretta di tutti i responsabili degli esecutivi capovolge il metodo attuale che riserva alle manovre della partitocrazia la scelta dei Sindaci e dei Presidenti delle Giunte e, ripristinando in concreto il principio della sovranità popolare, recupera i valori dell'individuo, liberandolo dai condizionamenti ed esaltandone la competenza e le virtù civiche. Si tratta, in sostanza, dell'applicazione in sede locale del sistema presidenziale con gli adeguati contemperamenti e contrappesi.

La rappresentanza integrale degli interessi è il principio che investe la composizione delle assemblee, dove sono unitariamente presenti — pur espressi da basi elettorali differenziate — gli interessi universali dell'uomo e quelli particolari della categoria produttrice cui appartiene.

L'efficienza degli esecutivi è il principio che regola la scelta delle Giunte locali, non più affidate al compromesso clientelare e partitocratico, ma al responsabile dell'amministrazione che procede celermente alla nomina degli uomini migliori disponibili nella comunità.

* * * Costituito sulla base di questi quattro principi fondamentali, il nuovo Comune è presentato come il primo e diretto incontro dell'individuo con il potere pubblico.

Nel suo seno nasce e si sviluppa la coscienza del cittadino, preso quasi per mano, sin dai primi passi, da questa piccola « Patria » visibile, toccabile, dalle antiche radici, dalle tradizioni popolari profonde; che ti dà il proprio nome, quasi ad integrare quello dell'anagrafe, visto che ti seguirà per tutta la vita, nei documenti, negli atti pubblici e privati, nella pratica quotidiana, nell'inflessione dialettale; che ti offre una particolare identità nel vasto mondo della Nazione, dove ti presenti veneziano, milanese, fiorentino, romano, napoletano, palermitano, e così fino al più piccolo Comune, che ti esalta col suo campanile, la sua storia, il suo paesaggio: amata terra natia dove, in qualunque parte di mondo tu viva, vorresti sempre tornare, se non altro per ritrovarti nel segno delle tue origini!

Ed è questo indissolubile legame naturale che porta il fanciullo a scoprire — attraverso l'amore per la propria terra — quel più grande amore verso la terra « delle cento città », che storia, cultura, tradizione, arte, lingua, nazionalità, istituzioni, sentimento, fanno diventare Patria.

E nel Comune — questo primo frammento di Patria, però già così completo e ordinato — il fanciullo scopre il bene ed il male, l'onestà e la disonestà, il sacrificio, il dovere, il lavoro, la bontà e la malvagità, la solidarietà e l'egoismo, la gioia e il dolore, e riceve l'impronta della propria personalità.

A formare, dunque, il cittadino è chiamato il Comune, cui lo Stato delega il compito primario dell'educazione civica.

Articolo 46.

Il Comune è ente di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale, nonché di gestione dei servizi di interesse primario che non siano di competenza delle amministrazioni statali.

Il Comune — inserito più di ogni altro ente nella comunità e nel territorio — è il perno della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale, ed ente gestore di tutti i servizi locali di interesse primario.

La funzione è precisa, chiaramente individuata, per cui sarà facile, nella conseguente riforma della legge comunale e provinciale, costruire il nuovo Comune liberandolo dalle funzioni improprie ed anacronistiche, affibbiategli dallo Stato nei momenti di guerra o di caos amministrativo.

Naturalmente sia la programmazione sia la pianificazione non potranno che essere armonizzate con quelle degli enti territoriali più grandi, cui vengono appunto riservate funzioni di indirizzo e di coordinamento.

Articolo 47.

Con legge organica si provvede alla revisione territoriale dei Comuni, al fine di accorpate le zone omogenee. Per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, e comunque per quei Comuni satelliti delle grandi aree metropolitane, la legge stabilisce speciali forme di accorpamento o di fusione ai soli effetti della gestione del territorio e dei servizi.

La revisione territoriale dei Comuni si rende necessaria al fine di eliminare antiche e nuove incongruenze, determinate da errori di disegno del territorio, da spostamenti di popolazione, dal mutamento delle linee e dei mezzi di comunicazione, dagli insediamenti produttivi, dalle tendenze culturali ed economiche, dal determinarsi di zone omogenee assoggettabili ad un unico Comune.

Speciali forme di accorpamento o di fusione — ai soli fini della gestione del territorio e dei servizi, e quindi rimanendo integra la struttura del Comune con la propria denominazione, i propri organi, i tradizionali uffici — sono previste per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e per i Comuni satelliti delle grandi aree metropolitane. Nel primo caso perché i piccoli Comuni, per carenze finanziarie e strutturali, non riescono a gestire il territorio ed i servizi fondamentali, ed hanno quindi bisogno di forme associative che ne valorizzino e ne moltiplichino le capacità e le possibilità. Nel secondo perché tali Comuni vengono di fatto espropriati dell'autonomia, attratti ed assorbiti come sono dalla grande forza espansiva della metropoli.

Articolo 48.

La legge favorisce le dimensioni ideali del Comune, che devono consentire il massimo di efficienza e di risparmio nella gestione ed il massimo della partecipazione popolare. Il Comune medio, così individuato, è il punto di forza dell'assetto del territorio.

Nell'opera di revisione territoriale si deve tener conto di un principio fondamentale al fine di individuare le dimensioni ideali dell'ente.

Tali dimensioni devono consentire il raggiungimento di tre fondamentali traguardi: massimo di efficienza, massimo di risparmio nella gestione, massimo di partecipazione popolare.

Devono, dunque, essere sufficientemente piccole da garantire il massimo di partecipazione, sufficientemente grandi da garantire il massimo di risparmio e di efficienza: così risulta facilmente individuabile quel *Comune medio* che la nostra proposta pone al centro dell'intero assetto del territorio.

Articolo 49.

La legge stabilisce un particolare ordinamento per le grandi aree metropolitane.

Uno degli errori del sistema attuale è quello della unicità di ordinamento, per cui il Comune di 500 abitanti (ma ve ne sono di più piccoli!) è strutturato e regolato nello stesso modo della metropoli, come se le funzioni ed i problemi fossero gli stessi per le due dimensioni.

È invece noto ed evidente che le grandi aree metropolitane, con il fenomeno delle conurbazioni, l'esplosione del traffico e della criminalità, l'eccezionalità della popolazione scolastica, l'insediamento delle grandi aziende, la fulmineità dell'informazione, lo scontro tra i più disparati ceti sociali, hanno bisogno di ben altre strutture e di ben altri strumenti per amministrare questa mutevole e complessa collettività, in continuo aumento e fermento. Diventa quindi indispensabile la previsione di un ordinamento speciale per tali grandi aree, da affidarsi ad apposita legge.

Articolo 50.

Organi del Comune sono: il Sindaco, la Giunta, il Consiglio. Per i Comuni con popolazione inferiore a mille abitanti solo il Sindaco; per i Comuni con popolazione tra i mille e i cinquemila abitanti, solo il Sindaco e la Giunta.

Anche il problema degli organi del Comune non può trovare un'unica soluzione. Sindaco, Giunta e Consiglio insieme, non servono per tutta la variopinta gamma dei Comuni italiani che spazia tra le decine, le centinaia, le migliaia, i milioni di abitanti.

Così basterà il Sindaco per i Comuni sotto i 1.000 abitanti, Sindaco e Giunta per quelli tra i 1.000 e 5.000 che sono i più numerosi. E non si pensi ad una restaurazione surrettizia del sistema podestariale, perché nella nostra proposta il Sindaco è direttamente eletto dal popolo: è la triste realtà in cui versano i piccoli Comuni che induce a liberarli da organismi inconcludenti e quindi inutili. Ma ciò si rende soprattutto necessario per adeguare gli organi alle ridotte funzioni di queste minime entità giuridiche, la cui sopravvivenza è legata solo a ragioni storiche, ambientali, di campanile, tanto che da alcune parti se ne invoca addirittura la soppressione.

Articolo 51.

La Provincia è ente di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale di coordinamento tra Comuni del proprio territorio; è ente di gestione di servizi di interesse intercomunale.

La nuova Provincia, l'ente più tormentato dalla dottrina e più osteggiato dai partiti del sistema, che ne predicavano fino a ieri la soppressione, entra di forza nel presente progetto come l'ente intermedio ideale, dalle solide tradizioni, stimato dalla gente per quella corretta consuetudine amministrativa legata alla creazione ed alla conduzione delle prime importanti strade locali. Una specie di « Camera alta » rispetto al Comune.

Purtroppo, per motivi squisitamente politici, per il suo coincidere con la giurisdizione territoriale del prefetto — istituto controverso e spesso preso indirettamente di mira proprio attraverso la polemica sulla Provincia — questo ente non ha avuto fortuna nell'attuale sistema che lo ha trascurato, privato di mezzi finanziari e di funzioni, trattato come cosa inutile da buttare via, ma che in fondo si sopporta perché serve a sistemare clientele prive di migliori poltrone.

Fu il MSI-destra nazionale, una decina di anni or sono, a riscoprire la Provincia, a valorizzarne il ruolo nella società e nel territorio, a indicarne le nuove funzioni consone alla eccezionale modernità delle sue dimensioni, a rilanciarla nel dibattito politico tanto da imporre l'inversione di tendenza.

Oggi nessuno osa più parlare di soppressione e tutti « inventano » la nuova Provincia come indispensabile anello di sutura nel territorio, tra la dimensione comunale e quella regionale: e noi, invece, diciamo statuale, posto che la Regione è troppo grande per gestire il territorio, e troppo piccola per affrontare i grandi problemi regionali, come l'esperienza ha insegnato.

Come indicazione costituzionale sembra sufficiente dichiarare che la Provincia coordina la programmazione e la pianificazione tra i Comuni del proprio territorio ed assume la gestione dei servizi intercomunali, mentre sarà la legge ad individuare nel particolare le nuove funzioni dell'ente e ad indicare i mezzi finanziari ad esse adeguati.

Ma il presente disegno è aperto a tutte le proposte tendenti ad una più precisa e dettagliata ridefinizione dell'ente Provincia.

Articolo 52.

La legge organica provvede alla razionale ridefinizione del territorio provinciale, tenendo conto delle caratteristiche naturali, economiche e sociali delle varie zone, ed agli opportuni accorpamenti agli effetti della gestione del territorio e dei servizi. Provvede a rendere effettive le funzioni di cui sopra, e ad attribuire alla Provincia quelle altre funzioni che risultino consone alle dimensioni territoriali dell'ente.

Come per i Comuni, anche per la Provincia si pone la necessità della revisione territoriale, in base a moderni criteri economico-sociali ed alle accertate vocazioni delle popolazioni interessate.

Questo importante lavoro, affidato al legislatore, dovrà inoltre tener conto di quelle aspirazioni — suffragate da requisiti di fatto ineccepibili — alla costituzione di nuove Province, che da anni più o meno timidamente si affacciano, al fine di un più razionale ed omogeneo utilizzo del territorio e di una più immediata presenza dell'ente tra le popolazioni.

Articolo 53.

Sono organi della Provincia: il Presidente, la Giunta, il Consiglio.

Con il più vasto ruolo e con le dilatate funzioni, non è opportuno privare la Provincia del complesso di organi di cui attualmente è dotata. Ciò che anche qui muta, però, è la struttura di tali organi, la loro composizione, il metodo elettorale per costituirli, il loro potere all'interno dell'ente.

Il Consiglio, a rappresentanza organica di tutti gli interessi, acquista notevole valore soprattutto nelle scelte di programma e di piano; ma sarà il nuovo esecutivo — retto dal Presidente eletto dal popolo e costituito da assessori onesti e capaci — il vero centro motore della rinata Provincia.

Articolo 54.

La Regione è ente di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale di indirizzo, nonché di gestione di servizi di interesse interprovinciale.

La legge organica individua le funzioni amministrative decisionali e promozionali della Regione e ne rende effettivo l'esercizio.

Il discorso sulla Regione deve essere fatto con estrema semplicità, senza pregiudizi e senza riserve.

L'ente, anche agli occhi dei più benevoli, non ha dato i risultati sperati. Il fallimento è quasi unanimemente riconosciuto, soprattutto per quanto riguarda la gestione dell'autonomia. Raramente, infatti, è esistita la Regione: si è invece manifestato l'aberrante fenomeno dell'associazione delle Regioni, del « consorzio » delle Regioni, del loro linguaggio corale in opposizione, anzi in alternativa allo Stato.

Non è certo colpa della Regione la permanente conflittualità con lo Stato, ma del vizio di origine costituzionale che distinse la competenza secondo il concetto di « *materia* » — equivoco, impreciso, difficilmente individuabile — anziché secondo il concetto di « *funzione* », univoco, preciso, ben definito; né può addossarsi tutta alla Regione la responsabilità del fallimento dei piani di sviluppo, dell'impovertimento dei settori produttivi, della cattiva attuazione della riforma sanitaria — frettolosamente scaricata dallo Stato sulle loro spalle —, della disastrosa gestione delle calamità naturali, di fronte alle quali anche le Regioni più ricche ed evolute sono rimaste paralizzate! Ma è tutta colpa della Regione il soffocamento degli enti locali — la cosiddetta « autonomia » — il diffondersi del nuovo clientelismo, l'incapacità di creare nuovi posti di lavoro attraverso la valorizzazione delle risorse locali; lo sperpero di denaro pubblico in opere di vetrina improduttive; la forte burocratizzazione dell'ente, nato per eliminare i vizi della burocrazia statale; la proliferazione degli enti clientelari; lo smembramento del territorio della cui gestione si è dimostrata incapace. Accentratore rispetto agli enti locali, nemico o antagonista dello Stato, l'ente Regione non ha saputo essere, per sua stessa natura, il punto di raccordo tra il cittadino e lo Stato, il mezzo per l'avvicinamento del potere al cittadino; mentre l'insieme dell'ordinamento regionale — sin dal suo sorgere — ha inferto un durissimo colpo all'economia nazionale, impreparata e non adatta a sostenere una spesa tanto astronomica quanto improduttiva. Quali grandi opere, infatti, quali rilevanti servizi pubblici si possono indicare, a fronte delle decine e decine di migliaia di miliardi passati attraverso la macchina regionale?

L'ente è sbagliato nelle dimensioni, nelle strutture, nelle competenze, negli organi, nei meccanismi di controllo. È, quanto meno, da rifondare; con mentalità nuova, sgombra dai motivi di lotta per il potere, tesa alla ricerca del decentramento più praticabile. Se prevarrà l'anima amministrativa sull'anima politica, ci sarà un posto

ed un ruolo per la Regione italiana: come ente di indirizzo e di coordinamento della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale, come ente di gestione dei servizi interprovinciali. Ma più ampi compiti amministrativi potranno essere individuati dalla legge, solo se ci si deciderà ad indicare « le funzioni » da attribuire a questo ente: a dire, cioè, con chiarezza, cosa dalla Regione si vuole.

Articolo 55.

Sono organi della Regione: il Presidente, la Giunta, il Consiglio.

Anche per la Regione, il problema degli organi è analogo a quello della Provincia e del Comune. Ferme restando le etichette, mutano la composizione dell'assemblea, i metodi di elezione, i poteri. Il Presidente eletto dal popolo è il miglior presupposto della riforma.

Articolo 56.

Comuni, Province e Regioni esercitano la potestà normativa mediante l'emanazione di regolamenti.

Si afferma la potestà normativa dei Comuni, delle Province, delle Regioni, che la esercitano attraverso l'emanazione di regolamenti.

La norma, che può sembrare per le Regioni troppo riduttiva, è aperta ai contributi sostitutivi od integrativi.

Articolo 57.

Il Sindaco, i Presidenti della Provincia e della Regione, nell'ambito dei rispettivi territori, sono eletti dal popolo a suffragio universale con voto diretto uninominale.

Essi nominano le rispettive Giunte, scegliendone i membri anche al di fuori dei relativi Consigli.

Estende agli enti autonomi territoriali i principi del presidenzialismo: elezione popolare diretta dei capi degli esecutivi; nomina degli esecutivi da parte dei rispettivi capi, i quali possono sceglierne i membri anche fuori delle rispettive assemblee; estensione dei poteri e delle responsabilità di questi vertici, con adeguati « contrappesi » in tema di controlli e di durata del mandato.

I motivi di questa scelta sono stati indicati nella prima parte del commento all'articolo 45.

Articolo 58.

I Consigli (comunali, provinciali, regionali) sono composti per metà da membri eletti a suffragio universale dalle popolazioni dei rispettivi territori; per l'altra metà, dai rappresentanti delle categorie produttrici eletti a suffragio universale nell'ambito delle singole categorie riconosciute nel territorio.

Nel commento agli articoli 28 (ultima parte), 29 e 45 (prima parte), sono riassunti i motivi della scelta di questo tipo di composizione dell'assemblea.

La rappresentanza integrale ed organica degli interessi è la sola che possa giustificare una assemblea di rappresentanti, secondo un sistema di democrazia quasi-diretta dove l'elettore, per eleggere uno stesso organismo, vota due volte, esprimendo la duplicità del proprio interesse di uomo e di lavoratore.

Il problema che si pone è che la « categoria produttrice » deve essere « riconosciuta » nell'ambito del territorio. Può, cioè, esistere una « categoria » non riconosciuta su piano nazionale, perché di mera rilevanza locale: in tal caso il riconoscimento deve investirla localmente, per poter concorrere alla formazione dell'assemblea.

Titolo VII

**Istituti di democrazia diretta: referendum deliberativo
e referendum abrogativo.**

Articolo 59.

I progetti di legge sottoposti a referendum dal Presidente della Repubblica diventano — se approvati — legge dello Stato e vengono promulgati dallo stesso Presidente entro 15 giorni dall'approvazione.

Cinquecentomila elettori hanno diritto di chiedere che una legge o parte di essa venga sottoposta a referendum abrogativo.

Con legge organica è stabilita la disciplina dei due istituti.

Il sistema presidenziale, che viene guardato con sospetto dai beneficiari del sistema democratico parlamentare — i partiti di potere — è invece quello che più di ogni altro esalta la vera democrazia. Ne è la prova il ricorso agli istituti di democrazia diretta, che coinvolgono l'intero corpo elettorale nel processo legislativo: nella duplice fase della formazione e della abrogazione delle leggi.

Per il *referendum* deliberativo su progetti di legge, l'iniziativa spetta al Presidente della Repubblica, che ne ha espresso potere; per il *referendum* abrogativo l'iniziativa è affidata a cinquecentomila elettori.

Entrambi gli istituti sono regolati da apposita legge.

Titolo VIII

Garanzie costituzionali.

Articolo 60.

La Corte Costituzionale vigila sulla regolarità dell'elezione del Presidente della Repubblica. Esamina i reclami e proclama i risultati dello scrutinio.

Sorveglia la regolarità delle operazioni del referendum e ne proclama i risultati.

La Corte Costituzionale coopera con il Presidente nella funzione di garanzia del rispetto della Costituzione.

Tratte dal modello francese, le garanzie costituzionali sono affidate ad apposita Corte che non solo è preposta, con il Presidente della Repubblica, alla tutela della Costituzione, ma anche ad altre fondamentali funzioni espressamente indicate nella norma.

Articolo 61.

La Corte è composta di dieci membri il cui mandato dura nove anni e non è rinnovabile. Di tali membri, quattro — compreso il Presidente della Corte — sono nominati dal Presidente della Repubblica, sei dal Parlamento.

Nelle decisioni della Corte, in caso di parità di voti prevale il voto del Presidente.

Originale ed ispirata a imparzialità ed efficienza la composizione della Corte, sottratta al dominio dei partiti.

Presidente e tre membri nominati dal Capo dello Stato, sei membri nominati dal Parlamento.

In questo altissimo « consiglio dei dieci » è riassunta la volontà popolare, che ne ha la maggioranza, e la volontà dell'Esecutivo che garantisce la continuità e l'efficienza dell'azione statale.

Titolo IX**L'Alta Corte di Giustizia.****Articolo 62.**

L'Alta Corte di Giustizia è composta da quaranta membri eletti dal Parlamento nel proprio seno all'inizio di ogni legislatura. Essa giudica il Presidente della Repubblica messo dal Parlamento in stato d'accusa per alto tradimento.

La messa in stato d'accusa avviene a scrutinio palese ed a maggioranza dei due terzi dell'assemblea.

Una legge organica fissa le norme del suo funzionamento e la procedura da seguire davanti ad essa.

Tranne il caso di alto tradimento, il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni.

Ben distinta dalle funzioni della Corte Costituzionale, l'Alta Corte di Giustizia decide sui processi d'accusa di alto tradimento promossi dal Parlamento contro il Presidente della Repubblica.

L'Alta Corte è eletta dal Parlamento, nel proprio seno, nel numero di 40 membri, all'inizio di ogni legislatura. È questo un notevole « contrappeso » al potere presidenziale, che trova proprio nel Parlamento il pubblico ministero ed il giudice, e quindi una costante remora morale oltre che costituzionale. Le procedure e le regole del suo funzionamento sono affidate ad apposita legge, salva la maggioranza qualificata a scrutinio palese per la messa in stato d'accusa.

Titolo X**Revisione della Costituzione.****Articolo 63.**

L'iniziativa della revisione della Costituzione appartiene al Presidente della Repubblica, su proposta del Primo ministro, ed ai membri del Parlamento.

La revisione è approvata a maggioranza di due terzi dei membri del Parlamento ed è sottoposta dal Presidente della Repubblica a referendum deliberativo.

Con questa norma vengono colmate le gravissime lacune del sistema attuale, che sottraggono al giudizio popolare l'atto fondamentale dello Stato e ne restringono fortemente le possibilità di revisione.

La Carta Costituzionale della Nuova Repubblica, potrà essere sottoposta a revisione, non soltanto dai membri del Parlamento, ma anche dal Capo dello Stato su proposta del Primo Ministro e — dopo approvazione della Camera a maggioranza qualificata — passerà al giudizio definitivo del popolo tramite *referendum*.

Così, anche in questo caso di eccezionale rilevanza, sono rispettate e fuse le prerogative del Parlamento e del Capo dello Stato, le esigenze dell'Esecutivo, la sovranità popolare.

Relatori di minoranza:

FRANCO FRANCHI, *deputato*;

ANTONIO RASTRELLI, *senatore*.

PAGINA BIANCA