

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 NOVEMBRE 1983

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BOZZI**

*AVVERTENZA: Nella prima seduta la Commissione ha proceduto alla propria costituzione, eleggendo a Vicepresidenti i senatori Sandulli e Perna e a Segretari i deputati Gitti e Andò.*

*Di questa seduta non è stato redatto il resoconto stenografico.*

*(Per il resoconto sommario v. comunque il volume I, p. 109 e ss.).*

PAGINA BIANCA

2.

**SEDUTA DI MARTEDÌ 13 DICEMBRE 1983**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BOZZI****INDICE****Discussione generale:**

	PAG.		PAG.
PRESIDENTE .....	5, <i>passim</i>	PANNELLA .....	10
SANDULLI .....	5	RUFFILLI .....	14
PASQUINO .....	6	FRANCHI .....	19

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle ore 16.**

Il deputato ANDÒ, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 30 novembre 1983.

(È approvato).

**Discussione generale.**

**PRESIDENTE.** Onorevoli colleghi, come sapete, oggi inizierà la discussione generale, il cui compito dovrebbe essere quello di segnare, per così dire, i confini del nostro dibattito. Probabilmente, dovremo fissare delle priorità: lo vedremo nel corso dei nostri lavori. E forse ci saranno anche dei temi, non ricompresi nelle pur ampie mozioni istitutive, che dovremo prendere in considerazione.

Mi auguro che anche la discussione generale possa servire per una prima meditazione di merito: cioè per individuare gli elementi di concordanza, che mi auguro siano più numerosi di quelli di divergenza. Valuteremo alla fine se sarà il caso di fare un primo documento di considerazioni, per mettere qualche punto in evidenza.

Certo, io penso — ma anche questo sarà oggetto di ulteriore riflessione — che, dopo la discussione generale, ci dovremo forse dividere in gruppi di lavoro. La stessa discussione generale servirà per raggruppare la materia, secondo i criteri che emergeranno. Questi gruppi, secondo il mio punto di vista, dovrebbero avere un carattere squisitamente preparatorio, non decisivo, perché le decisioni saranno assunte dalla Commissione, nella pienezza della sua collegialità.

Sono certo che i colleghi, nei loro interventi, si soffermeranno sulle diagnosi, ma le accompagneranno con le opportune terapie, secondo i punti di vista individuali e dei gruppi. Ritengo infatti che do-

vremmo essere tutti d'accordo sul dare ai nostri lavori un grande senso di concretezza. C'è grande attesa nel paese, e sarebbe un errore politico enorme disattendere queste speranze che sono diffuse.

Ha chiesto di parlare il senatore Sandulli. Ne ha facoltà.

**SANDULLI.** Non voglio fare un intervento destinato ad inserirsi nella discussione generale: anzi, il mio intervento vuole avere per oggetto, in particolare, l'ordine dei lavori, vuol essere un po' un *discours sur la méthode*, se mi consentite. Molto bene il presidente ha detto poc'anzi che dobbiamo concentrarci sui lavori, dobbiamo operare con concretezza, e quindi non dobbiamo disperderci in divagazioni.

A questo riguardo, mi è parso particolarmente utile ricordare come procedette l'Assemblea costituente, la quale non realizzò al principio una vera e propria discussione generale, così come non la realizzò nemmeno la Commissione, alla quale l'Assemblea diede il mandato di preparare il progetto di Costituzione.

Eppure, allora si trattava di partire da zero e di costruire *ex novo* una Costituzione: poche erano le linee già segnate, la linea essenziale l'aveva data il plebiscito del 2 giugno, e gli indici essenziali erano rappresentati dai canoni di democrazia ai quali si voleva che la Costituzione fosse ispirata: e ciò era nelle cose.

Che cosa fu fatto allora? Fu nominata subito la Commissione dei Settantacinque, la quale immediatamente si suddivise in Sottocommissioni, che, come ricordate, erano tre: la prima si occupò dei diritti e dei doveri dei cittadini, la terza dei rapporti economici; e la seconda fu quella che svolse un lavoro che è più affine a quello che dobbiamo svolgere noi. Per quanto riguarda i primi due aspetti infatti troviamo nella Costituzione basi

alle quali credo che, nella quasi totalità, dobbiamo attenerci: potrà esserci pure qualche piccolo aggiustamento, ma una realtà più che valida la troviamo già segnata.

La prima e la terza Sottocommissione appena si costituirono — quindi senza svolgere nemmeno una discussione iniziale — nominarono immediatamente i relatori per argomenti, in modo da svolgere la discussione sulla base di relazioni. La seconda Sottocommissione, presieduta da Terracini, iniziò invece direttamente con il tema delle autonomie, con relazioni di Ambrosini e di Perassi. Fu soltanto un inizio, perché subito, nella realtà, questa Sottocommissione si divise in tre comitati che si occuparono, rispettivamente, del legislativo, dell'esecutivo e dei problemi della giustizia e delle garanzie. In un secondo tempo, si ritenne poi più utile ed opportuno accorpate il legislativo e l'esecutivo — come mi pare naturale, perché è inscindibile tutta la struttura inerente alla forma di Governo, che appunto s'incentra in questi due poli — mentre un altro comitato si occupò dei problemi della Costituzione.

Le sezioni, poi, lavorarono attraverso comitati informali, per gruppi di tre, concentrandosi su singoli argomenti, e vi furono dei comitati di coordinamento tra questi comitati minori che si occuparono di singoli oggetti. Allo stesso modo vi furono gruppi di coordinamento dei lavori delle Sottocommissioni: vi fu un gruppo di coordinamento per i lavori della prima e della terza Sottocommissione, che erano quelle che si occupavano dei diritti dei cittadini e dei rapporti economici.

Al termine dei lavori delle tre Sottocommissioni, fu costituito un comitato di redazione, per esaminare l'intero testo. Solo sui punti controversi si pronunciò l'intera Commissione, mentre i punti non controversi furono trasferiti nel progetto così come erano stati elaborati dal comitato di redazione.

Il comitato di redazione fu poi incaricato dell'estensione del progetto di Costituzione e riferì esso stesso all'Assemblea, in detto comitato inoltre furono esaminati tutti gli emendamenti proposti nell'Assemblea.

La Assemblea costituente partiva da zero e doveva elaborare un testo, mentre

il nostro programma si basa sugli argomenti contenuti nelle mozioni approvate dalle Camere. Concordo con l'operato del presidente, che ha dato inizio ai lavori della Commissione con una discussione generale volta a permettere al maggior numero di componenti della Commissione di intervenire. Riterrei tuttavia che al termine di questa fase introduttiva non dovrebbero essere tratte conclusioni, alle quali invece si potrà pervenire dopo che i singoli argomenti indicati nei documenti saranno stati elaborati dai gruppi di lavoro, secondo una metodologia affine più o meno a quella seguita in sede di Assemblea costituente.

Il presidente diceva poi giustamente che occuparci in questa fase iniziale delle diagnosi potrebbe distrarci dai nostri compiti. Le diagnosi le conosciamo, le cause sono note, vengono esaminate ogni giorno sulla stampa, dall'opinione pubblica, nei dibattiti che sono diventati frequentissimi in questi ultimi tempi: la poliarchia, gli scavalcamenti, gli interessi clientelari e corporativi, i condizionamenti della vita politica dall'esterno. Si tratta di problemi arcinoti che hanno ispirato l'esigenza di costituire questa Commissione avente appunto lo scopo di combattere quei fenomeni che aduggiano attualmente la vita del nostro paese.

Il mio suggerimento vuole essere quello di concentrarsi sullo studio dei rimedi; abbiamo un *cartel* di argomenti già pronto, cerchiamo di raggrupparli in tre gruppi omogenei (nel senso indicato dal presidente, o in altro modo che concerteremo insieme) che dovrebbero formare il punto di partenza dei nostri lavori, che — mi auguro — potranno contribuire a guidare la navicella del nostro paese verso un rifugio sicuro.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare il senatore Pasquino. Ne ha facoltà.

**PASQUINO.** Nel corso del mio intervento vorrei individuare alcuni elementi per procedere — spero fruttuosamente — all'analisi delle riforme istituzionali da prendere in considerazione e da proporre poi al Parlamento. Un primo elemento — del tutto metodologico ma a mio avviso

importante — è inerente ai tempi, in una serie di aspetti tutt'altro che marginali. Innanzi tutto vi sono i tempi dell'operare della Commissione — un anno — che devono essere ben utilizzati e ben ripartiti sia per quanto concerne l'esame generale sia per quanto concerne l'esame dei temi specifici. È questo un elemento sul quale riflettere perché i tempi sembrano lunghi, ma all'atto pratico potrebbero risultare molto corti. In secondo luogo occorre considerare i tempi nei quali il Parlamento dovrà lavorare sulle proposte della Commissione, la quale dovrà formulare delle proposte indicative e anche suggerire le modalità di attuazione. In terzo luogo vi è il problema dei tempi necessari per realizzare le riforme. Vi sono delle cose che possono essere fatte in tempi molto brevi e altre per le quali sarebbe in parte eccessivo e in parte addirittura controproducente indicare tempi rapidi. Ad esempio, si può certamente modificare il sistema elettorale in tempi rapidissimi, ma ciò non è altrettanto facile per la pubblica amministrazione. Dico questo perché ritengo che per alcune riforme si debba pensare ad una attuazione graduale, per evitare che operino come un *boom-rang* su riformatori inconsapevoli.

Vengo ora al secondo elemento in parte metodologico, in parte già di sostanza: l'aspetto più importante da prendere in considerazione è quale struttura o quale componente aggredire. Abbiamo di fronte un sistema costituzionale complesso, che non è stato creato senza consapevolezza delle interazioni tra le varie parti. Ha operato storicamente appunto come un sistema, cioè come un qualcosa in cui le varie parti sono in relazione tra loro e i mutamenti in una parte comportano inevitabilmente mutamenti in un'altra parte. Ci troviamo di fronte — in altri termini — ad un complesso architettonico; non è una specie di mosaico dal quale si possono togliere delle tessere e in fondo la figura risulta ancora comprensibile, ma è un complesso che funziona in maniera diversa o addirittura crolla se si tolgono alcuni elementi. Per questo motivo bisogna cercare di individuare dove ritoccare in maniera consapevole. Riflettendo su questo sono giunto ad una considerazione che espongo alla Commissione, senza con ciò pretendere di essere esaustivo né di aver

indovinato la soluzione del problema. Ho l'impressione che sia difficile aggredire una struttura sola o una componente sola del sistema nella speranza che tutto il resto in qualche modo si metta insieme autonomamente. Ad esempio, ritengo che il Parlamento sia sicuramente un elemento centrale del sistema, ma modificare il solo Parlamento (riformandolo secondo una serie di indicazioni sulle quali potremo discutere) non è sufficiente, in realtà, a modificare in maniera concreta il sistema nel suo complesso. Ho l'impressione cioè che sia necessario prendere in considerazione non una struttura o una componente, ma un circuito o un complesso di relazioni nel loro insieme. Un mutamento nella struttura di un sistema non è utile a cambiarlo come noi vorremmo; è necessario invece guardare alle relazioni complesse che si sono venute stabilendo nel corso degli anni tra strutture e componenti, con tutte le riforme che sono state introdotte, a partire soprattutto da quelle effettuate intorno agli anni '70, che hanno riguardato aspetti tutt'altro che marginali.

Se questa osservazione, che è metodologica, ha un qualche riferimento alla realtà concreta del funzionamento del sistema, allora è opportuno individuare il circuito al quale intendiamo rivolgere la nostra attenzione. Non so se è stato detto tutto — ho colto questa osservazione del senatore Sandulli — ma se è stato detto tutto, non tutto è stato convincente e probabilmente qualcosa deve essere ribadito. Occorre soffermarsi maggiormente su alcune osservazioni e su alcune diagnosi.

Se dovessi scegliere una diagnosi di carattere generale, sosterrai — lo dico in maniera tutt'altro che propagandistica, non rappresentando un gruppo politico specifico — che il problema è quello della disaffezione dei cittadini. È difficile affrontare una analisi del nostro sistema senza partire dalla constatazione che c'è una fortissima disaffezione dei cittadini, che si manifesta sia con l'astensione, che in altri modi. È disaffezione nei confronti dei partiti, delle istituzioni e soprattutto del complesso della pubblica amministrazione.

Voglio dire che il nucleo di quanto andremo dicendo non può non tener conto di questa disaffezione dei cittadini nei

confronti della politica, dei partiti, delle istituzioni e della pubblica amministrazione. Questa disaffezione, infatti, può avere vari tipi di cause, tra le quali vi è certamente quella che i cittadini non si sentono ben rappresentati. C'è un problema di rappresentanza delle preferenze dei cittadini, dei gruppi sociali e di varie organizzazioni. Una società sana, inoltre, vuole avere indicazioni di fondo rispetto a quanto la classe politica le propone.

Questo aspetto delle attese della società racchiude secondo alcuni anche componenti negative, in quanto si dice che la società scarica sulla sua classe politica una serie di domande quantitativamente più numerose rispetto al passato. Il numero delle domande è certamente maggiore che in passato in termini quantitativi, ma è anche qualitativamente diverso; ad esso la classe politica non riesce a far fronte, non disponendo degli strumenti tecnico-strutturali necessari a dare una risposta. Sarebbe grave, in sostanza, ignorare che le carenze di rappresentanza esistono anche per l'incapacità di fornire decisioni, e spiegazioni delle mancate decisioni rispetto alle preferenze emerse.

Questo aspetto del sovraccarico della domanda, nelle sue varie componenti, indica un problema reale anche per quanto riguarda la capacità della classe politica, complessivamente intesa, di capire e guidare le preferenze che sono emerse. Non è stato sempre così, bisogna sottolinearlo, ma certamente ciò avviene più accentuatamente in tempi recenti. Faccio questa considerazione non perché ritenga che la società civile sia necessariamente migliore della classe politica, ma perché ritengo che in entrambe esistano problemi. La classe politica dovrebbe essere migliore della società civile, perché ad essa spetta il compito più significativo di guidare la società, il compito istituzionale di progettare ed indicare la strada nuova su cui acquisire il consenso della società civile.

C'è un problema reale che riguarda innanzi tutto la pubblica amministrazione ed io desidero partire da esso. Non entrerò — in questa fase — nei particolari, riserandomi di farlo, se ve ne sarà il tempo, nel corso delle prossime sedute. Il problema di come strutturare la pubblica amministrazione richiede forse una risposta non molto difficile, ma certamente ardua

da un punto di vista politico, non essendo facile per la classe politica riformare la sua amministrazione.

Bisogna aver presente che la pubblica amministrazione non è un qualcosa di neutrale, ma ricopre una serie di competenze politiche e deve essere utilizzata per rispondere efficacemente alle esigenze dei cittadini, che entrano in contatto con lo Stato attraverso la pubblica amministrazione molto prima che attraverso il loro partito.

Una seconda ed importante questione è quella dei partiti. Riguardo ad essa la mozione parlamentare, che è alla base del nostro lavoro, risulta vaga, ma ignorare il fatto che le istituzioni sono quelle che i partiti hanno creato nel bene e nel male, che comunque esse vengono fatte funzionare dai partiti e che così sarà prevedibilmente anche in futuro, significherebbe nascondersi dietro un dito.

Appare, quindi, opportuno confrontarsi con il problema dei partiti. C'è innanzi tutto la questione del numero dei partiti, poiché non è detto che una società risulti migliore se rappresentata da un alto numero di partiti. Le preferenze politiche, infatti, possono essere espresse variamente, non soltanto attraverso lo strumento partito. Non è affatto detto che una società sia meglio rappresentata, quando a rappresentare ciascun gruppo sociale vi è un partito. Esistono modi diversi di attuazione delle preferenze espresse dalla società che potrebbero ad esempio essere di tipo amministrativo o basati su un diverso sistema delle autonomie locali e di decentramento reale del potere funzionale e politico.

Ho soprattutto l'impressione che il problema dei partiti sia il problema della formazione e del reclutamento della classe politica. Indubbiamente si può fare molto per indurre i partiti a nuovi modi di formazione della classe politica. Tocco solo un aspetto a titolo di esempio, quello cioè della lotta per le preferenze, per rilevare come non sia vero che attraverso le preferenze elettorali passino le preferenze politiche; al contrario attraverso le preferenze elettorali passa soprattutto la degenerazione dei partiti.

Deve essere, inoltre, affrontato il problema del finanziamento dei partiti, che è cosa attinente alla questione morale e



che riguarda complessivamente il rapporto tra politica e denaro.

Vi è poi il problema del rapporto partiti-Parlamento: e mi riferisco esplicitamente al Parlamento, perché potrà anche darsi che il Parlamento non abbia una posizione centrale tra gli organismi da riformare, ma certamente merita anch'esso una riflessione per il ruolo che assolve in questo sistema, basato sulla rappresentanza parlamentare.

La riduzione del peso politico del Parlamento verificatasi nel nostro paese rappresenta quasi sicuramente il sintomo della riduzione di una fetta cospicua di democrazia, lo dico senza grande esitazione. Ho l'impressione, tuttavia che, anche se il Parlamento non riveste più un ruolo centrale dal punto di vista legislativo, esso è ancora il luogo centrale di formazione del consenso dei cittadini e in fondo (lo dico senza nessun tipo di esitazione) di contrattazione fra le forze politiche, che produce anche consenso e non soltanto scambi di favori o di privilegi. E quindi toccare il Parlamento, ridurre il peso politico, significa ridurre parte della democrazia esistente in questo paese, operazione che può essere fatta nella misura in cui si miri ad un tipo diverso di organizzazione della democrazia: sono infatti sicuramente esperibili ipotesi di repubbliche presidenziali, dove i parlamenti assolvono ad una funzione di registrazione. Ho l'impressione che non sia questa la strada più proficua in questa fase, tuttavia può essere presa in considerazione.

Se ho ragione sul fatto che il Parlamento è centrale sotto questo punto di vista, cioè del peso politico e della formazione del consenso, allora bisogna porsi il problema del tipo di Parlamento. Il nostro Parlamento bicamerale — lo ricordavano ieri in un convegno Augusto Barbera e Gianni Ferrara — è una eccezione nel panorama dei sistemi politici occidentali, democratici e non, per essere più specifici; ma questo sistema non può permanere in questa forma, perché non è un luogo di formazione adeguata di Governi e, al tempo stesso, non accresce la rappresentatività delle preferenze politiche dei cittadini. Bisogna andare verso un diverso tipo di assetto. Anche su questo argomento si può intervenire in maniera più specifica, indicando alcuni degli assetti

che possono essere presi in considerazione; io direi che vi sono almeno due elementi fondamentali da tener presenti senza ancora toccare la struttura, anche se il problema della struttura, a mio avviso, va toccato, o muovendo verso il monocameralismo o verso una seconda Camera rappresentativa di interessi diversi e formata secondo modalità diverse rispetto alla Camera bassa. Ma ho l'impressione che il punto cruciale sia quello della classe politico-parlamentare, e cioè del numero dei parlamentari. Paradossalmente, in questo caso, come nel caso dei partiti, il numero ha un senso; un numero molto elevato poteva essere una garanzia in una società frammentata o in una società che non si conosceva; un numero contenuto, oggi, è una garanzia molto diversa, altrettanto efficace però, e altrettanto utile, poiché crea una competizione, rende cioè le posizioni parlamentari più prestigiose: negli Stati Uniti ad esempio la Camera più prestigiosa non è la Camera bassa, ma è il Senato. È vero che i senatori rappresentano gli Stati, ma quello che è soprattutto vero è che sono solo cento, e sono quelle cento persone che in una società cambiano la situazione. D'altronde, già nel 1867 è stato scritto che un corpo parlamentare, per essere davvero efficace, deve essere invidiabile, deve essere composto da un numero non molto elevato di persone, perché quando si è in pochi vi è un incentivo a far parte di quel corpo parlamentare; quando si è in molti è piacevole comunque, però cambia il rapporto tra il Parlamento e la società nella quale ci si trova inseriti. Un numero molto elevato di persone significa inoltre che parecchie di queste avranno inevitabili problemi di rielezione, cercheranno favori e scambi con la pubblica amministrazione, con gruppi della società civile, cercheranno di emergere, cercheranno in qualche modo di farsi identificare. Un numero di persone più contenuto sarà più facilmente identificabile non sulla base di favori, scambi e privilegi, ma sulla base dell'attività di controllo, dell'attività legislativa, della funzione parlamentare specifica; e infine, non da ultimo, un numero contenuto di parlamentari significa anche uno spirito reale di collaborazione e di conflitto e non uno spirito, invece, in parte di consociazione e in parte di rapporti non apertamente

conflittuali ma neppure, in realtà, apertamente di collaborazione e quindi, in conclusione, un funzionamento dell'Assemblea parlamentare più sfilacciato e non particolarmente produttivo.

L'ultimo punto che vorrei toccare è il seguente. Fin qui mi sono praticamente attestato sul tema della rappresentatività. Non ritengo tuttavia che l'elemento decisionista o decisionale debba essere trascurato perché introdurrebbe inevitabilmente elementi autoritari in una riforma costituzionale. Tutt'altro. Ritengo invece che solo migliorando la rappresentanza — in modo reale e quindi attraverso le indicazioni che sono venute svolgendo — sia possibile migliorare la decisionalità. Non esiste una scorciatoia decisionista per i problemi dei sistemi politici contemporanei e tanto meno per i problemi delle democrazie contemporanee, ma la scorciatoia si trova soltanto passando per il terreno, tutto sommato accidentato, di una migliore rappresentanza; si può fare molto tuttavia quando si arriva al crinale del rapporto tra rappresentanza e decisione. È inutile infatti negare che un Governo forte esiste in un Parlamento forte o che un Governo forte esiste in una società forte; ed una società è forte nella misura in cui è innervata dei suoi partiti ma sa anche di poter giocare contro i suoi partiti se lo desidera. È necessario prendere in considerazione, da un lato, paradossalmente, un contenimento dello strapotere dei partiti, per garantire maggiore rappresentanza alle preferenze socio-politiche, un'accentuazione della funzione parlamentare e del Parlamento come luogo di formazione del consenso, di indirizzo e di controllo sul Governo; e infine è necessario a questo punto — ma solo a questo punto — prendere in considerazione il rafforzamento dei poteri del Governo, quindi alcune ipotesi sulla ristrutturazione della Presidenza del Consiglio, dei Ministeri e della pubblica amministrazione, prendere in considerazione perciò una serie di elementi che possono anche rendere forte un Governo nel momento in cui deve governare, ma solo nella misura in cui quel Governo forte intenda sottoporsi ad un reale giudizio dei cittadini, e degli elettori al momento della competizione elettorale.

D'altronde, Bagehot riteneva che un Parlamento forte è quello che elegge bene

un Governo ed io penso che ciò sia corretto; ma il Parlamento britannico non solo elegge bene un Governo, ma, se del caso, lo sconfigge anche e, comunque, lo fa funzionare, lo stimola, lo sprona e con esso si confronta accuratamente.

L'ultima osservazione che volevo fare, di tipo puramente metodologico, è che il circuito parte in qualche modo dal problema della rappresentanza, tocca elettori, pubblica amministrazione, partiti e Parlamento e giunge al Governo; non può partire dal Governo, poiché le società complesse non si ristrutturano dall'alto, bensì probabilmente, attraverso una serie di relazioni, di ritocchi a relazioni, piuttosto che di ritocchi semplicemente a strutture, quindi di ritocchi a funzioni: e a quel punto si può ritoccare anche la funzione — questa, sì, centrale — del Governo, ma solo nella misura in cui siano state ritoccate in maniera consapevole le funzioni sostanzialmente di rappresentanza, per far sì che la decisione sia consapevole, controllabile, indirizzata e quindi rispondente alle preferenze dei cittadini.

Non è detto che questa sia la soluzione definitiva, ma sono sicuramente alcune indicazioni che ritengo abbiano una serie di risposdenze e nei sistemi politici occidentali e in diverse diagnosi del sistema politico italiano; certamente vi è una rispondenza con ciò che emerge da quei settori della società civile che faticosamente hanno seguito un dibattito molto spesso confuso, strumentale, non sufficientemente approfondito e che ora vogliono tornare con i piedi per terra.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare il deputato Pannella. Ne ha facoltà.

**PANNELLA.** Credo anch'io, come ha già detto il senatore Pasquino, che forse in questa fase di dibattito generale o anche, in qualche misura, di dibattito preliminare, non vi sia non solo l'utilità ma la possibilità, se vogliamo essere rapidi, di aver fretta: urgenza sì, ma fretta no. E dare per scontato, per tutti quanti noi che facciamo parte di questa Commissione, o individualmente, un retroterra comune di diagnosi e di individuazione di punti sui quali l'analisi deve essere fatta, o darlo anche per i partiti che «rappresentia-

mo », mi pare un tantino frettoloso, improprio ed anche pericoloso.

Signor presidente, un grande partito molto serio ha dato in queste ore, se devo dare credito a un giornale di stamane, una grossa prova di serietà; prima che noi iniziassimo questi nostri lavori, oggi, ha riunito i propri settori competenti ed ha fatto maturare alcune scelte in materia di riforme istituzionali. Io sono molto preoccupato, perché questa mi pare una cattiva partenza: un contributo serio, ma improprio e pericoloso (*Interruzioni*). Io ho letto oggi che il partito comunista avrebbe ieri elaborato delle scelte... l'ho letto su un giornale: sul giornale di oggi era presentato come il maturare di un atteggiamento. Ripeto che è una prova di una certa, sicura serietà del partito comunista dinanzi a certe scadenze di dibattito politico.

Mi chiedo se questo tipo di scelta, sovraneamente e giustamente fatta dal partito comunista, fosse la migliore: è una domanda che posso farmi. Voglio dire: è certo che, in tutto l'arco della riflessione giuridica, istituzionale dell'area comunista, l'essere monocameralisti o no costituisce davvero uno spartiacque, o, piuttosto, non si possono avere delle posizioni monocameraliste all'interno degli altri settori, delle altre aree di riflessione e di decisione della vita politica italiana, nell'ambito di quell'architettura che, come giustamente ricordava il collega Pasquino, deve costituire la nostra preoccupazione di fondo?

Questa mia era semplicemente una notazione iniziale. Io non credo, francamente, che noi possiamo trovare nella realtà dei nostri partiti, così come sono, delle aree necessarie di accordo su proposte puntuali di formalizzazione delle riforme, che davvero naturalmente appartengano alla storia ed anche agli interessi di ciascuno di questi partiti.

Credo che dobbiamo tentare di partire con il massimo di libertà, perché all'interno dell'area comunista, di quella liberale, di quella democristiana, di quella socialista, conosciamo contributi e ricchezza molto più complessi di quelli che, in questa fase, non possano essere testimoniati da un progetto o da pilastri di riforma già acquisiti. Penso che, se abbiamo troppa fretta in questo senso, rischia-

mo, come partiti — e soprattutto i grandi partiti — di mutilare la ricchezza e la complessità di contributo che possono venire ai nostri lavori.

Sono d'accordo con il senatore Pasquino sul fatto che noi dobbiamo darci tendenzialmente dei tempi in quest'arco di dodici mesi: occorre fissare una prima, una seconda e una terza fase, e quantificarle anche. Credo che il presidente avrà già riflettuto sicuramente sulla necessità di chiedere apporti — che sono quindi anche di bilancio e di personale — adeguati, e quindi straordinari, per il lavoro della nostra Commissione, soprattutto se lo si vuole organizzare per gruppi di lavoro. Nel momento in cui dobbiamo prevedere una tale mole di lavoro, penso — e dobbiamo sottolinearlo — che, rispetto ad una Commissione ordinaria, permanente, noi abbiamo bisogno, per i dodici mesi — cioè per il tempo delimitato che ci è stato assegnato — di strumenti di riflessione, di documentazione, di lavoro, che si traducono in richieste ai Presidenti delle Camere di autonomia di bilancio ed anche di ricchezza di personale, di strutture di lavoro. Perché altrimenti davvero potremmo solo fare lo sforzo di dare forma organica alle nostre riflessioni sporadiche, poi andare alle votazioni e vedere qual è la migliore. Il presupposto è invece che noi dobbiamo cercare di superare, possibilmente, il grado di conoscenze che già possediamo.

In termini preliminari volevo ancora osservare che proprio in questi giorni — come notava, mi pare, oggi *Il Giornale* — d'un tratto, è esplosa l'interesse della stampa, e (si presume) dell'opinione pubblica, per le riforme, per le quali è stata costituita la Commissione. A Pontremoli, a Catania, si sono avuti convegni e altri ne sono annunciati per domani e dopodomani. È indubbio che questi convegni hanno destato interesse proprio in quanto luoghi di dibattito; non è vero che necessariamente quello che interessa l'opinione pubblica o la stampa è il momento decisionale (anche perché poi non si capisce mai qual è). Il fatto stesso che a Pontremoli, a Catania, a Torino, a Roma, e così via, emerga la polemica vera o apparente tra Miglio e Lipari, ad esempio, è un elemento di ricchezza, in termini di dibattito generale.

ROGNONI. Lo si sapeva anche prima.

PANNELLA. Lo si poteva sapere tra chierici della materia: ma se il nostro problema è quello di riuscire a fare — degli argomenti che riuniscano i chierici della materia — elemento di laicità, di consenso, di partecipazione, di formazione e maturazione, e quindi di decisioni popolari e democratiche, tanto meglio. Lo si sapeva, ma questo significa anche che lo si ignorava, tanto è vero che è apparsa una notizia e non una non-notizia sull'*Avvenire*: pensate un po', l'unico giornale che ha davvero dato come importante lo scontro tra Lipari e Miglio è l'*Avvenire*: gli altri non se ne sono troppo accorti. Quindi vuol dire che lo si sapeva per non saperlo, e adesso si comincia a saperlo.

Allora, signor presidente, abbiamo noi interesse ad una fase di dibattito generale, tra di noi, che sia davvero generale (non generico)? Mi pare che il senatore Pasquino, nel suo intervento — che credo egli abbia inteso non come apporto al dibattito generale, ma come apporto preliminare a tale dibattito — ha dato un'ottima indicazione di metodo, cioè ci ha indicato alcuni dei punti (penso che ce ne sarebbero degli altri) che avrebbe potuto, in questa sede, affrontare, per evocare la quantità e la ricchezza degli argomenti di dibattito e di attenzione doverosa.

Per conto mio, potrei fare subito — senza la presunzione di essere al livello di Pasquino — alcune evocazioni di cose che mi paiono urgenti, perché, presidente Sandulli, diverso era il lavoro dei Settantacinque, quando il raffronto antifascista esaltava degli elementi di unità e di convinzioni comuni, ma « anti », che costituivano già una selezione, all'interno di tutte le aree di pensiero che operavano nell'ambito dei Settantacinque, e formavano un elenco di priorità: e la nostra Costituzione ne ha risentito. Noi oggi non siamo in queste condizioni. Ed allora dobbiamo invece scegliere in base a delle aggregazioni future, possibili, senza avere l'« anti-io » o l'« anti-partitocrazia ». Credo che in fondo questo « anti » lo avete quasi tutti, ma occorrerebbe andarci molto piano, perché altrimenti si rischia di sospettare demagogie, strumentalismi, mentre dal momento che siamo qui, solo delle tendenze distruttive possono farci

augurare subito di andare a separarci su schemi già noti.

Ad esempio, signor presidente, occorre considerare — in termini di riforma — il problema del processo formativo delle volontà costituzionali, e quindi della volontà popolare, quello per il quale anche nell'articolo 49 venne data un'indicazione di un certo tipo, concernente l'associazione dei cittadini a quelle finalità. Il processo formativo, le regole stesse del gioco democratico, è o non è un tema al quale dobbiamo dedicare la nostra attenzione? Siamo o non siamo in piena crisi, da questo punto di vista? È vero o no che, senza che noi ce ne rendiamo abbastanza conto, probabilmente, l'eredità degli Stati « di diritto », storicamente, ci trasmette delle leggi elettorali minuziosissime? Non vorrei si pensasse che, rappresentando io un partito esiguo, o piccolo, sono contro quanto diceva prima il collega Pasquino: io non sono affatto dell'opinione che la ricchezza, il numero dei partiti significhi ricchezza della democrazia. Dalla seconda metà degli anni '50 ho sempre ritenuto che l'ideale, già allora, per tutti noi, fosse di raccogliere le tesi di Duverger: e mi auguravo che, nella IV Repubblica francese, fossero le forze mendesiste, o certe forze di quella Repubblica ad accettare l'invito di Duverger, piuttosto che, in seguito nello sfascio, e per sanare lo sfascio dello Stato, De Gaulle ed un certo tipo di destra francese; questa raccolse gran parte di quell'apporto — che pure era « cattaniano », anti-giacobino, ma sicuramente democratico — di Duverger, nel quadro della storia politica francese.

Quindi io, personalmente, mi sentirei piuttosto tentato o portato a sottoscrivere qualsiasi esito di architettura nel nostro lavoro che vedesse Governo forte per Parlamento forte, addirittura gran parte della legislazione affidata soprattutto all'iniziativa dell'esecutivo per esaltare l'attività di controllo e di indirizzo del Parlamento. Sarei tendenzialmente favorevole ad una drastica riduzione del numero dei nostri rappresentanti, con una preferenza per il sistema bicamerale, ma non con una profonda convinzione; guardo con molta simpatia all'evocato esempio statunitense, cento parlamentari membri del Senato e magari solo duecento della Camera. Lo sbarramento del 5,

del 7, dell'8 per cento lo troverei del tutto confacente al mio pensiero e magari a certe mie illusioni in questi decenni. Non ho mai creduto che democrazia significhi necessariamente proporzionalismo, niente affatto. Il nostro problema è un altro: se noi poniamo o no lo sbarramento del 5 per cento o gli sbarramenti che di fatto esistono con i *quorum*, il d'Hondt e via dicendo, dobbiamo garantire un minimo di lealtà e di funzionamento e un minimo di congiuntura, magari l'apparenza della parità dei punti di partenza, cioè non il diritto della minoranza ad essere ascoltata, ma il diritto-dovere del cittadino di giudicare anche chi è minoritario o chi è nuovo; è questo il grosso problema della democrazia. E quello che si chiamava negli anni '20 il quarto potere, oggi nella società dei *mass media* è probabilmente in qualche misura il primo potere, così come è giusto se riguarda la conoscenza prima ancora che la informazione, una cosa che per noi dovrebbe essere ancora più chiara. Il conoscere senza deliberare è legato all'informazione: e se non c'è la possibilità di condannare gli errori radicali, ma al contrario vengono essi stessi *a priori* sottratti alla possibilità di condanna popolare, abbiamo dei processi di distorsione nella stessa formazione della volontà popolare che è presupposto di democrazia. Ecco allora che un tema su cui ritengo si debba lavorare riguarda la formazione di leggi elettorali e di altre leggi che garantiscano la lealtà e la chiarezza della formazione della volontà popolare non solo nei momenti caldi, se è vero che vi è una pluralità, o almeno si presume vi sia, dei centri legislativi.

E qui affronto un altro tema: le regioni, l'autonomia regionale. Io credo che le regioni abbiano realizzato l'opposto del modello che era stato concepito. Innanzi tutto le regioni dovevano essere un fattore di iniziativa legislativa: in realtà esse non legiferano quasi affatto e diventano una fonte di spesa dello Stato. Sappiamo benissimo che le regioni come centri della pluralità legislativa e democratica non esistono, anzi sono esattamente l'opposto: rappresentano un decentramento e un rafforzamento del potere centrale e dei poteri partitocratici... Vi prego di non leggere qui un tono polemico, perché se mi offrite un altro attributo o un altro

aggettivo vi assicuro che lo prendo subito. Io dico questo per individuare un centro di decisione. Durante la grande crisi dello Stato in occasione del caso Moro, cosa abbiamo, cosa avete fatto nella migliore delle buone fedi, secondo la vostra prevalente cultura, se non avere una segreteria soggettiva partitocratica che si riuniva mettendo poi in mora i poteri del Parlamento e di tutti gli altri per decidere, perché Annibale era alle porte? Ciò è avvenuto nei momenti straordinari, ma nei momenti ordinari è indubbio che nelle regioni gli accordi si fanno in sede di partito. Non è solo infatti il problema delle USL e altre questioni similari, che sono i fenomeni più grossolani, gravi certo, ma non mi pare sufficientemente approfonditi.

Quindi l'altro problema che desidero sottolineare è se la riforma regionale, che sembrava la più nuova e si riteneva dovesse essere anche la più efficace, non riveli invece uno degli elementi maggiori di crisi del nostro Stato e uno dei suoi aspetti più vecchi, più fallimentari e più futili, avendo inverato non la riforma, ma la controriforma, in realtà, rispetto a quello che la Costituzione ci faceva individuare.

La mozione costitutiva della nostra Commissione mi pare abbia sorvolato sull'articolo 49 della Costituzione. È interesse nostro, vostro, di tutti? Onestamente capisco che questa affermazione può rischiare di suonare come polemica. Vi assicuro di no! A che mi serve? Ma credo che coloro che si preoccupano dell'iperpotere dei partiti, dell'esagerazione partitica, lo possono fare perché i partiti hanno avuto pudore nel riconoscersi come potere. Prendiamo la storia in mano e conferiamo potere, e quindi dovere, e quindi responsabilità al partito. Io non sono difensore della Costituzione scritta al punto di ritenere che dobbiamo considerare sporco tutto ciò che è Costituzione materiale. No! Dico che la Costituzione materiale non si è realizzata nella direzione che potevamo, che io potevo auspicare. Ma a questo punto il problema del disciplinare, del riconoscere il carattere di potere dello Stato e dallo Stato al partito è urgente, e su questo viene posta in essere tutta un'opera di rimozione pericolosa. Quando abbiamo presentato delle

proposte legislative, piccole, in cui per esempio chiedevamo che venisse stabilita l'incompatibilità tra segretario, membro di giunta e di partito e parlamentare, ci siamo preoccupati di salvaguardare e configurare proprio la caratteristica di potere. Per cinque anni lo statuto del nostro partito ha stabilito l'incompatibilità pratica tra parlamentare e iscritto al partito, ma poi non ce l'abbiamo fatta più a reggere la situazione. Su questo mi pare urgentissimo procedere...

NATTA. Pannella finge di non essere un partito!

PANNELLA. Sì, ma qualche volta veniamo accusati anche di fingere di essere un partito. Quindi, tra una finzione e l'altra, le accuse si neutralizzano tra di loro e resta una verità più complessa e forse un po' più viva di quanto non sia nelle finzioni.

Anche riguardo all'articolo 39 della Costituzione non possiamo far finta di nulla, in una situazione nella quale, attraverso questo articolo, avevamo dei diritti acquisiti. Con l'articolo 39 il potere sindacale possibile veniva configurato in negativo attraverso l'individuazione del potere positivo del lavoratore, del suo diritto di sciopero, garantito a partire dal lavoratore; noi abbiamo mantenuto la realtà precostituzionale, preantifascista e oggi ci troviamo in una situazione che ritengo pericolosa, neocorporativismo o no — io temo che ci sia un po' troppo di paleocorporativismo fin quando non prenderemo delle iniziative — quando si stabilisce, ad esempio, addirittura per la funzione pubblica, che l'accordo contrattuale, tra le parti, non necessita di essere recepito dalla legge per avere valore di legge, e questo riguarda l'amministrazione dello Stato. Credo onestamente che sia una situazione pericolosa perché poi non ci possiamo dolere, come alcuni fanno, se il Governo ci presenta una legge finanziaria e un bilancio, però ci avvisa che dovrà anche occuparsi un po' delle parti sociali mandando quindi all'aria appunto quella legge finanziaria e quel bilancio. Magari poi ce ne doliamo da una parte, ma dall'altra siamo gli stessi che più degli altri, accanitamente, hanno difeso la non traduzione in legge dell'articolo 39 della Costituzione.

Potrei continuare, presidente, ma non lo faccio perché lei si è raccomandato contro il rischio della valanga radicale.

PRESIDENTE. Siamo abituati ad essa, onorevole Pannella.

PANNELLA. Non vorrei assecondare questa assuefazione. Pertanto, pur avendo altri esempi da fare, mi riservo di esporli in altre occasioni. Riassumo soltanto il mio pensiero, indicando i punti fondamentali che a mio parere occorre affrontare, quelli della formazione della volontà democratica, di un diverso sistema elettorale, di una diversa formulazione dell'articolo 39, del sistema delle regioni, in ordine alle quali mi pare che la polemica sulla riforma istituzionale sia rimasta al palo.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Ruffilli. Ne ha facoltà.

RUFFILLI. Penso sia giusto ricordare quanto è già stato detto circa il fatto che questa discussione preliminare deve assumere il senso di un discorso sul metodo dei lavori della Commissione, avendo riguardo agli obiettivi da perseguire ed alle modalità di realizzazione degli stessi.

Penso vada subito sottolineato che già in questa discussione, ma più in generale nell'intero corso dei lavori della Commissione, si tratta di dare risposta a problemi che si sono venuti aggravando e che, in ogni caso, sono sempre più avvertiti dall'opinione pubblica. Si tratta al tempo stesso di cogliere l'occasione per accentuare una comune presa di coscienza da parte delle diverse forze politiche circa la portata e la via d'uscita in ordine alla crisi istituzionale.

Desidero ricordare che vi sono alcuni dati significativi dai quali la Commissione non può non prendere le mosse. Il primo di essi è rappresentato dalle risultanze dei lavori degli appositi comitati di studio costituiti in seno alle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento. Il secondo è rappresentato dalla mozione votata dalla Camera e dal Senato nella primavera scorsa e ripresa nella vigente legislatura. Il terzo è individuabile nei programmi elettorali dei partiti.

Da tutto questo emerge come su questioni di fondo relative al funzionamento

del nostro sistema istituzionale si sia venuta formando una consapevolezza per molti aspetti comune alle diverse forze politiche, sotto la spinta anche di una opinione pubblica sempre più avvertita.

Di qui gli obiettivi fissati dalle mozioni che hanno dato luogo alla costituzione di questa Commissione, cioè « rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di efficienza e di indirizzi durevoli e stabili con la previsione di procedimenti per deliberare in piena trasparenza e tempestività, e dotandola di moderni apparati tecnici, anche in rapporto all'obiettivo del governo democratico dell'economia ».

L'indicazione di tali obiettivi pone in luce la consapevolezza di due diversi ordini di contraddizioni, cioè quelle relative alla insufficiente capacità operativa e di direzione propria del nostro sistema istituzionale (inteso come tale e nei suoi rapporti con il sistema dei partiti e con la società), e quelle relative alla mancanza di trasparenza democratica e di partecipazione reale del singolo e dei gruppi alla vita economica e sociale del paese.

In fondo, questi due diversi ordini di contraddizioni del sistema possono essere visti come l'accrescersi della difficoltà di dare risposta alle esigenze della società che si è venuta trasformando. È da sottolineare, a questo proposito, come indubbiamente oggi si sia in presenza di una società più matura e, per tanti versi, anche più libera, grazie al risultato dell'opera dei diversi partiti. Questo va ricordato nel momento in cui la polemica contro la partitocrazia rischia di far perdere di vista l'apporto positivo che i partiti hanno dato al paese, sia per la fondazione della Repubblica democratica sia per la conservazione e lo sviluppo della stessa. È anche vero, tuttavia, che questa società, cresciuta per opera dei partiti, sembra trovare nei partiti uno degli ostacoli più forti al proprio assestamento. È comunque da sottolineare il fatto che l'atteggiamento dei partiti, in rapporto ai problemi di fondo relativi al funzionamento corretto della nostra democrazia, è venuto assumendo caratteristiche nuove, in conseguenza, fra l'altro, del ridursi delle contrapposizioni ideologiche, del ridursi della polarizzazione del nostro pluralismo partitico e politico. Gioca il fatto

che, per tanti versi, il nostro pluralismo è diventato meno centrifugo, pur non essendo diventato del tutto centripeto. Il nostro pluralismo politico e partitico non è, infatti, ancora arrivato ad un punto che consenta una regolare alternanza di maggioranze omogenee al governo. C'è il rischio che venga prendendo corpo un pluralismo senza regole e che la competizione legittima tra le forze politiche per il potere sia sempre più condizionata dalla mancanza di accordi adeguati sui fondamentali della convivenza democratica. Per tale via si arriva ad una situazione di stallo posta da Aldo Moro come un momento della terza fase. Anche se poi, secondo Moro, ciò poteva contribuire al crearsi delle condizioni per qualche passo ulteriore nella costruzione delle regole del gioco accettate da tutti per far funzionare la nostra democrazia.

Per questo, però, occorre superare la tentazione di affidare la soluzione delle contraddizioni alle quali ho fatto cenno sostanzialmente ad una specie di evoluzione spontanea nei rapporti tra le forze politiche, e nei rapporti di queste con l'elettorato. Va combattuta la tentazione di affidare la soluzione dei problemi aperti nel funzionamento della nostra democrazia ad una serie di variabili indipendenti e sostanzialmente al mantenimento ed anzi all'aumento del tasso di mediazione dei partiti rispetto alla volontà dell'elettorato. Già il presidente, nel discorso di apertura, ricordava la necessità di pensare a riforme che non creino condizioni di partenza sfavorevoli per nessuna delle forze in gioco, ma che consentano a tutte di partecipare dallo stesso punto di partenza ad una competizione per il governo, fondata su regole comunemente accettate. Vi è il pericolo altrimenti dell'aggravarsi del distacco tra le forze politiche e cittadini, fra Governo e società italiana.

Va ricordato che una delle evoluzioni più significative dei regimi democratici in questo secolo è la spinta da parte dell'elettorato verso una scelta sempre più reale di uomini e programmi di governo. Il mancato soddisfacimento di tale esigenza rischia di lasciare una società che per tanti versi è maturata pur in mezzo a contraddizioni anche molto gravi, senza la guida che le deve essere assicurata dalle forze politiche e dalle istituzioni. In

questo senso, credo che uno dei compiti, uno dei punti di partenza della Commissione, sia quello di individuare, attraverso un confronto anche serrato fra le forze politiche, tutte le condizioni che aumentino l'accordo sui fondamenti della convivenza democratica, perfezionando quanto realizzato nella Costituzione. È vero, lo vedremo, che per tanti versi la Costituzione non può che essere l'intangibile punto di partenza. Ma vi è anche un problema di attuazione della stessa; e vi è anche il problema di procedere nella soluzione di quelle questioni che la stessa Costituzione non è stata in grado di risolvere fino in fondo. Parlavo dell'accordo sui fondamenti che sono poi quelli fissati nei primi articoli della Costituzione, quelli che, per fortuna, nessuno ormai mette più in discussione. Certo, anche per quanto riguarda i principi della Costituzione vi sono stati ritardi nell'attuazione, squilibri a favore o dell'articolo 2 o dell'articolo 3. Inoltre siamo in presenza di fatti nuovi legati al precisarsi di nuovi diritti civili, sociali e politici, nonché all'imporre del nesso fra libertà ed eguaglianza e del problema della equità. Indubbiamente, anche qui vi è da fare una riflessione e vi è da introdurre una serie di perfezionamenti; ma direi che, per fortuna, su questi punti il dibattito può procedere in modo abbastanza rapido, grande essendo l'accordo. Credo che invece maggiore attenzione, sia nella discussione preliminare, che nel corso dei lavori, debba essere dedicata a quella parte degli accordi sui fondamenti della convivenza democratica che si lega a quelli che potremmo definire i mezzi della democrazia, le procedure, le regole del gioco. Anche qui siamo in presenza di una serie di condizioni positive, a mio avviso, che emergono dagli atteggiamenti assunti dai partiti negli ultimi anni e, in particolare, nell'ultimo anno. Il fatto significativo, se non interpreto male, è una sempre più diffusa accettazione delle regole di una liberaldemocrazia che sappia comporre il principio di maggioranza e quello di alternanza, di una democrazia che sappia adeguare alle trasformazioni che si sono verificate nel rapporto governanti-governati il grande garantismo, quello legato alla divisione dei poteri, quello che impone di ricercare un Parlamento forte

in presenza di un Esecutivo forte. Il che si lega alla necessità di creare le condizioni per la formazione di maggioranze stabili, per le quali però sia possibile un reale controllo dell'opposizione, primo fra tutti quello legato alla possibilità di alternarsi al Governo. In questo contesto, mi sembra che nella discussione preliminare, come nel corso dei lavori della Commissione, diventi indispensabile focalizzare l'attenzione sulla forma di governo. Sono qui da verificare i limiti di esperienze di governo assembleare che non sono mancate nella storia della nostra democrazia.

Si tratta di fare i conti con la proposta — avanzata da più parti ed in vario modo — a favore di forme di regime presidenziale. A questo proposito, dico subito che ho l'impressione che nella sua forma estrema il regime presidenziale abbia, nel nostro paese, un grosso ostacolo nel fatto che non s'è ancora realizzato il tipo di pluralismo attorno alle regole comuni, indispensabile per farlo funzionare fino in fondo. L'attenzione deve, alla fine, focalizzarsi sul regime parlamentare. Vale la pena di ricordare che, in fondo, non è che i nostri costituenti non si fossero posti il problema di un'effettiva razionalizzazione del governo parlamentare, che consentisse di unire sistema di contrappesi e stabilità dell'Esecutivo: basti ricordare l'ordine del giorno Perassi, gli interventi di Mortati in questa direzione. Credo che un confronto sui problemi aperti in ordine al governo parlamentare — che mi sembra, a questo punto, ancora la scelta più condivisa e che, in ogni caso, è la scelta della democrazia cristiana — non possa non fare i conti, però, con due diversi ordini di processi.

Il primo è la spinta che si è verificata in questo secolo anche verso forme di democrazia immediata, per usare la formula di Duverger. Essa si lega, fra l'altro, ad istanze per la personalizzazione del potere e per la scelta diretta da parte degli elettori di uomini e programmi di governo (e qui credo che siano da condividere una serie di indicazioni e di spunti che dava il collega Pasquino).

A questo si lega in ogni caso l'esigenza di un potenziamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di consentire una adeguata puntualizzazio-



ne della responsabilità del Governo, oltre che nei confronti del Parlamento, anche nei riguardi dell'opinione pubblica e del paese.

Occorre poi tener presente che ancora a lungo nel nostro paese le maggioranze di governo non potranno non essere maggioranze di coalizione. Di qui la necessità, posta in risalto dalla democrazia cristiana anche nel suo programma elettorale, di mettere in grado l'elettorato di scegliere la maggioranza di coalizione. La via più semplice in proposito è lo sviluppo di un sistema di convenzioni e di patti pre-elettorali fra le forze affini, non già sul piano ideologico, quanto invece sul piano del programma governativo. In presenza però del rifiuto di tale modo di procedere, non resta che provvedere ad equilibrati ritocchi del sistema elettorale proporzionale, che senza stravolgere il nostro pluralismo partitico favoriscano l'aggregazione di maggioranze di coalizione.

È poi indispensabile misurarsi con i processi di crescita delle spinte verso la democrazia contrattata, la democrazia della negoziazione continua, la democrazia degli accordi tra le parti sociali.

Ormai sono emersi una serie di limiti, vecchi e nuovi, dei sistemi neo-corporativi. Ma le esperienze in tal senso sono destinate a durare, con effetti rilevanti per quanto riguarda lo svolgimento della funzione legislativa. In questo contesto credo che si ponga allora il problema di una razionalizzazione dell'assetto del Parlamento, che deve ovviamente avere come primo obiettivo quello del potenziamento del suo ruolo, nel momento in cui si procede a rafforzare il Governo. L'altro obiettivo è quello di una diversificazione di funzioni tra le due Camere, che consenta di fare emergere le esigenze, che pure ci sono, di dare rappresentanza anche alla complessa realtà dei gruppi e delle formazioni sociali, al di là di vecchie e nuove forme di organicismo, ed accettando fino in fondo la logica di una democrazia competitiva e conflittuale.

Da questo punto di vista, il bicameralismo non è un intralcio; anzi, se razionalizzato, può essere una delle occasioni per consentire al Parlamento di svolgere fino

in fondo il ruolo di contrappeso e di realizzare fino in fondo le funzioni di legislazioni, di indirizzo e di controllo.

A ciò si riconnette il problema della delegificazione. Qui forse occorrerà fare un'opera di pulizia anche sul piano concettuale, purché con tale termine si fa riferimento a realtà tra loro profondamente diverse. Io però qui vorrei insistere su un punto, di metodo, che dovrebbe servire per la discussione generale e l'ulteriore prosecuzione dei lavori: la necessità, cioè, di ragionare non solo per ordinamenti, ma anche per funzioni, oltre che per sistema delle fonti. Al dibattito organizzato dal Centro per la riforma dello Stato del partito comunista italiano è risultata illuminante l'analisi della Presidente Iotti sulla complessità ormai assunta dalle funzioni del Parlamento. È questa la via per approfondire in ogni caso il discorso della razionalizzazione del nostro Parlamento, attraverso il bicameralismo e la diversificazione delle funzioni e della composizione.

È poi da sottolineare che, se in questa fase dei lavori della Commissione l'attenzione deve rivolgersi alla forma di governo nel suo insieme, non si può prescindere dal complesso rapporto tra partiti, istituzioni, cittadini. Come ha notato il senatore Pasquino, si tratta di un rapporto processuale, legato ad una serie di interdipendenze. Qui bisogna essere chiari: non vi sono scorciatoie; non è immaginabile che i partiti possano tornare a svolgere il ruolo che hanno svolto nei primi decenni della Repubblica, né è possibile immaginare di realizzare istituzioni in grado di risolvere con un colpo di bacchetta magica tutti i problemi; né è ipotizzabile una società dotata di una capacità di auto-organizzazione tale da poter in qualche modo, alla fine, fare a meno della funzione direttiva della politica.

Certo, il problema è quello di ridurre la presenza partitica nella vita dello Stato e della società; il passaggio vero è come organizzare questo rientro dei partiti nel loro ruolo. Anche qui sono d'accordo con un'indicazione di Pasquino: un momento fondamentale è sicuramente quello della riforma della pubblica amministrazione. Parecchio si potrebbe ottenere,

in tale direzione, affrontando una grande questione che è sempre rimasta aperta, come varie volte ha ricordato anche il professor Sandulli: quella del procedimento amministrativo.

Non si può, inoltre, non concordare con quanti ritengono che, in ordine ai partiti, occorre approfondire la portata dell'articolo 49 della Costituzione. Anche qui siamo in presenza di un'attuazione che deve legarsi alla necessità di risolvere problemi che, in sede di Assemblea costituente, non si riuscì a risolvere: in particolare quelli della democrazia interna dei partiti, sollevati allora, fra gli altri, da Costantino Mortati.

Penso anch'io che, nel momento in cui si voglia razionalizzare il ruolo dei partiti e non per svilirlo bensì per potenziarlo — nell'ambito della funzione fondamentale dell'articolo 49 — il passaggio fondamentale sia quello della democrazia interna con il rafforzamento di un'autonomia relativa delle istituzioni, attraverso la creazione di maggioranze in grado di funzionare.

Anche in relazione ai compiti dei partiti, va affrontata la questione del sistema elettorale. Andrebbe però evitata quella specie di « caccia alle streghe » che vede incolpare chiunque sollevi la questione del sistema elettorale, e di una razionalizzazione della proporzionale, come nemico della libertà del pluralismo, delle forze minori, e così via. Preciso subito che, ad avviso della democrazia cristiana, il nostro pluralismo, politico e partitico, non è solo il risultato di un fatto casuale e negativo, ma è per tanti versi una ricchezza che va mantenuta e potenziata.

È difficile però negare la necessità di far funzionare meglio, in modo più razionale, il nostro pluralismo, consentendo forme di aggregazione tra forze omogenee; forse, diversamente da quello che si pensava fino a qualche tempo fa, non si tratta di creare blocchi definitivi, ma solo di consentire a forze, che abbiano affinità sul piano programmatico, di potersi presentare al paese come possibile maggioranza di coalizione.

In ogni caso, alla correzione della proporzionale si può arrivare solo con consensi amplissimi: perché altrimenti cre-

remmo solo le condizioni per un aumento del disaccordo sui fondamenti della convivenza democratica.

L'interesse ultimo della Commissione dev'essere comunque quello del miglioramento del rapporto tra cittadini ed istituzioni. Qui si apre, fra l'altro, il discorso dell'ordinamento giudiziario, del ruolo che questo deve svolgere nell'ambito di un corretto funzionamento della divisione dei poteri, e si apre altresì, a mio avviso, lo spazio per la valorizzazione di vecchie e nuove forme di partecipazione del singolo e dei gruppi ai diversi procedimenti. Tra le proposte presentate al Centro per la riforma dello Stato risultano molto interessanti quelle relative allo sviluppo dell'iniziativa popolare e ad un uso adeguato dei *referendum*. Ad avviso della democrazia cristiana vi è poi la necessità di dar spazio nel rapporto istituzioni-cittadini al potenziamento del ruolo delle formazioni sociali e delle autonomie locali. È questa la via pure per avviare a superamento le contraddizioni dello Stato del benessere. L'uscita dalla crisi dello Stato sociale si realizza anche potenziando quella che è stata definita la democrazia diffusa, e cioè potenziando, mobilitando e responsabilizzando la società ai suoi vari livelli per una più adeguata composizione di diritti e doveri e per un uso più razionale delle risorse in rapporto agli obiettivi da perseguire.

In definitiva l'obiettivo che la Commissione deve perseguire con un confronto serrato tra le diverse forze — evidenziando soprattutto in questa fase i punti di convergenza — è quello di arrivare ad una democrazia pluralistica funzionante, che superi il *deficit* di decisione e il *deficit* di trasparenza. Deve aiutare la consapevolezza che ormai, diversamente anche da quanto si è pensato all'epoca della Costituente, non sono possibili equilibri definitivi tra capacità di direzione propria della società politica e dei partiti e capacità di auto-realizzazione della società civile, ma occorre realizzare di volta in volta quegli equilibri, che consolidino ad ogni livello una democrazia partecipata ed efficiente nel nostro paese.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare il deputato Franchi. Ne ha facoltà.

**FRANCHI.** Sento il bisogno di chiedere scusa al presidente e ai colleghi se non sono ancora riuscito ad orientarmi sul tipo di intervento da svolgere. Mi è servito molto ascoltare coloro che sono già intervenuti, però non mi è ancora chiaro se dobbiamo entrare fin da ora in concreto nei singoli problemi, o se dobbiamo invece accordarci preliminarmente su certi principi. Credo che dovremmo sapere, fin dall'inizio, con quale spirito partecipiamo ai lavori. Sono sicuro che in questa prestigiosa Commissione c'è magari chi pensa di poter cambiare tutto e siamo noi rappresentanti del MSI-DN; c'è chi pensa che qualche ritocco sia sufficiente e c'è forse, io temo, chi pensa che non si debba cambiare nulla, o magari che si debba lavorare solo sulle leggi elettorali.

Ritengo quindi che sarebbe stata utile una discussione preliminare sui programmi di ciascun gruppo. Non sono del tutto d'accordo col senatore Sandulli, anche se condivido il suo parere circa la inopportunità di pervenire subito a delle conclusioni. Non sono d'accordo quando Sandulli dice che le diagnosi sono già state fatte; è vero, le diagnosi sono state fatte, ma su di esse non c'è accordo. C'è, per esempio, chi pensa che il difetto sia nel sistema e quindi qualche correttivo sia sufficiente; c'è chi, invece, pensa che il sistema stesso sia sbagliato, nato male, non degenerato in un secondo tempo, perché il sistema dà, secondo noi, quello che ha promesso. Allora il discorso sulle diagnosi è importante. C'è chi crede nella esigenza di riforma come stato di necessità e c'è chi pensa, ripeto, che non si debba andare oltre qualche piccola modifica o correttivo. Io, per esempio, sto male ogni qualvolta leggo le dichiarazioni del nostro presidente o le sintesi dei suoi interventi. Per esempio, l'intervento di Pontremoli. Ho l'impressione che il desiderio — di per sé giusto — di esaltare la nostra Costituzione sia però limitativo rispetto a chi pensa con grande serenità di poter guardare a questa Costituzione non con

gli occhi di 38-40 anni fa — a noi non interessano più le polemiche — ma con la volontà di confrontarla con le esigenze di una società nuova, nuovissima, che non è più quella di 40 anni fa, con la volontà di verificare le istituzioni guardando non tanto al « palazzo », ma alla società. Queste nostre istituzioni rispondono alle esigenze della società? Sono in grado di dare una risposta ai problemi della società? Ecco una domanda sulla quale ci si può confrontare. Noi riteniamo che in Italia nessun problema — di quelli naturalmente di rilievo — sia risolvibile se non si cambiano le istituzioni; tanto è vero che le istituzioni, la classe politica, balbettano di fronte ai problemi, non li risolvono, li aggiornano, e di anno in anno questi problemi diventano sempre più incancreniti. Un esame di questo genere può portare tra l'altro a verificare le convergenze su alcune tesi e a rendere più facile il lavoro. A mio avviso dovremmo cominciare a lavorare sui ponti sui quali esistono delle convergenze, per imboccare subito la strada di un'attività concreta e procedere più rapidamente. C'è una esigenza politica della Commissione che sicuramente il presidente sente più di tutti, l'esigenza di fare qualcosa in tempi brevi per dare un segno non solo al Parlamento, ma soprattutto all'opinione pubblica che la Commissione vuol lavorare sul serio; e qualcosa di importante subito si può fare. Ad esempio sarebbe importante che riuscissimo ad inventare subito uno strumento per prevenire la corruzione dei pubblici poteri o per contrastarla. Noi riteniamo che la corruzione dei pubblici poteri sia il male di tutti i mali, il male dal quale discendono tutti i mali della società italiana. Cosa possiamo fare, dal momento che tutte le forze politiche in svariate occasioni hanno posto il dito su questo drammatico problema? Sarebbe bene che riuscissimo al più presto a individuare qualcosa che ci permetta di combattere e colpire quello che riteniamo il flagello di tutti i flagelli.

Lo schema proposto dall'ufficio di presidenza ci sembra un po' riduttivo. Credo che non dovremmo sentirci vincolati in

quanto innanzi tutto non c'è una legge che vincola il nostro lavoro; possiamo spaziare, naturalmente nel solco che ci è stato dettato dal Parlamento; ma non vorrei vedere, ad esempio, accantonata una delle riforme che hanno più bisogno di attenzione, quella cioè degli enti locali. Se c'è caos oggi in Italia, questo si rileva particolarmente nell'assetto del territorio. Vi assicuro che non c'è in noi animo antiregionalista — c'è stato, ma oggi non vi è più — e pertanto riteniamo che il discorso delle regioni e dell'assetto del territorio vada affrontato al più presto. Non è possibile che uno Stato, il quale voglia diventare efficiente e moderno, preveda un ordinamento per comuni, in cui gli stessi organismi valgono per la grande metropoli e per il piccolo centro.

Ci sono forze politiche, come il partito socialista, che, attraverso autorevoli voci, quale quella del professor Giannini, hanno indicato una strada per rivedere questo sistema. Giannini ha chiamato imbecillità giuridiche quelle secondo cui circa cinquemila comuni non risultano in grado di gestire il proprio territorio. Voglio con ciò dire che non potremo ignorare, nel corso del nostro lavoro, una materia così importante come quella della suddivisione organica dell'assetto territoriale del nostro paese.

Noi riteniamo la riforma uno stato di necessità e per questo ci siamo spinti a sostenere la tesi della Repubblica presidenziale, tesi che tuttavia noi sosteniamo con gradualità ed anche, se ci permettete di parlare a viso aperto, realisticamente. Non ci aspettiamo da questa Commissione così autorevole, di cui facciamo parte in due soli, quali rappresentanti del gruppo del MSI-DN, che possano essere accettate improvvisamente le nostre proposte. Occorre, però, notare che nel sostenere l'elezione diretta del Capo dello Stato non siamo soli, perché anche il partito socialista propone che il Capo dello Stato sia eletto direttamente dal popolo, pur non facendo la scelta della Repubblica presidenziale.

Per quanto, poi, riguarda l'elezione diretta dei sindaci, sappiamo che esistono

in materia proposte di legge avanzate non soltanto dal nostro partito. Anche in questo caso esiste una tesi massimalistica, la quale vuole modificare i poteri del sindaco, che può essere accantonata purché si sia d'accordo sul principio e si pensi che, modificando il sistema di elezione, si possa conseguire un primo risultato.

A noi interessa che si imbocchi la strada del cambiamento e che vi sia disponibilità a lavorare nel senso che indichiamo; non vogliamo il cambiamento per il cambiamento, ma la modifica di ciò che è giusto ed indispensabile modificare. Il pensare, invece, che tutto funzioni e che l'ingovernabilità sia dovuta alla cattiva disposizione del popolo italiano a farsi governare significherebbe davvero chiudere ogni possibilità rispetto al futuro.

Un primo risultato si può ottenere, insomma, se ci si mette d'accordo sul fatto che la necessità di cambiare deriva dalla mancanza di volontà della classe dirigente di governare il paese e dalla inadeguatezza delle istituzioni, che rende impossibile amministrare il paese. Se al riguardo, invece, non fossimo d'accordo, sarebbe inevitabile il declino di un paese così grande e così civile come il nostro, rispetto al quale si può dire che o cambia o muore, intendendo con la parola morire che l'Italia diventerebbe un'altra cosa, rinunciando ad essere quello Stato civile che vuole continuare ad essere.

Per quanto riguarda il funzionamento della nostra Commissione, devo dire, avendo il senatore Sandulli ricordato i criteri di lavoro della Costituente, che occorre tener conto del fatto che il nostro organismo è composto di 40 membri e che alcune forze politiche sono rappresentate in esso da due o, addirittura, da un solo parlamentare; ciò crea loro serie difficoltà quando si tratti di seguire l'attività di varie sotto-commissioni.

Per questa ragione, sono del parere che si debba procedere collegialmente almeno fino a quando non siano stati definiti i temi da affrontare. La formazione immediata di sotto-commissioni o di gruppi di lavoro porterebbe, in questa fase, a perdite di tempo, perché essi comin-

cerebbero a lavorare senza che sia stato individuato un quadro di insieme dei problemi da affrontare.

Insieme a tutti i colleghi vorremmo soprattutto lavorare affinché si affronti il problema di natura generale della riconduzione delle responsabilità al potere. Esiste, infatti, oggi una drammatica dissociazione nel nostro paese tra potere e responsabilità: chi ha responsabilità non ha potere, chi ha potere non ha responsabilità.

Ci ha confortato quanto detto dal senatore Pasquino in ordine al problema del momento decisionale. Noi assistiamo ad una preoccupante polverizzazione del momento decisionale, che risponde alle esigenze dei partiti, ma non a quelle dello Stato, e ciò con grave danno per l'efficienza delle istituzioni. L'inefficienza della pubblica amministrazione, la corruzione dei pubblici poteri, il dramma delle decisioni tardive ed economicamente gravose, sono i problemi più immediati da affrontare.

Mi rendo, tuttavia, conto del fatto che ciascuno di noi può avere a cuore questo o quell'argomento, questo o quel complesso di problemi e che occorre quindi operare una scelta di metodo che faciliti i nostri lavori. A tale riguardo sono del parere che l'Ufficio di presidenza debba assumersi il compito di verificare le convergenze esistenti e di stabilire le priorità, secondo un metodo di lavoro capace di risultare il più snello possibile.

Per esempio, ci permettiamo intanto di chiedere che la Commissione acquisisca ufficialmente — ognuno di noi lo ha già letto — il lavoro del gruppo di Milano, il lavoro del professor Miglio, che noi riteniamo degno della massima attenzione, con soluzioni moderne e meditate: chiediamo un'acquisizione ufficiale che poi ci permetta di ascoltare anche chi ha lavorato su quei progetti.

In concreto, noi sosteniamo e riconosciamo l'esigenza di una centralità del Governo e non deve stupire questa nostra espressione: noi crediamo nel primato del Parlamento, nel primato della libertà, ma la centralità non può che essere del Governo, perché non il Parlamento (che

farebbe molto bene a lavorare per sessioni e con maggiore meditazione) ma il Governo, anzi tutti gli esecutivi — dal Governo a quelli degli enti locali — devono dare risposte in ogni minuto della giornata alla società, ed in ogni angolo del territorio nazionale. Ma certo è inutile pensare ad una centralità del Governo costruendo strade che vanno molto oltre le corsie preferenziali, che sono un indice, una tendenza che dimostra l'esigenza di questo problema, senza pensare alla pubblica amministrazione per la logica dell'interdipendenza delle riforme. Come risponde la Commissione alla domanda: « questa macchina statuale ha o non ha lo sterzo rotto? ». Agli inizi degli anni sessanta Pietro Nenni — non La Malfa, come qualcuno dice — documentò la sua esperienza di vicepresidente del Consiglio affermando, appunto, che la macchina dello Stato aveva lo sterzo rotto. E lo diceva venti anni fa. Figuriamoci oggi che cos'è questa macchina dello Stato! E se si crede a questo, allora la volontà riformatrice, la volontà di cambiamento, emergerà sempre di più.

Noi sosteniamo il sistema monocamerale, però con una rappresentanza integrata; oggi esiste una rappresentanza dimezzata, oggi nelle assemblee rappresentative, dal Parlamento agli enti locali, l'individuo è rappresentato solo negli interessi universali, in quelli portati dai partiti, non negli interessi particolari di categoria; noi chiediamo quindi di concentrare l'attenzione sull'integrazione della rappresentanza.

Non è possibile non pensare di lavorare subito sull'ordinamento giudiziario che è la tragedia — se mi permettete — della vita italiana, perché la partitocrazia s'è impossessata non solo del Consiglio superiore della Magistratura, ma della magistratura; e per fortuna esistono giudici onesti e competenti: ma il meccanismo è quello. Noi, per esempio, diamo un'indicazione sostenendo l'assoluta indipendenza — non esiste democrazia senza l'indipendenza — del giudice, ma io ho molti dubbi sull'autonomia del giudice: indipendenza da garantire in maniera assoluta, ma per la gestione dell'autono-

mia, l'organo di autogoverno non ha prodotto un risultato positivo. Noi vorremmo ridiscutere questi aspetti. Per esempio, una cosa che potremmo fare abbastanza rapidamente è rivedere ciò che succede nella Commissione per i procedimenti d'accusa, che tutti vogliamo abolire ma che nessuno ha il coraggio né di abolire né di toccare; però non vi è forza politica, quasi, che non abbia proposte di soppressione giacenti in Parlamento. Intanto, noi potremmo dare una indicazione e formulare una proposta. E perché non pensare subito — prima che i nostri lavori diventino proposte, prima che diventino ancor più concreti — ad un istituto di democrazia diretta che ormai, secondo noi, è indispensabile approvare? Parlo del *referendum* deliberativo, perché non accada più che una Costituzione non venga approvata dal popolo, perché le grandi modifiche costituzionali abbiano l'avallo del popolo: questa è una democrazia diretta. E siccome vi sono degli esempi, in vicini paesi europei, dove questo tipo di *referendum* produce dei risultati, ci sembra doveroso richiamare l'attenzione della Commissione su questo tema.

Inoltre, anche noi vorremmo lavorare sulla struttura del partito politico: il partito — dico tutti i partiti in generale, senza distinzioni — è in Italia, così come opera oggi, la sintesi di tutti i mali del sistema; se uno vuol vedere quali sono i vizi del sistema, guardi ai vizi dei partiti, dominati dalla mentalità mafiosa, non più dalla libertà. Anche il partito comunista, in una recente occasione, ha detto che il partito va rivisto: qual è il suo ruolo, oggi? Il partito oggi schiaccia l'individuo, tende a schiacciarlo sempre di più: si portano molti esempi tra i quali quello delle preferenze. È vero, sarà uno scandalo, ma tra scandalo e scandalo preferisco le preferenze alla lista stabilita dal partito, perché questo sarebbe il trionfo della partitocrazia. Almeno, con il sistema attuale qualcuno può tentare di difendersi, ma in quel modo no, le scelte non esistono. Desidero richiamare l'attenzione ad una riflessione sul partito; io non faccio discorsi di numero, né so rispondere al

quesito se una democrazia sia migliore con un pluralismo accentuato o col bipolarismo: forse, saprei anche rispondere, però preferisco parlare del ruolo e della funzione. Noi vogliamo tanti partiti quanti il popolo italiano ne vuole: ma non vogliamo partiti che schiaccino l'individuo ed opereremo in tutti i progetti di riforma, affinché possa trionfare l'uomo con le proprie virtù, le virtù civiche dell'individuo. Ecco perché ci preme l'elezione diretta del sindaco, perché solo l'elezione diretta costringerà i partiti ad un primo, grande filtro, in quanto un partito non potrà non presentare il proprio campione; inoltre, dovrà scegliere e presentare l'uomo competente, l'uomo capace, l'uomo di affidamento, l'uomo che la notte non dorme per il pensiero di dover amministrare il denaro pubblico.

PANNELLA. Il mese scorso in Calabria è stato eletto un sindaco con virtù civiche!

FRANCHI. Quello non era il popolo di Calabria. Noi vogliamo che sia il popolo ad eleggere, in piazza, che vi sia solo un primo filtro che viene per forza dai partiti; e poi vogliamo arrivare alla grande scelta popolare, dal Capo dello Stato al sindaco, al presidente di una circoscrizione, per rivalutare l'uomo contro la partitocrazia.

Signor presidente, il riguardo verso la Commissione e l'educazione mi impongono di concludere il mio intervento; noi ci permetteremo di far avere a tutti i membri della Commissione nostre proposte concrete già stampate su tutti gli argomenti che riteniamo degni di essere sottoposti alla discussione.

PRESIDENTE. A questo punto mi sembra opportuno togliere la seduta e rinviare ad una prossima riunione della Commissione — che sarà convocata a domicilio — il seguito della discussione generale.

**La seduta termina alle 18,15.**

3.

**SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 GENNAIO 1984****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE**

<b>Seguito della discussione generale:</b>			
	PAG.		PAG
PRESIDENTE .....	25, <i>passim</i>	PRETI .....	38
RODOTÀ .....	25	ZANGHERI .....	39
LABRIOLA .....	32	BARBERA .....	44

PAGINA BIANCA



**La seduta comincia alle 17.**

Il deputato GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 13 dicembre 1983.

(È approvato).

**Seguito della discussione generale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito della discussione generale ». Ha chiesto di parlare il deputato Rodotà. Ne ha facoltà.

RODOTÀ. Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, nei limiti di tempo che sono stati stabiliti per l'attuale discussione generale, cercherò di affrontare due questioni: in primo luogo quella attinente ai criteri di priorità che dobbiamo seguire nella scelta dei temi da affrontare; in secondo luogo, quella concernente la linea di politica istituzionale relativa alle questioni ritenute prioritarie.

Già nel corso della discussione in Assemblea avevo avuto modo di rilevare come l'elenco dei temi che costituivano l'oggetto della mozione fosse, a dir poco, strabocchevole: il collega Battaglia si è dato pena di contarli individuandone ben 147, numero, per altro, aperto, secondo la mozione e, quindi, suscettibile di crescita e che ci pone — se così ci si potesse esprimere — in una condizione più impegnativa di quella nella quale si trovarono i costituenti, dal momento che il numero delle materie che dovrebbero essere affrontate, proprio perché non siamo di fronte soltanto a quelle di rango costituzionale, è veramente straordinario. Di più, la difficoltà nasce dal fatto che noi ci muoviamo con il vincolo costituito dal riferimento al testo costituzionale.

Rimane, allora, il problema nodale dell'individuazione di una serie di questioni non solo sintomatiche, ma centrali,

che implica una radicale riduzione del numero di questioni che potranno essere affrontate dalla Commissione. Il modo attraverso il quale procede a tale individuazione attiene al problema della linea di politica istituzionale da seguire.

Già nella discussione che si è aperta intorno ai lavori di questa Commissione, si è fatta strada una diversità di diagnosi presente da tempo nella cultura istituzionale italiana; insisto nel sostenere che almeno da quindici anni circa si fronteggiano due linee di politica istituzionale: questa Commissione è anche la sede in cui queste due linee vengo a dichiarato confronto.

C'è una diagnosi di quello che viene comunemente chiamato il malessere istituzionale italiano: mi riferisco a quella che, centra la propria attenzione su quella che sarebbe una carenza di decisione al vertice dello Stato, soprattutto per quanto riguarda l'esecutivo. Da tale diagnosi discendono conseguenze piuttosto nette sul piano delle indicazioni di riforma, non dirò in un senso autoritario, ma sicuramente nel senso di una concentrazione ulteriore di poteri secondo una linea che io definirei, allora, di recupero di prerogative regie, cioè di prerogative di decisione affrancate da sostanziali poteri di controllo. Accanto a questa se ne palesa un'altra, non del tutto alternativa rispetto alla prima, che assume come punto di riferimento tendenze emergenti — non solo del sistema politico e nella società italiana — verso forme di personalizzazione del potere, e ritiene che, in via complementare a quel recupero di prerogative regie, si possa battere la strada definibile, con un'espressione ormai entrata nell'uso, di una democrazia plebiscitaria.

Per parte mia, cercherò di illustrare una linea assai diversa da questa, convinto come sono che l'indubbio malessere istituzionale abbia la sua radice non tan-

to o non solo o non prevalentemente in una mancanza di poteri di decisione, quanto piuttosto in una situazione di straordinaria difficoltà nel rapporto tra istituzioni e società.

E dunque non è tanto il tema della decisione quanto quello della rappresentanza a divenire straordinariamente importante nel momento in cui si imbocca una strada così impegnativa, che non è solo quella di restituire efficienza alle istituzioni, ma di rilegittimare istituzioni che nel rapporto con la società hanno perduto di credito. Che cosa voglio dire con questo? Forse che io accetto quella tesi in tema di rappresentanza che porta ad isolare la questione dei partiti? No, perché ritengo che questa sia una impostazione riduttiva e per certi versi persino ingannevole.

Se noi riteniamo di voler mantenere il carattere di democrazia parlamentare al nostro sistema, il punto da cui partire deve essere quello di una riflessione rigorosa sul sistema bicamerale nel quale, a mio giudizio, la questione della rappresentanza trova il suo aggancio più consistente. È perciò che ritengo, non da oggi, che su questo terreno gli interventi debbano avere carattere radicale.

Il gruppo della sinistra indipendente ha già presentato una proposta di legge costituzionale relativa alla trasformazione del nostro sistema in sistema monocamerale. Devo dire con franchezza che le difese del sistema bicamerale, quali fino ad oggi sono state prospettate, non solo non convincono, ma tutto sommato portano acqua alla tesi monocamerale, dal momento che, in definitiva, configurano un bicameralismo « zoppo » o un monocameralismo di fatto: in realtà, sottolineando le prerogative proprie di una sola Camera, finiscono appunto con il negare alla radice l'istanza bicamerale.

Non mi soffermerò più a lungo su questo punto poiché la nostra è una proposta articolata, di cui si discuterà quando avremo occasione di analizzare questi temi in dettaglio. Altro è il punto che mi interessa ricordare. Il passaggio dal sistema bicamerale a quello monocamerale

non rappresenta una pura e semplice operazione di sottrazione, in base alla quale una sola Camera tiene il luogo delle due precedenti. Agli occhi nostri — e non solo nostri — si tratta di una operazione che muta radicalmente le caratteristiche del sistema, non secondo i modelli, — e i timori —, di memoria più o meno giacobina, bensì secondo una direzione assai diversa, sia perché il nostro sistema conosce ormai una grande ricchezza di strumenti capaci di arginare e le tirannie delle maggioranze, e gli abusi delle minoranze ipotizzabili in un sistema monocamerale, sia perché la soluzione monocamerale — ed è la linea che abbiamo seguito — consente, più di quella bicamerale, di sperimentare interventi capaci di un raccordo più ricco tra Parlamento e società.

Nella nostra proposta di legge costituzionale, accanto alla previsione di una sola Camera composta circa dalla metà degli attuali parlamentari (e comunque da un numero non superiore a 500), prevediamo un rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare, che consenta ai titolari di questo diritto di seguire fino al Parlamento le proprie proposte, e l'introduzione del *referendum* propositivo.

Sappiamo che un Parlamento monocamerale può essere — non è detto che sia, ma l'obiettivo è questo — uno strumento più rapido ed efficiente, a condizione però che la società eserciti su di esso gli stimoli corretti. Noi riteniamo perciò che l'opinione pubblica e la collettività, attraverso strumenti quali l'iniziativa popolare e il *referendum* propositivo, possano esercitare una benefica azione di stimolo nei confronti del Parlamento che, in tal modo, vedrebbe crescere anche la sua capacità rappresentativa, sia pure in una forma diversa da quella tradizionale, ma certo più corrispondente alle esigenze attuali: una assemblea nella quale i bisogni collettivi riescano a trovare rispondenza più rapida e diretta di quanto non avvenga oggi. Si tratta di un punto importante, se è vero che la critica oggi rivolta alle assemblee rappresentative si incentra sulla perdita di capacità di espressione di interessi e di istanze di carattere generale

Le modificazioni da noi proposte avrebbero altresì effetti non trascurabili in altre direzioni. Innanzitutto mi riferisco al ruolo dei partiti, questione sulla quale tornerò ripetutamente, essendo convinto che i problemi oggi esistenti non possono essere risolti attraverso quegli espedienti che vengono prospettati da un ventennio a questa parte. Le regole di democrazia interna, la possibilità di maggior controllo attraverso gli organi giudiziari, rappresentano infatti vie deboli o addirittura pericolose. Invece, nel momento in cui si introducesse nel sistema il vincolo — questo sì ineludibile per i partiti — costituito dal dimezzamento del personale politico di vertice, le scelte di questo personale influirebbero notevolmente sulla vita e sulle procedure che il partito deve seguire.

Per quanto concerne le proposte di modifica del sistema elettorale — se non ricordo male anche il collega Pasquino ne ha parlato — il tema non può essere affrontato in astratto: il sistema elettorale è cosa completamente diversa se riferito ad un sistema monocamerale o bicamerale, se riferito ad un sistema monocamerale con una certa struttura ed un certo numero di parlamentari o monocamerale con altra struttura ed altra composizione. Non andrò oltre queste brevi considerazioni, poiché ho fatto una premessa precisa: occorre dar vita ad un Parlamento monocamerale, con un numero di rappresentanti del popolo dimezzato, al fine di incidere immediatamente sul modo in cui i partiti sono presenti nell'Assemblea, ed apportare lievi modifiche al sistema elettorale. Credo tuttavia di dover fare ancora un breve cenno alla proposta di abolizione del voto di preferenza, che mi sembra raccolga grandissimo favore.

Ebbene, personalmente ritengo che questa sia una approssimazione pericolosa; lo dico con franchezza, pronto a ricredermi di fronte ad argomentazioni persuasive di segno opposto. Si dice che il voto di preferenza sia un fattore di corruzione; stiamo attenti: in primo luogo, nel momento in cui ci poniamo il problema della riforma dei partiti, nel senso di di-

minuire il peso dell'apparato nei confronti della società, con l'abolizione del voto di preferenza noi consegnamo integralmente la capacità rappresentativa agli apparati di partito. In secondo luogo va rilevato che la corruzione determinata dal voto di preferenza è legata al tipo di provvista di denaro — parliamoci con franchezza — di cui il candidato può disporre: se non incidiamo sul momento della « provvista », l'esperienza ci insegna che quanto non avviene a livello di preferenze può avvenire al momento della selezione e presentazione dei candidati; basta scorrere le cronache dell'ultima campagna elettorale per sapere cosa sia avvenuto in taluni collegi senatoriali e quale sia stata la pressione e la conseguente corruzione esercitata su intere federazioni di partito. Noi rischiamo cioè, concentrando la nostra attenzione sul voto di preferenza, di considerare soltanto il punto terminale, e di spostare quindi il rischio di corruzione che, se dovesse essere meno visibile, non sarebbe meno drammatico, per ciò che riguarda la vita dei partiti.

I partiti devono essere certamente oggetto di un'attenzione critica, che però tocca altri tasti istituzionali, i problemi delle nomine, la trasparenza dei finanziamenti, la struttura dei bilanci, tutte questioni che, secondo me, sono assai più incisive, sulla vita del partito, che non un ipotetico statuto dell'associato. Anche perché oggi i partiti sono protagonisti di una vicenda contraddittoria: si parla di « partiti pigliatutto », ma i partiti, in Italia, afferrano molto e prendono poco, se è vero che i partiti sono abbandonati e disertati dalla società, ma oggetto di attenzione sempre invadente da parte di coloro i quali legano all'affiliazione partitica il loro *cursus* professionale, politico o di altro genere. È dunque qui che va effettuato l'intervento, capace di liberare i partiti da quest'attenzione impropria che la società rivolge loro, per responsabilità dei partiti stessi — ma il punto su cui focalizzare l'attenzione è istituzionale.

Desidero accennare brevemente al problema del Governo, che non ritengo

affatto debba essere trascurato, nel momento in cui si sceglie quest'altro tipo di approccio. Sono certamente favorevole ad un Governo rafforzato, di fronte ad un Parlamento ristrutturato nel modo che ho detto. Un Governo ristretto, in cui la figura del Presidente del Consiglio assuma un'autonoma rilevanza, ma nello stesso tempo, attenzione: un Governo liberato dal sovraccarico di poteri impropri, che oggi lo affliggono. Il Governo non può essere — nell'ipotesi che oggi viene così frequentemente avanzata — capace di forte impulso e di capacità di indirizzo e di coordinamento, e contemporaneamente, sede di gestione quotidiana di affari. Vorrei portare un esempio che abbiamo tutti davanti agli occhi, cioè l'incapacità del Governo di gestire la legge sull'editoria, che è un esempio da manuale di ciò che un Governo non deve fare. E per altro una ricerca del Consiglio nazionale delle ricerche aveva indicato, in questa, una delle attribuzioni di sovraccarico di cui il Governo doveva liberarsi per dedicarsi alle attività proprie.

Quindi questa è la linea da seguire: non affollare inutilmente poteri nel Governo, pensando che il solo fatto di essere Governo significhi maggiore capacità di decisione. Ma allora, perché le nomine bancarie ritardano perfino di decenni, in aree nelle quali sicuramente non vi sono intralci all'uso del potere?

Devo dire, d'altra parte, che vedo con grande scetticismo e preoccupazione operazioni di puro *maquillage* istituzionale rispetto al Governo, due in particolare le mutate un po' sommariamente dall'esperienza di altri paesi (in particolare la Germania Federale): l'investitura del Presidente e la sfiducia costruttiva. Devo dire con franchezza che possano anche scegliere la strada dell'investitura separata del Presidente rispetto ai ministri, ed attribuirgli il potere di revoca dei ministri. Ma guardiamo la realtà non lontana: l'ultima contrattazione affannosa, documentata con cronache impressionanti dai giornali tedeschi, per la formazione dell'ultimo Governo democristiano-liberale (anzi: democristiano-cristiano bavarese-

liberale), in cui ci sono stati veti sull'ultimo ministro, ed in cui è stata negoziata la composizione del Governo, in pericolo fino all'ultimo momento. O la sfiducia costruttiva, adoperata per la finalità esattamente opposta: la sfiducia costruttiva consiste nel mantenere in vita un Parlamento; tanto è vero che il tribunale federale di Bonn ha accettato la nozione di « ragion di Stato », ed ha respinto il ricorso contro quest'uso della sfiducia costruttiva, ma nella sentenza è detto chiaramente che quell'istituto era stato piegato esattamente alla finalità opposta a quella per cui era stato previsto nella Costituzione.

Queste sono perciò operazioni che non pagano. Certo, il Presidente del Consiglio può avere il potere di revocare il ministro, ma noi sappiamo bene qual è il prezzo politico che si paga (la paralisi) per questo tipo di potere.

Dunque non opposizione di principio, ma un *caveat* politico e metodologico, rispetto ad imprese che sicuramente non sono destinate se non a dare una ripulitura di facciata, e che non risolvono problemi che sono molto più al fondo delle cose.

Credo che queste indicazioni che ho cercato di dare debbano poi essere collocate su uno sfondo che io cerco di individuare attraverso tre grandi direttrici di riforma: il problema delle grandi decisioni, il problema delle istituzioni della trasparenza ed il problema delle istituzioni della libertà.

Per quanto riguarda le grandi decisioni, devo dire che noi ci troviamo oggi di fronte al problema della decisione, ma anche ad un problema di chi prende determinate decisioni. Infatti, io ritengo che la via, da taluni suggerita, di concentrare nella sede governativa l'insieme delle grandi decisioni, se considerata appunto alla luce delle esperienze di altri paesi, porta con sé — se praticata coerentemente — forti rischi di autoritarismo, sicuramente svuotamento radicale della sede parlamentare, e dunque modifica radicale della forma di governo; se si vuole questo, bisogna dirlo con molta chiarezza. Ma ha anche un grosso rischio di inefficienza, in un sistema come il no-

stro; l'esperienza di altri paesi, che hanno perseguito la strada dell'accentramento, mostra che essi pagano i rischi di un'elevata inefficienza o di decisioni centralizzate. E mi riferisco non solo alla Francia, ma anche agli Stati Uniti di Reagan: e questi paesi praticano oggi una via di decentramento delle decisioni. Io più che di decentramento, parlerei di distribuzione corretta delle grandi decisioni, da ripartire in: decisioni di indirizzo, riservate al Parlamento, decisioni riservate al Governo, e decisioni per la quali il problema della presenza della collettività è fondamentale.

Oggi ci sono decisioni rispetto alle quali devono essere accresciute le garanzie, per un problema molto semplice: noi abbiamo un catalogo di valori costituzionali — che è non solo retaggio di un trentennio di vita costituzionale — che è stato steso in una fase in cui grandi valori collettivi non erano all'orizzonte. La nostra Costituzione (è stato detto tante volte) è sufficientemente presbite perché alcuni di questi valori potessero essere poi riscoperti. Io ricordo perfino che si facevano delle ironie sull'articolo che parlava della tutela del paesaggio o su quello che concerneva la tutela della salute: ironie proprio da vignetta di giornale umoristico; ma questi sono stati poi assai importanti per operazioni istituzionali di grande importanza.

Questo tipo di linea dev'essere rafforzato, non tanto con l'elencazione di nuovi valori, quanto, semmai, con l'indicazione di procedure garantite per taluni di questi nuovi valori, per ciò che riguarda scelte irreversibili, che incidono in due direzioni: sia per ciò che riguarda la dinamica di Governo, sia per quanto riguarda il rapporto istituzioni-società. Dinamica di Governo perché, qualora taluni decisioni irreversibili — nel medio periodo, non in quello lunghissimo; evidentemente — fossero prese senza adeguata garanzia, la stessa alternanza o alternativa di Governo rischierebbe di essere svuotata in punti fondamentali. Infatti, la sostituzione di una maggioranza all'altra impedirebbe una modifica dell'indirizzo politico su questioni fondamentali.

In secondo luogo, perché evidentemente la collettività dev'essere garantita rispetto a scelte che, appunto, vanno al di là della vita delle maggioranze.

Oggi, uno di questi temi tipici è il diritto alla pace, discusso in sede costituzionalistica assai più fuori d'Italia che non da noi, in due direzioni che io qui mi limito a segnalare: la previsione di maggioranze parlamentari qualificate per l'adozione di decisioni in questa materia, ma anche in altre radicalmente incidenti su scelte ambientali o concernenti la salute dei cittadini; oppure attraverso l'attribuzione del potere di intervento alla collettività attraverso strumenti referendari.

Il secondo filone è quello delle istituzioni della trasparenza. Noi non possiamo ignorare — so, signor Presidente, che sta per scadere il tempo a mia disposizione, per cui mi avvio alla conclusione — o trascurare, o meglio ancora creare uno scarto troppo forte tra dichiarazioni e passi concreti sul terreno della Costituzione materiale. Sappiamo che c'è una formula, per molti versi anche equivoca, che è quella dei poteri occulti, ma io me ne servo per semplicità di comunicazione. È su questo terreno che si è sicuramente determinata la più cospicua modifica della nostra Costituzione materiale. Possiamo, in una sede di questo genere, non intervenire? Intendiamoci: anche qui, non con indicazioni di dettaglio che sarebbero sicuramente al di là delle possibilità di una Commissione di questo tipo, ma con indicazioni di grandi linee di intervento istituzionale. Questo è un versante, per esempio, sul quale noi cogliamo tutto il senso della questione della pubblica amministrazione, che — come accennava all'inizio del suo intervento il collega Pasquino — deve essere esaminata in due direzioni: da una parte questo è veramente, dal punto di vista istituzionale, uno snodo fondamentale per il rapporto Stato-cittadini, poiché il 70 per cento della spesa del settore pubblico allargato va in servizi erogati direttamente dalla amministrazione ai cittadini. È dunque questa la frontiera sulla quale il rapporto

cittadini-Stato è continuo e quotidiano e noi non possiamo non dare un'indicazione istituzionale sul modo in cui questo rapporto va regolato. E dirò subito con una battuta qual è la mia indicazione. La questione amministrativa è centrale proprio perché sul terreno dell'amministrazione l'occultamento del potere — se così vogliamo dire — è più percepibile; trova il suo terreno quasi naturale di manifestazione.

Quali sono alcune delle linee che possono dare il senso della traiettoria istituzionale da seguire? La questione delle nomine: si tratta di una questione molto complessa ma io qui mi limiterò a dare una sola indicazione; credo che in questa sede bisogna riflettere criticamente sull'esperienza del controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici e dico subito in che senso. Bisogna ridurre drasticamente il numero di nomine rispetto alle quali il controllo parlamentare deve essere esercitato, ma il controllo deve essere effettivo. La procedura di parere-consenso del Senato degli Stati Uniti mi pare ancora, tra tutte, quella meritevole di maggiore attenzione perché, sul terreno della trasparenza, è quella che dà le maggiori garanzie. Se venissero veramente adottate le procedure di scrutinio dei candidati utilizzate dal Senato degli Stati Uniti, molte sorprese che ci sono state riservate — sorprese si fa per dire — da responsabili di enti pubblici, non ci sarebbero state.

L'altra questione che desidero affrontare — che poi si intreccia con la precedente — è quella del controllo sui patrimoni. È un'altra grande direttiva che noi dobbiamo dare. C'è al fondo di tutti i sistemi una linea istituzionale visibile: noi avevamo in passato una forte tutela della segretezza dei dati patrimoniali ed una scarsissima tutela dei dati sulle opinioni e sulla vita privata: oggi queste due tendenze si sono in tutti i sistemi (molto meno sul nostro) completamente invertite. Mentre si tende ad un'assoluta pubblicità dei dati relativi alla sfera patrimoniale, si insiste per una più puntigliosa difesa della opacità di alcuni

aspetti della sfera privata, in primo luogo della sfera delle opinioni. E questa è un'indicazione da dare perché noi sappiamo bene che quello occulto è un potere che, poi, nelle transazioni di tipo finanziario, trova una delle sue manifestazioni più evidenti.

C'è poi il tema generale della circolazione delle informazioni che io richiamo non soltanto per sommi capi ma anche nel particolare, dato che su questo terreno si trovano due questioni. La prima è quella della realizzazione di una effettiva parità tra i soggetti costituzionali. Noi sappiamo che oggi c'è una fortissima disparità di potere costituzionale per esempio tra Parlamento e Governo per tutto ciò che riguarda l'accesso all'informazione economica. Su questo terreno dobbiamo evidentemente porre la questione perché io non credo affatto che l'articolo 81 riformato possa essere uno strumento di freno — come dire? — ad un uso della spesa pubblica un po' disinvolto. Il primo passo da fare sul terreno di una diversa Costituzione economica è rappresentato dalla possibilità di un controllo effettivo sui dati che riguardano questa spesa pubblica. Il secondo è quello dell'accesso non più soltanto di soggetti costituzionali ma anche di privati cittadini a dati e a documenti in mano pubblica. È anche questa una tendenza visibilissima in tutti i sistemi (dalla Svezia agli Stati Uniti alla Francia, per citare soltanto i casi più noti) alla utilizzazione di strumenti di controllo del cittadino sull'amministrazione. E qui noi dobbiamo uscire — lo dico con franchezza — da un equivoco della nostra vita istituzionale degli anni '70 e cioè che i controlli collettivi potessero essere esercitati affollando le sedi di decisione di tutti i soggetti interessati alla decisione medesima; in altri termini, dobbiamo capire che la partecipazione consociativa ha affollato, bloccato, corporativizzato, lottizzato tutta una serie di decisioni. Credo che questa sia una strada che dobbiamo abbandonare. La partecipazione di controllo o conflittuale — e se « conflittuale » non piace, usiamo pure « di controllo » — è invece quella più rispon-

dente alla logica che sto seguendo: restituire le sedi di decisione ai soggetti competenti, ma consentire anche a soggetti diffusi di esercitare poteri di controllo. E la prima via per esercitare il controllo è quella del pieno accesso (nelle forme che evidentemente non sto qui analiticamente a descrivere) alle informazioni necessarie perché il controllo sia esercitato e la seconda quella di disporre di canali per rendere il controllo medesimo azionabile. Quindi, anche allargamento — e questo è un tema fondamentale — delle possibilità di accesso alle diverse sedi giudiziarie di soggetti collettivi in una riscoperta — se vogliamo — tutta moderna della tematica delle azioni popolari.

Dunque una via di trasparenza crescente di una parte della collettività per tutto ciò che riguarda attività che possono essere illecite o occulte e dell'apparato di Governo per tutto ciò che richiede controlli al di là del controllo burocratico o di quello consociativo che non hanno funzionato. Premo sempre su questi due tasti perché non credo più — e lo dico facendo autocritica — alla possibilità di una impostazione del tema istituzionale secondo la logica dei « rami alti » e dei « rami bassi » dell'ordinamento. Dobbiamo riuscire a connettere queste due cose. Parlamento monocamerale ma iniziativa legislativa popolare; trasparenza sul versante dell'amministrazione, ma trasparenza in tutta la vita economico-finanziaria sul versante della società.

Per concludere, sul tema dell'amministrazione c'è un altro grosso problema: noi non possiamo certo entrare nei dettagli, non possiamo riprodurre e riproporre qui, a quattro anni di distanza, il rapporto Giannini e tutto ciò che esso ha prodotto; dobbiamo però indicare una linea istituzionale che rispetto al cospicuo materiale, spesso già organizzato in proposte di legge, consenta al Parlamento di scegliere rapidamente. Uno di questi problemi, che però va là di là della questione che ho appena accennato, è rappresentato dalla necessità di una riscoperta — in termini diversi, naturalmente, da quelli di Spaventa o di Minghetti del tema della

giustizia dell'amministrazione o della fine del « mostruoso connubio » — del tema di autorità imparziale. Questo problema noi l'abbiamo posto ed eluso con la CONSOB, rimasta legata con cordone ombelicale al Governo, o con un garante dell'editoria privo di poteri; oggi la questione si pone per l'autorità radiotelevisiva, domani si porrà per l'autorità relativa al controllo della banca-dati, si pone rispetto ad una autorità che è stata chiesta in materia di spesa, una magistratura della spesa. Vogliamo dare una indicazione in questo senso, una indicazione che dimostri che siamo maturi per avere delle autorità imparziali relativamente a taluni punti estremamente delicati del raccordo istituzioni-società? CONSOB, mercati finanziari, garante dell'editoria, autorità televisiva, sistema dei mezzi di comunicazione di massa, autorità delle banche-dati, circolazione delle informazioni personali dei cittadini, magistratura di spesa, indicazioni relative ai flussi e alle disponibilità della spesa pubblica: è questo un terreno su cui si misura anche l'immagine di amministrazione che noi vogliamo proporre.

Ultimo problema: istituzioni della libertà. Qui non tocco il tema, che è di legislazione ordinaria e che evidentemente non interessa questa Commissione, della cosiddetta uscita dall'emergenza o della restaurazione di una legalità troppo sbrecciata negli anni passati. Mi riferisco alla necessità di riconsiderare le dimensioni della libertà. Nella dimensione che io ho ricordato sono temi ben noti, mi limito ad un accenno solamente: il diritto di sapere dei cittadini, il diritto all'identità personale e collettiva dei vari soggetti, i diritti relativi all'ambiente o alla salute, non si tratta di scriverli, li abbiamo già direttamente o indirettamente scritti nei nostri testi di legge, si tratta di inventare la strumentazione istituzionale adeguata. Non c'è bisogno di andare lontano: è sufficiente, in questa sede, dare ad esempio una indicazione: gli accessi a informazioni, a canali giudiziari o amministrativi devono rimanere legati, come nella tradizione del nostro sistema, all'in-

dividuo e all'interesse individuale diretto o devono trovare la dimensione dell'accesso collettivo, anche affrancato? Perché l'associazione ecologica a dimensione nazionale non può intervenire da per tutto sul territorio nazionale, come accade in altri paesi? Perché grandi problemi di libertà collettiva non possono essere lasciati all'iniziativa libera di associazioni? Queste non sono ipotesi sovversive, sono la riflessione sulla esperienza di altri paesi. Quelle associazioni in Germania bloccano il censimento, portano ad una decisione del tribunale costituzionale federale che afferma il diritto costituzionale — una novità — dei cittadini alla riservatezza in ordine ai dati: è una iniziativa collettiva che ha portato a questo, così come sempre con questo tipo di iniziativa è stata bloccata la carta di identità magnetica, un tema sul quale la corrispondente della nostra Corte costituzionale si pronuncerà in aprile. E questo un altro tema di indicazione costituzionale e spero, dal momento che ho ecceduto nei tempi, di aver quanto meno chiarito quale sia il punto di partenza che, a mio avviso, si deve assumere per lavorare sul terreno di incisive riforme istituzionali.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare il deputato Labriola. Ne ha facoltà.

**LABRIOLA.** Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, questo nostro primo intervento si propone di offrire qualche concreto contributo, tenendo conto del punto a cui è giunto il dibattito in questa Commissione.

Vi è stata infatti una lunga e ricca serie di occasioni di confronto sulle linee generali della riforma delle istituzioni, e sulla esigenza stessa di questa riforma, non solo in sede pubblicistica, scientifica, politica, ma anche in Parlamento, nella ripetuta occasione offerta dai dibattiti sulla istituzione proprio della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Siamo giunti ora però al nodo di fondo che deve essere sciolto come premessa

alle nostre elaborazioni e scelte propositive. Noi abbiamo di fronte una prova politica, ed io mi auguro che il contributo che cercheremo di dare ne consenta il superamento; ma non è affatto certo che questa prova politica sarà superata e forse è proprio questo il punto sul quale si verifica non già la capacità della Commissione bicamerale bensì l'attuale stato di maturazione dei problemi nell'ambito del Parlamento.

La prova politica sta nel riportare istituti della Costituzione formale ad una costituzione materiale che si è già sviluppata allontanandosi per più parti da quella formale. Credo che questa sia una distinzione non solo non inutile ma anzi assai importante, perché noi non dobbiamo oggi discutere quali mutamenti apportare ad un tessuto costituzionale che vive come è scritto ed è scritto come vive, ad un sistema pubblico delineato da leggi costituzionali o di immediata attuazione della Costituzione o comunque da leggi organiche che restituiscono una realtà politica così come il contenuto delle norme e degli istituti potrebbe far immaginare.

Noi pensiamo che dopo quasi quarant'anni dalla entrata in vigore non della Costituzione ma del nuovo ordinamento repubblicano, che comprende la Costituzione e tant'altro, le cose siano andate avanti in modo molto più spedito della lentezza di adeguamento e ci troviamo di fronte — è questa, onorevole Presidente, una prima questione che noi poniamo, che vale per noi come avvertenza della gravità del problema e del suo valore politico e che ci auguriamo valga a dare alla Commissione l'intonazione più positiva e concreta possibile — ad una situazione in cui le forze reali del paese, le forze politiche prevalenti, i gruppi dominanti — quali che essi siano stati nella loro posizioni di governo o di non governo — hanno di fatto praticato, fuori dalle regole previste dalla Costituzione per il suo mutamento e per il mutamento dell'ordinamento in generale, delle modifiche e degli adattamenti che hanno seguito la regola della prevalenza del più forte,



per cui si è creata una situazione di cui abbiamo sotto gli occhi esempi macroscopici.

Ne porto alla vostra attenzione uno solo come esempio di tanti altri, come sintomo di una situazione generale che ci pone il problema di ridare garanzia e di ridare forma di convivenza a quella che è una opera continua di adattamento degli istituti alla realtà sociale che cambia. Abbiamo a lungo discusso nei comitati di studio che hanno preparato questa Commissione bicamerale del modo di dare la investitura politica al Governo, della struttura del Governo — è questo uno degli esempi più chiari e più vicini a noi in ordine di tempo — reclamando anche la necessità di conciliare (ricordo bene dotti interventi di autorevoli colleghi) la collegialità con l'efficienza. Abbiamo discusso a lungo, abbiamo approfondito tutti gli aspetti del problema, però nel frattempo l'urgenza dei fatti è stata prevalente rispetto alla necessità di seguire determinate regole per le modifiche e noi oggi abbiamo un Governo che di fatto realizza un organo decisionale ristretto in cui si cerca di conciliare la collegialità con la necessità di decisioni rapide. Il consiglio di gabinetto creato *de facto* da Craxi si pone come uno dei tanti elementi che stanno a dimostrare l'urgenza di dare ai mutamenti necessari la forma — che non è solo forma, ma è contenuto di garanzia — delle regole di consenso e, quindi, anche della regola fondamentale di convivenza che è alla base di un sistema costituzionale democratico.

Porto questo solo esempio, ma sono convinto che esso potrebbe essere seguito da molti altri esempi analoghi nella vita delle istituzioni. E non solo delle istituzioni centrali, ma anche di quelle della democrazia decentrata, se è vero, come è vero — per ricorrere ad un'altra sponda esemplificativa — che nell'ordinamento regionale, per come si è autonomamente costruito, molti dei valori che i più decisi sostenitori dell'attuazione di questa parte della Costituzione affidavano alla creazione dell'ordinamento regionale, in qualche modo, se non sono andati del

tutto smarriti, sono stati in buona parte messi da un canto. La novità del potere regionale, che doveva costituire un modello di miglioramento del potere tradizionale degli organi centrali dello Stato, è andata via via appassendo e noi constatiamo oggi una situazione in cui talvolta — io temo spesso volte, comunque troppe volte — si rischia di trovare, al posto di una sola Roma, venti Rome nei confronti delle realtà amministrate e governate nello stesso ordinamento regionale.

È questa la prova politica di fronte alla quale ci troviamo e che non si tratti di una preoccupazione eccessiva, quanto piuttosto di una questione di fondo, oggettiva è dimostrato dal fatto che c'è già chi, per ora in sede culturale, ma probabilmente come espressione anche di alcune tendenze latenti nello schieramento politico, comincia a dare per fallito il tentativo del Parlamento di riformare le istituzioni repubblicane.

Si nega che la Costituzione abbia in sé le risorse necessarie per una sua profonda autoriforma, e si reclamano e si invocano interventi dall'esterno, atti di rottura costituzionale per giungere a quel rinnovamento, a quella riabilitazione democratica generale delle istituzioni che costituiscono gli obiettivi dei nostri lavori. Che si tratti di una autorevole corrente di opinione è dimostrato dalla qualità della sede scientifica dalla quale provengono tali segnali, dalla tenacia con la quale sono ripetutamente proclamati e dal fatto che, alle spalle di questa dichiarazione, non voglio dire di fallimento, ma di incapacità degli organismi democratici previsti in Costituzione, vi è una vasta realtà culturale mobilitata anche in buona fede, anche in piena coscienza a sostenere queste posizioni.

Vorrei poi aggiungere, che la nostra Commissione pur essendo una Commissione di studio e di elaborazione, è pur sempre un organismo politico, nel senso che abbiamo ricevuto dal Parlamento un messaggio di tipo politico e dobbiamo sentirci investiti di esso.

La Commissione quindi non deve costituire solo un'occasione di confronto ac-

cademico o della prefigurazione delle posizioni che ogni parte politica, partitica e non, deve trasmettere all'interno della Commissione e poi con un messaggio esterno.

Vorrei aggiungere a tale premessa un'avvertenza di carattere metodologico. Chi vi parla è stato sempre molto avvertito nei confronti dei rischi di quella autentica degenerazione intellettuale che è costituita dall'illusione dell'ingegneria costituzionale. Ho sempre pensato che questa sia un « camuffamento » o della volontà di perseguire obiettivi che non si vogliono dichiarare nella politica delle istituzioni o di una mal digerita lettura di tutte le scienze morali che si occupano di tali questioni.

In merito mi pare non possano esservi dissensi o incertezze al nostro interno. Guardiamoci, però, anche da un altro rischio, quello di una maliziosa utilizzazione dei limiti naturali che hanno sempre le forme istituzionali, per usarle polemicamente nei confronti di questa o quella soluzione, di questa o quella proposta, di questa o quella premessa di politica istituzionale.

È evidente che vi sono dei limiti, ma, se questi vengono usati come argomento per combattere questa o quella soluzione generale di politica delle istituzioni, sia ben chiaro che saranno usati come argomento per tutte le scelte che si sostengono a proposito della politica istituzionale. È troppo fragile la speranza di affidare a quell'argomento il valore di clausola dissolutiva di questa o di quella posizione, di questa o di quella proposta, verso le quali, al contrario, penso sia molto più onesto intellettualmente confrontarsi in termini di contenuto e, quindi, di scelta.

Sappiamo bene che non si può affidare tutto alle istituzioni, ma sappiamo anche che non si può pensare che nulla sia affidato alle istituzioni: c'è un valore intrinseco delle soluzioni istituzionali con cui bisogna misurarsi nell'opera di elaborazione delle scelte istituzionali.

Per quanto ci riguarda, individuiamo due grandi filoni per il nostro lavoro. Un primo « filo rosso » riguarda una questio-

ne di cui finora non abbiamo avvertito la presenza nel nostro dibattito ma che, invece, va introdotta, soprattutto se vogliamo — come noi facciamo e pensiamo debba essere fatto da tutti — che nel nostro attuale sistema di democrazia politica, anche e soprattutto, forse, considerata la crescita della società che ne reclama una verifica aggiornata, c'è una scelta di fondo da fare, quella della confermata centralità del principio di rappresentanza.

Se non vogliamo affidare a vaghi sogni astratti i modi di esercizio della sovranità popolare, questa affermazione va fatta, altrimenti tutto diventa vago e nebuloso. Vorremmo sapere se, ad esempio, la valorizzazione ulteriore — che condividiamo — degli istituti di democrazia diretta sia inserita in un quadro nel quale il principio di rappresentanza resta, come noi sosteniamo debba restare, il perno dell'esercizio della sovranità popolare, oppure se così non sia.

Si tratta di un'affermazione che non può essere taciuta, altrimenti si « sproporziona » il discorso e le illusioni — nelle dichiarazioni politiche si parte sempre dalla presunzione della buona fede — di far crescere il nuovo, si rivelano poi tali, se manca un'opzione preliminare: questa democrazia politica. Se potessi parlare a titolo personale, direi qualsiasi democrazia politica, perché ancora non sono riuscito a trovare una democrazia politica che riesca ad esser tale senza il Parlamento, cioè senza l'istituto della rappresentanza politica.

Comunque, parlando a nome del mio gruppo, userò una maggiore prudenza. Storicizzo l'affermazione e dico che, in questa condizione di democrazia politica, penso sia necessario fare questa prima affermazione: il principio di rappresentanza è il perno, cioè l'elemento principale attraverso il quale si realizzano i modi per garantire la sovranità popolare. La mia affermazione è motivata anche dal fatto che, poco più di un decennio fa, c'è stato un grande travaglio intellettuale e morale e, mi consentirete di aggiungere per la mia antica militanza politica, in particolare le forze di sinistra hanno su-

bito tale travaglio di fronte ai tentativi di escogitare forme diverse di esercizio della sovranità non popolare, in quel caso, ma collettiva.

Abbiamo conosciuto il regime d'assemblea e la delusione profonda e i guasti irreversibili ai quali quell'esperienza ha dato vita non possono essere dimenticati in un affresco generale delle nostre esperienze, della nostra vita di questi ultimi anni, quando affrontiamo il tema di fondo delle istituzioni che è il tema della sovranità popolare.

La comunità nazionale come deve esercitare questa sua sovranità? Credo che debba farlo essenzialmente attraverso il principio della rappresentanza. Ogni altra valutazione del nuovo e del diverso è legittima, auspicabile e ci troverà pienamente disponibili se verrà fatta sulla base di questo principio, che è ben chiaro e rappresenta una assunzione di responsabilità politica, oltre che una scelta di campo di carattere culturale e civile.

Se tutto ciò è vero, signor Presidente, sarà quindi evidente anche l'individuazione da noi compiuta di un primo terreno di confronto: quello del binomio potere-responsabilità, la prima delle due grandi questioni delle quali dobbiamo discutere a fondo, per non cucire soltanto un abito elegante, e fare un bel discorso sui rami bassi e su quelli alti, sul ruolo del Parlamento, del Governo, dei giudici e di tutti gli altri poteri democratici che esistono o che possiamo istituire; così facendo, correremmo il rischio di limitarci alla « sartoria dell'ingegneria costituzionale ».

Ognuno di questi temi va invece affrontato sulla base di un metodo univoco, ricordando che uno dei punti salienti è proprio quello del binomio potere-responsabilità. Riteniamo infatti che la spia più clamorosa delle crepe che si sono aperte nelle istituzioni repubblicane sia proprio la scissione tra potere e responsabilità, scissione ormai intollerabile per una sana democrazia, tanto più che in qualche caso è diventata separazione addirittura netta.

Il potere è andato da una parte e la responsabilità dall'altra, non sempre volenti i detentori del potere o i detentori delle responsabilità. Rispetto a questo fenomeno ogni intervento deve essere sollecito ed accorto e deve unire il metodo di analisi a quello di soluzione dei problemi.

Quando si affronta il tema della debolezza degli organi costituzionali — ne abbiamo appena ascoltata una brillante riedizione — spesso si dice che esiste un sovraccarico di poteri loro attribuiti. Certo, il discorso è valido e non solo con riferimento al Governo, perché una sottocultura partecipativa ha sovraccaricato di poteri anche il Parlamento, secondo il sistema classico per affossare un istituto cui compete l'esercizio del potere: o non fargli fare nulla o fargli fare troppo; ma tale discorso, se vuole giungere alle soluzioni, deve risalire alle cause.

Quando parliamo di sovraccarico di poteri dobbiamo anche ricordare che ciò si traduce in una cessione continua di responsabilità verso soggetti che questi poteri non hanno. È una questione estremamente grave, sotto il profilo della trasmissione della volontà sovrana dalla collettività a chi deve rappresentarla, questione più grave di quanto non sia quella relativa all'entità di poteri di democrazia diretta che vogliamo aggiungere nel sistema costituzionale e politico del paese.

In proposito devo dire che noi non consideriamo tale ultima questione con sospetto, diffidenza o trascuratezza; noi avvertiamo bene l'esigenza di una crescita della democrazia diretta. Guai però ad usare questa crescita come soluzione dei difetti della democrazia rappresentativa; quando si è realizzata la legge sull'istituzione dei *referendum* — questa è una esperienza storica e la storia vale di più delle esercitazioni intellettuali — ci siamo trovati in una situazione in cui il difetto di funzionalità degli istituti rappresentativi ha indotto molte delle forze che avevano reclamato l'attuazione di questo istituto ad escogitare congegni per delimitarne

l'applicazione, frenarne l'uso, rendere più difficile la manifestazione della volontà popolare implicita nell'uso dello strumento referendario. Questa non è una dottrina accademica: è storia, è qualcosa di più di quei ragionamenti che possono affascinare ma che, alla prova dei fatti, non convincono.

Dunque, sarebbe estremamente importante, a nostro avviso, che l'intera Commissione sentisse, in tutte le sue scelte, la necessità preliminare e costante di riannodare il binomio potere-responsabilità.

Questo è uno dei primi obiettivi che riteniamo di dover perseguire per riabilitare l'istituto della rappresentanza, per creare un quadro istituzionale più solido, che permetta ed anzi esiga la crescita di forme alternative di esercizio dei poteri sovrani, e per risolvere alcuni problemi di fronte ai quali soluzioni non molto meditate o mal comprese possono anche essere fortemente combattute, ma per i quali il non offrire affatto soluzioni finisce poi col creare situazioni inammissibili.

Uno dei tanti esempi che possono essere menzionati a sostegno della necessità di riannodare il binomio potere-responsabilità concerne la posizione dei giudici. Come può essere altrimenti risolto il problema di una giustizia che, come ha detto un nostro autorevole esponente, vede moltiplicare i centri di imputazione soggettiva e diminuire la quantità di prestazioni? Troppi giudici e poca giustizia!

Vogliamo forse farlo diminuendo i poteri dei giudici? No, evidentemente, e sono convinto che semmai il problema si pone in termini di accrescimento dei poteri, soprattutto sotto il profilo della disponibilità dei mezzi finanziari e degli strumenti conoscitivi. La questione è che al potere deve corrispondere la responsabilità: non un potere di meno al giudice, ma grande attenzione alle responsabilità connesse a quelli esistenti; non un potere di meno all'agente amministrativo, ma grande attenzione alle responsabilità connesse all'esercizio di quelli attuali.

Vi è poi la questione relativa alla forza ed alla qualità del potere, nel merito della quale interverranno con argomentazioni certo più rilevanti delle mie il senatore Vassalli, e gli altri colleghi del mio gruppo. Per il momento mi preme di porre in evidenza che esiste un problema di distribuzione del potere. Lo Stato regionale è stato realizzato poco e male: poco, trattenendo al centro molte funzioni che invece potevano essere decentrate, e male perché l'ambizione culturale dell'ordinamento regionale era di trasmettere il potere perché cambiasse ed invece la sensazione è che ciò non sia avvenuto, o almeno non abbastanza da ritenere che questo obiettivo sia stato raggiunto.

Certamente esiste un problema di distribuzione delle responsabilità. Devo anche osservare che non ha giovato al Parlamento, avere poteri di quasi-governo in alcuni casi eccezionali, perché tali poteri hanno finito con l'annebbiare la responsabilità delle scelte e con il creare centri autonomi privi di responsabilità politica: l'esperienza universalmente criticata delle Commissioni bicamerali in genere — e di alcune in particolare — sta sotto i nostri occhi a dimostrare come spesso il trasferimento di responsabilità porti alla distruzione di quel principio al quale ci richiameremo sempre, cioè il principio della coincidenza necessaria tra potere e responsabilità.

Accanto a tali questioni ce n'è un'altra di cui nessuno mai parla o di cui comunque ci sembra che non si parli abbastanza, la questione della qualità del potere pubblico, cioè del contenuto del potere. Vorremmo trasmettere ai colleghi una nostra sensazione che è sostenuta da dati di fatto, che prospetta una ipotesi di soluzione che non è facile ma che è pregiudiziale se vogliamo far crescere la posizione dell'individuo nella società e nelle istituzioni.

La nostra sensazione è che molti poteri pubblici, al centro come alla periferia, nell'esecutivo come nel legislativo ed anche nel giudiziario, hanno finito con il trasformarsi da poteri di decisione in

quello che è il più barbaro, inammissibile e repressivo potere, il potere di non decidere. Il potere di non decidere, onorevoli colleghi, che è un potere diffusissimo, si concretizza nel non assumere decisioni senza subire alcuna conseguenza per questo: è questa una delle condizioni materiali per cui il cittadino spesso retrocede a livello di suddito.

È stato detto da molti che il voto di preferenza nelle elezioni politiche è considerato come fonte di corruzione. Tale argomento è stato avanzato a proposito della preoccupazione, che io condivido, che nel momento in cui, proprio per la ragione testé indicata, tale voto dovesse essere annullato si trasferirebbe la causa della corruzione addirittura nel cuore dei partiti, aggravando una situazione che è già allarmante dello stato dei partiti, se vogliamo dare un significato generale al termine e non avvilirlo a livello di cronaca giornalistica.

Stiamo attenti, però: il problema istituzionale si pone nei confronti di pressioni all'interno dei partiti per la prevalenza di questo o quel personaggio, o all'interno dell'elettorato con il voto di preferenza per la prevalenza di questo o di quel candidato, ma si pone ugualmente — ed è un fatto ugualmente nocivo — con la prevalenza, il predominio di minoranze santificate tali da alcuni sistemi di processo decisionale interni delle forze politiche.

Il fatto che il candidato sia imposto per effetto di grosse disponibilità finanziarie, che agiscono sui *mass media*, sulla propaganda personale o su quanto altro sia stato inventato per portare avanti ogni tipo di propaganda, ha lo stesso valore distorsivo che si deve dare al fatto di affidare a minoranze, per i meccanismi decisionali che si applicano all'interno di alcune organizzazioni partitiche e politiche, la decisione della scelta di singoli candidati alle cariche pubbliche.

Questa causa di deterioramento del quadro istituzionale è sicuramente inferiore quanto a guasti sul piano del costume e della moralità pubblica a quella creata dal potere di non decidere, che di fatto è diffusissimo in tutti gli agenti am-

ministrativi delle nostre istituzioni, quelli centrali e quelli periferici, i quali — va detto — si sono rivelati allievi più bravi dei loro maestri, come anche nell'ambito delle istituzioni amministrative e di quelle giudiziarie.

Sono queste, signor Presidente, le valutazioni d'insieme che noi facciamo e i due principali motivi conduttori tra i tanti ai quali pensiamo d'ispirarci nel contributo aperto ma consapevole che intendiamo dare ai lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Da questo prendono corpo tutte le proposte che noi abbiamo già avanzato, che abbiamo esposto nel dibattito parlamentare e sulle quali modelleremo la nostra iniziativa propositiva nell'ambito della Commissione.

Faremo al riguardo qualche esempio illustrativo.

Per quanto riguarda il Governo abbiamo avanzato per primi e confermiamo la proposta della fiducia al Presidente del Consiglio, perché il problema del potere di revoca non è tale da risolvere tutte le questioni della figura costituzionale del Presidente (sarebbe arbitrario crederlo) ma certo costituzionalmente non rappresenterebbe una scelta indifferente rispetto a quella attuale. Se in una crisi di Governo dovuta, come di recente è avvenuto, alla impossibilità di revoca di un ministro, il Presidente del Consiglio avesse potuto disporre del potere di revoca, vi sarebbe stata da parte sua una più diretta assunzione di responsabilità nel momento in cui, pur disponendo di tale potere, non lo avesse esercitato. La chiarezza della responsabilità equivale in politica all'assunzione di responsabilità: e questo è fondamentale perché le istituzioni procedano con trasparenza rispetto alla possibilità di giudizio della opinione pubblica.

Per quanto riguarda il Parlamento abbiamo realisticamente proposto la soluzione di un Parlamento bicamerale ineguale, che non è una soluzione astratta ma, al contrario, seguita da molte costituzioni contemporanee a regime parlamentare di governo.

Anche per la questione dell'amministrazione abbiamo avanzato le nostre

proposte, richiamandoci tra l'altro ad alcune indicazioni concrete fatte proprie dal rapporto Giannini, che deliberatamente richiamo, oltre quelle che saranno ricordate nel corso degli interventi che in fase successiva faranno il senatore Vassalli e gli altri colleghi del gruppo socialista.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare il deputato Preti. Ne ha facoltà.

**PRETI.** Io non affronterò questioni teoriche ma mi limiterò ad alcune brevisime considerazioni di carattere pratico. Noi riteniamo innanzi tutto che sia necessario definire costituzionalmente per materie l'area riservata alla competenza legislativa del Parlamento, così da evitare il progressivo sconfinamento nelle materie che potrebbero essere regolate da atti di Governo. Si potrebbe fare qualche riferimento alla Costituzione francese, anche senza applicare le medesime regole. Nell'ambito del Governo, siamo dell'opinione che occorra rafforzare i poteri del Presidente del Consiglio, nei modi da studiare: non intendo però fare ora proposte specifiche. Fino a qualche tempo fa, noi socialdemocratici ci prospettavamo l'ipotesi di un Presidente della Repubblica con poteri accresciuti, eletto direttamente dal popolo. Ora però siamo arrivati alla conclusione che si potrebbe creare un dualismo pericoloso tra Presidenza della Repubblica e Governo. Per quanto riguarda le Assemblee legislative mi riferisco particolarmente all'intervento del rappresentante comunista, il quale ha proposto di addivenire alla costituzione di un'Assemblea unica, con circa 400 deputati, affermando che, in tal modo, il funzionamento del Parlamento sarebbe assai migliore.

Noi possiamo ammettere che il Senato, così com'è, rappresenta sostanzialmente un doppione della Camera dei deputati, poiché si distingue da essa solo per il sistema elettorale. Siamo disposti ad esaminare le proposte che possono essere avanzate per modificare, entro cer-

ti limiti, la struttura del Senato, ed anche per distinguerne meglio le funzioni da quelle della Camera dei deputati, che dovrebbe avere un ruolo preminente nel settore legislativo.

Ma l'abolizione del Senato ci sembra un errore, perché la seconda lettura — soprattutto se fatta da parlamentari non teleguidati dai partiti — può evitare non pochi errori legislativi, e di ciò abbiamo una prova anche nella prassi di questi decenni che abbiamo vissuto. Per quanto riguarda la drastica riduzione del numero dei parlamentari, noi socialdemocratici ci domandiamo a che cosa possa servire, se si vogliono migliorare le leggi e governare meglio. Ci sembra anzi che si finirebbe con il governare peggio, perché nelle Commissioni legislative, necessariamente assai ridotte, basterebbe la mancanza di una sola persona per mutare la situazione.

La riduzione drastica del numero dei parlamentari, inoltre, comprimerebbe praticamente a dimensioni pressoché ridicole le rappresentanze dei partiti minori (partito liberale, partito repubblicano, partito socialdemocratico), che hanno certamente una tradizione da non trascurare, nel nostro paese, e cancellerebbe addirittura i partiti più deboli. Il dialogo politico, con un'Assemblea unica, ridotta a 400 deputati, si limiterebbe ai due partiti maggiori, con una piccola appendice di attività e d'intervento lasciata al terzo partito. Non ci pare proprio che questo sia nell'interesse del sistema democratico italiano, che ha bisogno di molte correzioni, ma sicuramente non di questa. Voglio poi far notare ai rappresentanti comunisti che vi sono numerose nazioni che hanno tra i cinque e i dieci milioni di abitanti (come la Danimarca, la Grecia, la Finlandia, l'Austria, la Norvegia, il Portogallo), che hanno 200 ed anche 300 parlamentari. Non parliamo poi della Svizzera che, con una popolazione di otto milioni di abitanti, ha 350 parlamentari, o del Belgio che, con una popolazione di nove milioni e mezzo di abitanti, ha 400 parlamentari.

Io non credo che valga riferirsi all'esempio degli Stati federali, come gli Stati Uniti d'America e la Germania occidentale, dove la Camera dei deputati ha circa 400 membri, perché l'organizzazione federale presuppone il possesso di larghissimi poteri da parte dei Parlamenti dei singoli Stati o dei *Laender* federati. Questo, naturalmente, non avrebbe valore per l'Italia, perché esistono, sì, le regioni, ma esse non possono assimilarsi agli Stati o ai *Laender* federati di altri paesi. Io non dico che dobbiamo lasciare intatte le leggi elettorali; ma per porre freno, ad esempio, ai movimenti corporativi e localistici che si presentano alle elezioni, basterebbe stabilire che devono essere raggruppati — per essere rappresentati in Parlamento — almeno tre quozienti circoscrizionali nelle elezioni per la Camera, salvo per le regioni dove esistono minoranze alloglotte.

Togliere il voto di preferenza, come ha detto il collega Labriola, sarebbe controproducente, sarebbe un errore: e non ripeto le considerazioni da lui fatte, e che io condivido. Non ho sentito parlare dei regolamenti parlamentari che hanno molta importanza per il buon andamento del lavoro legislativo. Mi sembra che si dovrebbero accrescere i poteri del Presidente dell'Assemblea, guardando per esempio alla Gran Bretagna (anche senza adottare le stesse procedure), ai fini di una migliore regolamentazione del lavoro legislativo.

Ci pare altresì opportuno, direi anzi indispensabile, conferire al governo qualche potere nella definizione dell'ordine del giorno dei lavori delle Assemblee, perché questo costituirebbe, probabilmente, un efficace rimedio all'uso eccessivo dei decreti-legge. Si dovrebbe anche prevedere una procedura particolare per la conversione in legge dei decreti, ricondotti rigidamente alle ipotesi previste dalla Costituzione. Si potrebbe, ad esempio, realizzare l'eliminazione, o quanto meno un condizionamento rigoroso della possibilità di presentare emendamenti per determinate leggi.

Per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia, ferma rimanendo l'autonomia e l'indipendenza del giudice, si dovrebbe, a nostro avviso, in sede di ordinamento giudiziario, distinguere nettamente i magistrati del pubblico ministero da quelli giudicanti, e ricondurre la funzione del pubblico ministero stesso almeno sotto una qualche forma di responsabilità, rappresentata dal vertice della pubblica accusa, nei confronti del Governo e del Parlamento. Il problema della responsabilità dei giudici trattato dal collega Labriola è molto più complesso e non ritengo opportuno affrontarlo in questa sede.

Si è parlato molto degli istituti di democrazia diretta, ma se noi ci limitiamo alla esperienza fatta fino ad oggi di certi istituti di democrazia diretta, credo che dovremo arrivare alla conclusione — sulla quale forse non concorda il collega Rodotà — che indebolirebbero ancora di più lo Stato democratico, che viceversa noi — stando a quelli che sono gli obiettivi di questa Commissione — dovremmo rafforzare. Non aggiungo altro e ho mantenuto la mia promessa di essere breve, pratico e concreto, esponendo alcuni punti di vista del partito che ho l'onore di rappresentare, dei quali siamo profondamente convinti.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare il deputato Zangheri. Ne ha facoltà.

**ZANGHERI.** Confermiamo la nostra piena disponibilità, signor Presidente, a ricercare le soluzioni più idonee a fronteggiare la grave crisi politica e istituzionale che colpisce il paese. Concordiamo sul giudizio di logoramento di alcune istituzioni, di non funzionamento di altre, che dà la mozione del 14 aprile scorso, giudizio che va probabilmente integrato con l'individuazione delle cause di questi sviluppi preoccupanti, e che risiedono, secondo il nostro parere, in una sottrazione di potere statale da parte dei partiti, e segnatamente dei partiti di governo, senza escludere che l'intero sistema politico sia affetto da una sindrome di occupazione del potere, con tutte le conseguenze

malsane che ne derivano, dall'ingerenza negli affari — l'ha denunciata in questi giorni il collega Azzaro, vicepresidente della Camera — alla formazione dei governi, con la riduzione o addirittura la sospensione dei poteri del Presidente del Consiglio e persino, per alcuni aspetti, del Presidente della Repubblica.

Voglio dire che il logoramento o la paralisi non provengono da processi biologici di invecchiamento, principalmente, ma da malattie contratte a contatto e per azione attiva di pratiche di esercizio del potere, sulle quali non possiamo non fermare la nostra attenzione critica.

Dunque, la crisi politica, il malessere istituzionale, la difficile connessione fra esigenze della società e funzionamento degli apparati pubblici, questa è la fonte e al tempo stesso la motivazione del nostro lavoro. L'analisi è chiara. Si decide poco, si decide male. La volontà popolare non è rappresentata in modo soddisfacente. Dobbiamo esaminare le domande che ci vengono rivolte sul filo della nostra Costituzione, di quella scritta e di quella reale, o materiale, com'è chiamata. Dobbiamo anche, credo, misurare il tempo che è passato dal 1947 e stabilire quali fatti nuovi siano da prendere in considerazione: non toccheremmo altrimenti la profondità della richiesta di cambiamento che ci viene rivolta. Porteremo a questo fine e in generale ai lavori della Commissione il contributo delle nostre esperienze e ricerche.

Esistono fatti nuovi, ha detto il collega Ruffilli; e di fronte ad essi pensiamo siano necessarie proposte di riforma profonde e incisive. In primo luogo, concordo con Ruffilli, esiste il nuovo ruolo assunto dai partiti, l'anomalia di questo ruolo, la loro tendenza, quando siano partiti di governo, a sovrapporsi alle istituzioni, formando gli esecutivi senza riguardo delle prerogative degli organi istituzionali, a spartire le cariche, a nominare i propri fedeli negli enti, nella pubblica amministrazione, nelle partecipazioni statali, ad intrecciare rapporti malsani del pubblico col privato. Siano dunque regolamentate le nomine in base a criteri

di competenza, cessi la pratica delle lottizzazioni, sia restituita ai partiti la loro funzione costituzionale di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. C'è spazio in questo campo anche per una autoriforma, ma una vigilanza più stringente deve essere esercitata sulla finanza dei partiti e modifiche dovranno essere portate alla legge per il finanziamento pubblico.

La nostra Costituzione è fra le poche che introducono nell'atto costituzionale il partito politico, attribuendogli diritti e doveri. L'osservanza dei doveri, si deve ammettere, è scaduta, mentre spesso i diritti si sono trasformati in privilegi. C'è un abuso della delega che viene concessa dall'elettorato: e da questo abuso nascono i fenomeni di discredito e di sfiducia che conosciamo.

Da questa considerazione il collega Scoppola ricava la necessità di una modifica in senso maggioritario, se ho ben capito, del sistema elettorale. Ma la delega verrebbe rafforzata per quei partiti o gruppi di partiti che raggiungessero la maggioranza, verrebbe resa più consistente la loro distanza dall'elettorato; tuttavia su questo punto relativo alla legge elettorale, alla formazione del Parlamento e di altre assemblee tornerò tra breve. Per ora desidero sottolineare il favore con cui guardiamo a norme sulla trasparenza finanziaria dei partiti, sull'imparzialità delle nomine, sull'autonomia del momento amministrativo rispetto a quello politico negli enti pubblici, sulla riforma dell'istituto dell'immunità e della Commissione inquirente.

Tra le novità che si sono verificate è senza dubbio sconvolgente quella della diffusione e del conseguente pericolo degli armamenti atomici. Al momento in cui sedeva la Costituente era già tragicamente nota la potenza distruttiva dell'arma atomica; forse, però, per una comprensibile rimozione o per fiducioso ottimismo, di questo argomento i costituenti non si occuparono. Non si ebbe coscienza forse del fatto che un'epoca nuova era iniziata, non se ne comprese il carattere



che consiste nel fatto che, per la prima volta nella sua storia conosciuta, l'umanità possiede strumenti capaci di porre fine alla sua vita.

Sono stati gli scienziati atomici a gettare un primo, angosciato allarme relativo al rischio di distruzione totale. Il pericolo frattanto è diventato incombente, imminente. Le massime autorità civili e religiose ci avvertono della gravità inaudita della minaccia che incombe sul genere umano. Noi riteniamo che la questione riguardi i diritti fondamentali dei cittadini, le prerogative originarie della persona umana, la sovranità del popolo e il suo esercizio e, nelle nuove condizioni, il diritto delle genti — cui si appellarono Moro e La Pira in sede di Costituente, — e il ripudio della guerra.

Non c'è dubbio che la guerra atomica sconvolga il congegno stesso delle decisioni e che, anche solo da questo punto di vista, la Costituzione vada riformata là dove tratta della deliberazione da parte delle Camere e della dichiarazione dello stato di guerra. È necessario proporre una modifica per formulare in termini nuovi il problema del coinvolgimento del paese nell'armamento nucleare, perché venga data direttamente la parola al popolo; oltre tutto, manca tra le materie sottoponibili a *referendum* un riferimento a questa decisione di portata suprema.

Una novità di altro segno si registra nella nostra epoca: l'affermarsi ed il prorompente svilupparsi delle comunicazioni di massa. In questo campo l'innovazione tecnologica particolarmente accelerata ha determinato profonde modificazioni nelle forme dell'apprendimento, nei canali di trasmissione dell'informazione, e delle conoscenze, nelle abitudini del gusto e del consumo degli italiani. Siamo, in realtà, solo all'epilogo di una prima fase, quella che è stata segnata dallo sviluppo e dall'espansione della televisione come mezzo di trasmissione di programmi che consente una fruizione passiva da parte degli spettatori. Alla fine di questo decennio entreranno in funzione i satelliti ed è possibile che verranno attivati anche sistemi integrati via cavo che

completeranno la prima fase. Contemporaneamente è in enorme e velocissimo sviluppo la telematica, che consentirà l'apertura di una seconda fase fondata sulla possibilità della comunicazione interattiva degli utenti tra loro, degli utenti con le banche dei dati. Tale fase sarà caratterizzata dalla diversificazione della funzione del video, che sarà il terminale attraverso il quale l'utente potrà lavorare, educarsi, giocare, consumare, comunicare.

Sono evidenti le possibilità ed i pericoli connaturati a questa straordinaria rivoluzione scientifico-tecnologica. Se la prima fase si chiude in presenza di seri rischi di colonizzazione mentale e offuscamento della cultura e dell'identità nazionale, se il diritto ad essere informati è messo alla prova dall'anarchia di un sistema non governato, è evidente che si pongono già oggi in discussione nuovi diritti del cittadino ai quali la Costituzione dovrà cercare di dare nuove risposte. L'affermazione della telematica, i cui sviluppi non sono tutti prevedibili, porterà con sé problemi, già posti in altre democrazie, di tutela della *privacy*, di garanzia della condizione di scambio tra utente e banche dati, di espressione della volontà popolare in forma elettronica, di riorganizzazione in prospettiva delle reti distributive, degli apparati commerciali e produttivi fino ad un riesame della natura, non solo organizzativa, delle grandi metropoli.

È evidente che solo alcuni di questi aspetti potranno essere affrontati in riferimento alla Costituzione; altri, invece, attengono a scelte politiche impegnative per il destino e la collocazione internazionale del paese. Nel riconoscimento costituzionale di determinati diritti di libertà c'è — si sa — un elemento negativo, nel senso che lo Stato assume il dovere di astenersi, di lasciare che il cittadino compia indisturbato certe attività: A esempio, l'articolo 21 della Costituzione afferma che: « Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione ». È un esercizio di cui si assi-

cura la libertà senza che lo Stato si impegni a fare alcunché di positivo: esso si impegna a non vietarlo. Non c'è dubbio che l'informazione, come è oggi concepita, con i suoi nuovi strumenti tecnici di trasmissione e nel suo più ampio significato formativo ed istruttivo, oltrepassa i termini della questione alla quale i costituenti hanno dato risposta con l'articolo 21. È vero, lì si parla di « ogni altro mezzo di diffusione », ma la televisione non era allora nota come mezzo di così largo uso e non si conoscevano i trattamenti automatici dei dati.

L'informazione del giorno d'oggi rappresenta una vera e propria rivoluzione dei mezzi di comunicazione e del loro valore. Si sostiene dagli esperti della materia che il mezzo, di per sé, introduce una modificazione della mentalità, al di là dei contenuti. Come tale non può essere incluso negli altri mezzi di diffusione di cui all'articolo 21. Centrale, non residuale nel mondo moderno, l'informazione deve essere riconosciuta come un diritto a sé e non come un « diritto negativo », ma come un diritto positivo che lo Stato deve assicurare a tutti i cittadini rendendolo effettivo.

Penso per analogia al diritto alla scuola contenuto nell'articolo 34 della Costituzione ed ai diritti sociali che, appunto, presentano una propria struttura giuridica positiva e prevedono prestazioni attive dello Stato affinché il diritto possa essere effettivamente goduto.

Novità penetranti sono intervenute in quel campo complesso e caratteristico delle società moderne che chiamiamo il governo dell'economia. Tralascio il dibattito sui rapporti tra il rispetto dell'iniziativa privata e l'interesse della collettività e sui limiti di un'azione pubblica. In verità, in materia di programmazione abbiamo assistito ad incertezze a fallimenti: le cose si sono svolte sotto l'impulso di questa o quella forza economica, pubblica o privata, o sotto il premere, di volta in volta, di alterne esigenze. Il dibattito alla Costituente si era svolto restrittivamente sull'alternativa, che allora appariva a molti « secca », tra una programmazione

autoritaria ed una programmazione indicativa. Nella norma nulla si dice sui criteri della programmazione, sui soggetti, sul procedimento, sugli strumenti. Solo nel 1977, attraverso il decreto n. 616, è stato introdotto il criterio della partecipazione delle regioni e dei comuni alla programmazione, ma senza esiti apprezzabili. La nostra mozione istitutiva non accenna esplicitamente a tali problemi, onorevole Presidente, ma lo schema di raggruppamento di materie che ella gentilmente ci ha fatto distribuire coglie la lacuna ed osserva che al punto *d*), corrispondente al punto 9 della primitiva mozione, potrebbe aggregarsi la materia della cosiddetta costituzione economica. In ogni caso, non sarebbe possibile tralasciare nell'esame che ci apprestiamo a condurre un argomento di tanta rilevanza.

Altri colleghi del nostro gruppo si occuperanno in modo specifico e approfondito del Parlamento. Noi proponiamo, com'è noto, la riduzione a metà del numero dei parlamentari, il passaggio ad una forma di monocameralismo, modifiche che, noi auspichiamo, consentiranno il superamento di eccessive lentezze e deformazioni ripetitive, rafforzeranno l'autorità del Parlamento e consentiranno di dotarlo dei necessari strumenti di ricerca e di controllo. Una sistematica azione di delegificazione e di decentramento normativo contribuirà alla attribuzione al Parlamento dell'esercizio effettivo di compiti di orientamento politico e di grande legislazione. Dal lato della formazione della rappresentanza dovrà essere studiato un corrispondente assetto delle circoscrizioni, della distribuzione dei seggi, e così via.

Ma si rende necessaria, in rapporto a questo cambiamento di struttura, una modifica sostanziale del sistema proporzionale? A me non sembra, per quello che posso intendere. Al contrario dovrebbero essere affrontate con cura in un Parlamento monocamerale la questione di una piena rappresentanza delle forze minori, e nel dire questo implicitamente affermo l'esigenza che ad esse non si sot-

tragga, con sistemi diversi da quello proporzionale, il diritto ad una presenza diretta ed autonoma nel Parlamento. Il pluralismo politico non è nel nostro paese un fenomeno patologico o degenerativo rispetto ad un astratto modello di dislocazione delle forze: corrisponde a tradizioni politiche e culturali, ad esigenze attuali di articolazione, non può e non deve essere corretto con metodi di ortopedia elettorale. Né è sostenibile che la stabilità del Governo, che è certamente problema fondamentale di una democrazia moderna, sia insidiata dalla irrequietezza dei partiti minori, mentre è chiaro che i pericoli vengono dall'interno dei maggiori partiti delle coalizioni, alle quali spesso non mancano i numeri, ma fa difetto l'interiore coesione politica e programmatica. Semmai ad una maggiore stabilità di governo potrà concorrere, oltre alla saldezza degli accordi, un più forte potere di coordinamento e di indirizzo delle Presidenze del Consiglio, ed un modo diverso di concedere la fiducia, che dovrebbe essere accordata al Presidente del Consiglio, consentendogli una autonomia di scelta dei ministri e conferendogli una legittimità politica che lo renda meno dipendente dalle decisioni dei partiti.

Un abbandono della proporzionale non mi sembra necessario a questo fine, e sarebbe per altri aspetti sconsigliabile. La Costituzione prevede determinate maggioranze qualificate, ad esempio in materia di revisione costituzionale. Se fossero introdotti sistemi maggioritari, diversi articoli della Costituzione non avrebbero più senso, compreso quello relativo all'elezione del Presidente della Repubblica. Sarebbe, di più, violato l'articolo 48, che stabilisce l'eguaglianza del voto: tale eguaglianza, è stato osservato, deve essere nell'effetto: un voto non può comportare effetti diversi, a seconda di chi si sia espresso per una maggioranza o per una minoranza. Anche l'introduzione di soglie porterebbe ad una violazione dell'eguaglianza del voto.

Chi vi parla non si dichiara favorevole al mantenimento della proporzionale per ragioni prevalenti di principio: il sistema

proporzionale è presente certo come un principio, relativamente alla formazione dell'assemblea, nella tradizione di alcuni movimenti popolari, come quello cattolico democratico e quello socialista.

Oggi, e in base a considerazioni attuali, c'è la necessità di restare alla proporzionale: per rispettare la ricca articolazione della nostra vita politica, la specifica realtà del paese, per non costringere in un letto di Procuste ciò che vive e si muove nella nostra società e che non dobbiamo umiliare e cancellare. Mi stupisce che sia Pannella a chiedere la soppressione di questa molteplice vitalità, egli, che aveva semmai accusato di disegni repressivi, e ingiustamente, il nostro partito. Evidentemente Pannella si appresta a sacrificare il suo gruppo su qualche altare.

Al problema della proporzionale è collegato quello delle preferenze e la preoccupazione che le preferenze costituiscano un fattore di corrompimento della morale pubblica. Ma non c'è la necessità che il sistema delle preferenze resti immutato, e su questo si può discutere senza preclusioni.

Altre questioni si aprono dal lato delle regioni e delle autonomie locali e in rapporto ai diritti dei cittadini. Vi fanno riferimento il punto 10 e seguenti della mozione, sebbene la riforma delle autonomie locali sia stata riservata alle normali competenze legislative delle Camere. Ma non si può qui tacere almeno l'innosservanza dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, per cui sembra necessaria una norma costituzionale a proposito della partecipazione delle regioni e delle autonomie locali al procedimento programmatico: la programmazione — ha affermato giustamente Andrea Manzella — deve essere « intesa anche come organizzazione di autonomie »; e non può essere trascurato il fatto che la partecipazione delle regioni alla funzione costituzionale dello Stato è stata ridotta al punto da potersi ritenere inesistente: ad esempio, delle 44 iniziative legislative regionali presentate nella VII e VIII legislatura, solo quattro sono giunte alla soglia dell'esame parlamentare.

re e due solo sono state approvate. Quanto ai voti regionali, è stato osservato che il loro rilievo nei dibattiti parlamentari è risultato pressoché nullo.

E che dire dell'iniziativa popolare? Non mi pare contestabile che in qualche forma debba essere resa più cogente. La questione si allarga qui alla materia del *referendum*, se sia opportuno introdurre forme diverse da quelle puramente abrogative, e alla tutela degli interessi diffusi, ai nuovi diritti emersi nella coscienza sociale, e in primo luogo i diritti delle donne, i diritti collegati alla sessualità, mentre esiste la necessità di un riesame del modo in cui generalmente i diritti dei cittadini di fronte allo Stato vengono tutelati, di come si assicura il diritto di difesa, il patrocinio dei non abbienti, e del modo in cui viene resa giustizia. C'è d'altra parte l'esigenza di valorizzare la partecipazione alla vita sociale in forme non istituzionali, di volontariato, di associazionismo privato. È un campo non abbastanza esplorato in rapporto alla Costituzione e che va considerato con rispetto scrupoloso dell'autonomia dei singoli e dei gruppi e però senza negare validità, dignità, efficacia all'azione dei cittadini che trovano in esso una parte, anche prevalente, del loro essere attivi nella Repubblica.

Ho toccato alcuni punti del nostro lavoro. Non è stato certo un esame esauriente. Spero si sia ricavato da quanto ho detto l'impressione, almeno, che è nostro intento applicarci con impegno, senza pregiudizi e con la massima apertura, a questo lavoro di adeguamento e di riforma delle istituzioni. Abbiamo elaborato orientamenti e proposte; ma siamo pronti ad un confronto senza riserve ed a valutare francamente ogni altra proposta che venga avanzata, nel solo obiettivo di contribuire ad un miglioramento delle condizioni politiche del paese.

Sappiamo che c'è molto da cambiare non solo nelle leggi ma nei comportamenti pratici di ognuno di noi e dei partiti. Siamo convinti, per parte nostra, che questo sia un dovere verso i nostri elettori, un dovere democratico, al quale non ci sottrarremo.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il deputato Barbera. Ne ha facoltà.

BARBERA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, quale il nesso che lega le proposte che avanziamo in questa Commissione?

Saremo decisamente in campo contro tentativi di stravolgere l'ordinamento costituzionale, ma nello stesso tempo non ci interessano riforme volte ad operare solo alcuni « aggiustamenti » a parti non più adeguate della nostra Costituzione. Abbiamo esitato prima di dare il nostro consenso al varo della Commissione; adesso chiediamo che essa lavori attorno a obiettivi ambiziosi; primo: favorire la riforma della « politica », e, in questo quadro, rafforzare insieme Parlamento, Governo e sistema delle autonomie; secondo: incidere su alcuni nodi istituzionali evidenziati dalla crisi dello Stato sociale, rinnovando gli strumenti di governo dell'economia e le forme delle relazioni industriali; terzo: affrontare quei problemi posti dalle nuove tecnologie che i costituenti non poterono o non seppero affrontare: le libertà dell'informazione, le politiche nucleari, la tutela dell'ambiente, la tutela dei nuovi diritti.

Per il perseguimento di questi tre obiettivi richiederemo a tutte le forze politiche quell'ampio respiro, quel ripensamento anche autocritico e soprattutto la volontà che muove noi comunisti di tenere lontano meschini calcoli di bottega. Trattandosi di delicate regole del gioco, i vantaggi e gli svantaggi reciproci dovranno comunque essere sempre « a somma zero »: ma il processo di riforma non potrà essere indolore per nessuno.

Incominciamo dal primo punto (agli altri punti dedicherò solo pochi cenni: li affronteremo nei prossimi mesi). Crisi del sistema politico o crisi delle istituzioni? Riformare la politica o riformare le istituzioni? Sono domande mal poste, anche se frequenti, che hanno dato luogo a risposte parziali o di segno negativo: o di chi punta tutto sulle autoriforme dei partiti o di chi, invertendo la prospettiva e aggirando l'ostacolo, si preoccupa solo di

garantire maggiore efficienza alle istituzioni e alla pubblica amministrazione o, peggio ancora, di predisporre puntelli per maggioranze e governi insicuri.

La crisi è del sistema politico ed essa ha contribuito a deteriorare le istituzioni; però è anche vero — questa è la nostra convinzione — che l'assetto delle istituzioni può condizionare forme e modi della politica, facilitare anche la « riforma dei partiti ».

Richiamarsi all'esigenza di riforme istituzionali che incidano sul sistema politico non deve significare però, disconoscere che causa rilevante e peculiare della crisi italiana è quella « democrazia bloccata » che condanna alcuni partiti a governare ed altri tiene fermi all'opposizione, quella democrazia senza ricambio e alternanza da cui derivano le caratteristiche ben note del nostro sistema politico: degradazione assistenzialistico-clientelare dello Stato sociale; alterazione degli equilibri fra partiti e istituzioni; intreccio politica-affari-criminalità; deviazioni degli apparati; questione morale in genere.

Il sistema dei partiti è in crisi. Non sempre in grado di elaborare sintesi e progetti generali, esso presenta una crescente permeabilità e scarsa capacità selettiva rispetto agli interessi particolari e frammentati; ma non riuscendo né a sintetizzare né a « rappresentare » tutte le domande e gli interessi, dà spazio crescente a rappresentanze particolaristiche e localistiche (dalle liste dei pensionati a quelle regionali); presenta nello stesso tempo talora scarsi e talora distorti canali di comunicazione con la società; acquisisce potere nelle istituzioni e perde egemonia in una società sempre più laica e disorientata; raffina strumenti di propaganda e perde capacità educativo-formative; visto più come strumento di occupazione che di direzione, più come fattore di « lottizzazione » che di pluralismo, alimenta crescente sfiducia e distacco, che si manifestano attraverso il partito sommerso dell'astensionismo e della protesta e attraverso la ricerca di equivoche supplenze o di non meno equivoci *cheks* cari-

smatici (dal Capo dello Stato ai giudici, dal sindacato ai *mass-media*) o di altre legittimazioni (le competenze, le investiture plebiscitarie).

Le cause sono complesse e non possono essere qui ripercorse (crisi delle ideologie, complessificazione della società, intreccio fra politica ed economia, crisi delle tradizionali identità degli *status*); ma non v'è dubbio che pesa sulla crisi, in particolare, da un lato una certa tendenza « totalizzante » dei partiti, che li ha portati a sottovalutare domande che non si sono canalizzate al loro interno, e dall'altro lato un rapporto distorto con le istituzioni (causa ed effetto insieme della crisi del sistema dei partiti). Sono comunque questi ultimi gli aspetti che più rilevano in sede di progettazione di riforme istituzionali e che possono, se non affrontati adeguatamente, condizionare il successo di ogni tentativo riformatore.

Per recuperare slancio e progettualità i partiti devono avere la capacità, come è stato detto, di compiere un passo verso la società e uno indietro rispetto alle istituzioni occupate.

Sotto il primo profilo, da tempo noi comunisti siamo impegnati in una ricerca per dare spazio a movimenti, gruppi, associazioni che, senza riconoscersi in partiti, svolgono attività e impegno politico attorno a temi specifici (la pace, l'ambiente, la condizione femminile, l'emarginazione, eccetera), aprendo canali nuovi di comunicazione fra istituzioni e società, ripensando le forme di partecipazione sperimentate negli anni '60 e '70. Ecco perché proponiamo la valorizzazione dei movimenti per le « carte dei diritti », anche attraverso una apposita legislazione di sostegno. Ed ecco perché riteniamo insufficiente la attuale disciplina della iniziativa legislativa popolare e dei *referendum* e chiediamo di approfondire forme e modi per introdurre anche nel nostro ordinamento *referendum* di tipo consultivo o propositivo.

Forse con una espressione sintetica è possibile dare il senso delle nostre proposte: alimentare un sistema politico che non si esaurisca nel sistema dei partiti.

Anche se quest'ultimo rappresenta per noi il nucleo imprescindibile di una robusta democrazia governante, bisogna allargare la politica, in breve, al di là dei confini dei partiti.

E veniamo al secondo profilo. Tanti istituti costituzionali e tante conquiste di riforma istituzionale degli anni '70 sono stati sviliti da un uso distorto indotto dalla presa partitocratica; da un rapporto non equilibrato fra partiti e istituzioni: l'espansione del potere delle assemblee elettive, del decentramento e della stessa partecipazione si è tradotta, in pratica, in espansione abnorme del potere dei partiti (basti pensare a certi aspetti della riforma regionale e della riforma sanitaria e alla forme spartitorie degli interventi pubblici nell'economia).

Un più equilibrato rapporto partiti-istituzioni giova sia agli uni come alle altre: alle istituzioni liberate da condizionamenti parassitari e da abusive occupazioni; ai partiti liberati dall'impaccio della gestione e messi in grado di esprimere la necessaria carica progettuale, di farsi collettori di interessi diffusi e di porsi quale punto di raccordo e di promozione di movimenti nella società.

Qualche commentatore ha visto nell'analisi ormai consolidata del PCI una linea volta a misconoscere ruolo e funzione dei partiti di massa nel sistema democratico: in alcuni casi a favore dei movimenti, e in altri casi a vantaggio delle istituzioni. L'obiettivo è invece opposto: rafforzare e rilanciare la funzione progettuale dei partiti, che deve essere di egemonia e non di occupazione, di sintesi e non di mediazione e di sommatoria fini a se stesse, di collegamento fra cittadini, movimenti e istituzioni, lasciando spazio sia alle istituzioni sia a forme autonome di organizzazione della società civile.

Come sarebbe possibile, del resto, far fronte alla corporativizzazione e disgregazione crescenti se non rilanciando la capacità di unificazione e di governo dei partiti politici? E come sarebbe possibile dare voce a soggetti e interessi deboli non rappresentati da logge, cosche od organizzazioni sociali forti, se non attraverso la forma « partito »?

Sulla democrazia dei partiti si è retta tanta parte della storia nazionale, dalla caduta del fascismo in poi; essa va rinnovata e rilanciata su nuove basi. Qualunque riforma istituzionale che mortificasse i partiti innescherebbe non un processo di allargamento della politica ma un processo di restringimento della stessa, togliendo fondamenti di massa al governo del paese.

Ma i partiti devono anche riconoscere quegli ambiti che spettano alle istituzioni, non solo alla società. « Concorrere a determinare la politica nazionale », secondo la formula dell'articolo 49 della Costituzione (che va attuato più che modificato), comporta l'indicazione di obiettivi e indirizzi generali ai gruppi parlamentari e consiliari, ma non consente di espropriarne le funzioni. In ogni caso, la « politica nazionale » è cosa ben diversa dalla funzione di indirizzo politico e dalle politiche amministrative. La pratica sia dei « vertici » sia dei comitati interpartitici a livello locale (per richiamarci alle punte di un *iceberg* ben più complesso) condiziona negativamente i gruppi parlamentari e consiliari, colpisce le stesse assemblee elettive, la cui dialettica interna viene compressa e condizionata dall'esterno; priva il Governo di quell'autonomia da cui deriva la « responsabilità » che in base all'articolo 95 della Costituzione esso deve assumere davanti al Parlamento; rende evanescenti sia la collegialità sia i poteri del Presidente del Consiglio, dei presidenti delle regioni, dei sindaci e degli altri titolari di cariche pubbliche; determina un intreccio perverso fra partiti e istituzioni, aprendo il campo a ben più pericolosi inquinamenti affaristico-clientelari.

Ma non vogliamo limitarci a generici richiami moralistici alle coscienze né, tanto meno, vogliamo utilizzare questo argomento come strumento di lotta contro altri partiti. Intendiamo soprattutto porre una questione di riforma istituzionale da affrontare assieme ad altri partiti. È solo attraverso il rafforzamento delle istituzioni che si raggiunge questo obiettivo: ecco perché vogliamo un Parla-

mento monocamerale, un Governo più autorevole, un Presidente del Consiglio più forte, presidenti delle regioni e sindaci il cui ruolo sia valorizzato di più.

Per ovvie ragioni di tempo vado avanti per rapidi cenni. Primo punto: siamo fortemente contrari ad una legge di disciplina dei partiti da più parti prospettata; ma siamo favorevoli alla riforma e integrazione delle leggi sul finanziamento pubblico, per assicurare più servizi, compreso l'accesso ai *mass-media*, da estendere anche ad associazioni e gruppi che operano per temi politici specifici; più trasparenza e più controlli sui bilanci; più controlli sulle spese in campagna elettorale.

Riteniamo poi — ecco il secondo punto — che si debba superare l'attuale perverso meccanismo delle « preferenze ». Esso fu previsto nell'immediato dopoguerra con l'intenzione di accrescere le facoltà di scelta dell'elettore e attutire la presa partitocratica. In realtà si è rivelato, tranne limitate eccezioni, un potente fattore di interferenza partitocratica sulle istituzioni centrali e locali (e fattore di asfissia per i partiti stessi). Esso favorisce le degenerazioni clientelari e la penetrazione dei micro-interessi (e talvolta anche di interessi « malavitosi ») nelle amministrazioni; agevola la formazione di correntocrazie; spesso privilegia o chi possiede patrimoni personali da destinare a campagne elettorali sempre più dispendiose o chi ha finanziamenti più o meno occulti, più o meno disinteressati, più o meno leciti, o chi, peggio ancora, ricorre alla pratica del peculato e delle tangenti; in ogni caso, consente a talune liste di presentarsi con un volto ambiguo e proteiforme senza l'assunzione di specifiche responsabilità e affidandosi alla copertura delle cattive candidature con altre più accettabili ma spesso destinate all'insuccesso.

Le soluzioni possibili per superare il meccanismo delle preferenze sono diverse (e peraltro dettate dall'esperienza di tanti paesi che hanno abbandonato il voto di preferenza): potrebbe essere utile a questo proposito il collegio uninominale (o plurinominale, nelle città di maggiori

dimensioni), recuperando i resti, per non penalizzare le formazioni minori e per consentire l'elezione di candidati meno legati al « territorio », su liste regionali (o nazionali) bloccate. La presenza dei partiti di massa attenua fortemente il pericolo di possibili fenomeni di « notabilato » tradizionalmente presenti nei collegi uninominali di fine Ottocento; e d'altro canto il rapporto stretto con l'elettorato che si viene a determinare nei collegi di piccole dimensioni attenua il peso degli apparati di partito nelle scelte delle candidature e dà più peso alla società civile.

Siamo — ecco un terzo punto — per la fiducia del Parlamento al solo Presidente del Consiglio (e al suo programma) e per la nomina dei ministri dopo la fiducia. Analogamente, presidenti delle regioni e sindaci dovrebbero potere nominare o, quanto meno, designare gli assessori e dovrebbero inoltre poterli scegliere anche al di fuori dei consigli regionali o comunali: è una richiesta non nuova, che da tempo avanziamo in sede di riforma dello statuto siciliano.

Quarto punto: è necessaria una nuova disciplina delle « nomine », anche rivedendo e aggiornando incompatibilità e ineleggibilità e decentrando talune nomine verso le autonomie sociali e territoriali. Senza mettere in discussione la legittimazione delle forze politiche ad esprimere le candidature, va assicurato il rispetto di determinati criteri di correttezza e professionalità. Non tutte le « nomine » devono comunque necessariamente essere di derivazione politica: ciò che conta è invece un più stretto e corretto accordo fra indirizzi politici (per obiettivi generali) e indirizzi operativi, nonché il controllo dei risultati, valorizzando responsabilità e professionalità.

Siamo per una distinzione netta — ecco un quinto punto — fra organismi di direzione politica e organismi di direzione tecnica (dai ministeri alle unità sanitarie locali). Gli organi politico-istituzionali devono essere preposti agli indirizzi e alla determinazione degli obiettivi (in breve, alla politica amministrativa) e devono riservarsi la verifica e il controllo

dei risultati. Solo distinguendo queste due sfere è possibile dare attuazione all'articolo 97 della Costituzione, che prescrive che l'amministrazione sia informata ai principi di « imparzialità » e « buon andamento » e che siano salvaguardate le « responsabilità proprie dei funzionari », superando distorte prassi a livello centrale e locale.

Sesto punto: riteniamo urgente l'avvio della riforma dei procedimenti amministrativi, che assicuri trasparenza, rapidità, congruità della discrezionalità rispetto a parametri oggettivi di imparzialità; e siamo per l'attivazione del difensore civico e di forme di controllo degli utenti e dei cittadini sull'amministrazione.

In ogni caso va perseguito il superamento degli attuali controlli sugli enti locali, sia per ragioni di efficienza e di autonomia, sia per la logica gravemente partitocratica che in non poche regioni ne domina l'attività.

Siamo per la riforma degli istituti dell'immunità e dei procedimenti d'accusa (secondo i progetti già presentati in Parlamento in questa o nelle precedenti legislature); e siamo per snellire e precisare con rigore, anche introducendo nuove fattispecie di reato, le norme del codice penale relative ai delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Siamo infine per una rigorosa delimitazione e disciplina degli incarichi extragiudiziari di derivazione politica attribuibili a magistrati ordinari, amministrativi e contabili, che spesso rappresentano un modo — certo non il solo — attraverso cui i partiti influenzano queste magistrature.

Ma soprattutto occorre riflettere sull'insofferenza dell'elettorato verso forme di deteriore contrattazione permanente indotta dal tipo di democrazia mediata dai vertici dei partiti che si è stabilizzata nel nostro paese. Ciò non significa puntare necessariamente verso forme di democrazia immediata, che presuppongano una drastica semplificazione e bipolarizzazione degli schieramenti politici.

Senza abbandonare la proporzionale e senza pervenire a pericolose forzature

istituzionali, abbiamo invece interesse ad approfondire e conoscere con più precisione le proposte, in realtà ancora troppo vaghe, avanzate da altri partiti (dall'onorevole De Mita in particolare) circa forme e modi che consentano al corpo elettorale a livello centrale e locale di conoscere preventivamente programmi, schieramenti, candidati.

Daremo grande rilievo al tema delle responsabilità, momento indispensabile perché un regime democratico possa svilupparsi saldamente. In primo luogo come trasparenza e individuazione di chi è responsabile; e in secondo luogo come effettiva attivazione di meccanismi di sanzione (e l'assenza delle responsabilità, anche per gli effetti perversi del « blocco » della democrazia, è uno dei tratti caratteristici del sistema di potere democristiano e l'effetto più rilevante dell'assenza di prospettive di alternativa). Certo, occorre dare piena attuazione all'articolo 28 della Costituzione, che vuole precisate le responsabilità dei pubblici funzionari; e occorre altresì precisare le responsabilità del Parlamento e della Corte costituzionale, dei giudici e dell'amministrazione. Ma v'è di più: l'elettorato deve sapere chi premiare e chi punire. Senza con ciò invocare non sempre benefiche personalizzazioni del potere e senza rinunciare alla mediazione e al consenso necessari, stiamo ripensando taluni schemi che hanno spesso informato i rapporti fra maggioranza e opposizione (anche in quelle regioni e in quei comuni dove siamo maggioranza). E proprio per questo proponiamo una sola Camera, che eviti il prolungarsi delle negoziazioni e dei palleggiamenti di responsabilità; stiamo ripensando certe deresponsabilizzanti gestioni fra Stato e regioni (circa 120 organismi misti ne sono il sintomo), fra regioni e comuni, fra comuni e circoscrizioni, fra centri titolari del potere di prelievo e centri erogatori di spese (e anche per questo siamo favorevoli al recupero di autonomia impositiva per gli enti locali), fra amministrazione e organizzazioni sociali (sono circa 16 mila, tra l'altro, i sindacalisti impegnati in commissioni e



comitati vari al centro e in periferia). Per questo abbiamo voluto la « sessione di bilancio » e proposto altre modifiche ai regolamenti delle Camere.

Altrettanto impegno mette la maggioranza nell'assumersi e ripartirsi le responsabilità per gli atti cui dà vita, ovvero concorre ad alimentare furbizie, concorrenze elettoralistiche e ammiccamenti furbeschi, tatticismi di vario segno? Altrettanto impegno è messo nel distinguere le responsabilità fra istituzioni e partiti? Fra istituzioni, partiti e centri di potere occulto? Fra autorità di indirizzo politico ed enti di intervento nell'economia?

Al cosiddetto eccesso di domanda si risponde non con strette autoritarie o decisionistiche, ma accrescendo le responsabilità, vale a dire le capacità di risposta e di sintesi delle istituzioni; rafforzando insieme Parlamento e Governo (e non l'uno a scapito dell'altro); decentrando effettive responsabilità alle autonomie sociali e territoriali; sviluppando forme di autogestione.

La crisi dello Stato sociale ha due possibili sbocchi: o il ritorno alla mitica e comunque selvaggia capacità di regolazione del mercato, o una programmazione che accresca la capacità di guida delle istituzioni di uno Stato che gestisca di meno ma che sia in grado di indirizzare e di governare di più. La capacità di decisione richiesta ai pubblici poteri è per noi cosa ben diversa dal decisionismo velleitario, così come la rappresentanza democratica è cosa ben diversa dalle pratiche democraticistiche.

Solo in questo quadro di puntualizzazione delle responsabilità, la stabilità dei governi e delle amministrazioni locali può considerarsi un valore da perseguire (già tutelato peraltro, ma inadeguatamente, dai costituenti, almeno per il Governo centrale). Stabilità e capacità decisionale possono essere, se non altro, fattori di innovazione, mentre la paralisi e l'instabilità sono fattori di deresponsabilizzazione e di conservazione di assetti esistenti, che nell'Italia di oggi, e non solo in periferia, giovano più alle maggioran-

ze — che continuano a governare e amministrare con sostanziale continuità e spesso con lo stesso personale politico, ma senza assumere responsabilità — che alle opposizioni. Ma la stabilità, occorre precisarlo, non può essere raggiunta attraverso rimedi o mistificatori (la sfiducia costruttiva) o pericolosi (scioglimento delle Camere dopo due crisi) o destinati a comprimere le libertà parlamentari (l'abolizione del voto segreto, che può tuttavia essere contenuto); né può essere raggiunta per vie oblique attraverso l'elezione diretta del Capo dello Stato o comunque il rafforzamento dei suoi poteri, che altererebbero la forma di governo parlamentare.

La crisi investe sia le forme della rappresentanza che quelle della decisione: e su entrambi i versanti occorre operare, avendo sempre presente che la democrazia vive su un delicato equilibrio fra questi due poli, rifiutando democratismi paralizzanti e velleitari decisionismi. In questo quadro ci adopereremo perché Parlamento e Governo siano messi in condizioni di decidere (lo abbiamo già fatto, promuovendo la revisione dei regolamenti parlamentari); ma ci opporremo ad ogni tentativo di esaurire le riforme istituzionali nella ricerca di strumenti che attengano soltanto alla sfera della decisione. La ricerca di più efficaci strumenti di decisione deve essere accompagnata dalla ricerca di più efficaci controlli, di più effettiva trasparenza e di più adeguati canali di rappresentanza e di comunicazione tra Stato e società. E se possono essere rimossi quei diritti di veto che si traducono in deresponsabilizzante cogestione, vanno nel contempo ricercate più robuste garanzie reciproche.

Le nostre proposte di riforma riguardano il Parlamento, il circuito Parlamento-società attraverso la valorizzazione di istituti di democrazia diretta, il Governo e la pubblica amministrazione, l'ordinamento regionale, il sistema delle fonti. Su di esse non mi soffermo nei particolari; ne parleremo in altre sedute. Sulla riforma del Parlamento depositeremo nei prossimi giorni un'apposita proposta articolata.

Le linee di fondo di tali proposte possono così riassumersi: far sì che le assemblee elettive nazionali e locali possano collocarsi in una posizione di centralità attraverso una adeguata capacità rappresentativa e una altrettanto adeguata capacità di decisione, sorretta nel contempo da esecutivi robusti ed efficienti; far sì che le assemblee elettive centrali e locali possano essere fra loro più strettamente collegate, coniugando insieme programmazione e autonomie ed evitando sia il sovrapporsi incoerente e l'aggravarsi deresponsabilizzante delle assemblee, sia le cogestioni, sia gli scollamenti e le separazioni fra le stesse, evitando sia le prevaricazioni centralistiche, sia le chiusure localistiche e municipalistiche; far sì che la partecipazione sia effettivo impulso o controllo dal basso, e non dispersivo allungamento di procedure o pura e deresponsabilizzante moltiplicazione di sedi di negoziazione o di cooptazione degli interessi coinvolti.

Per quanto riguarda la revisione del titolo I della parte II della Costituzione, relativo al Parlamento, gli obiettivi possono così rapidamente riassumersi: snellire il processo decisionale del Parlamento, anche attraverso il superamento del bicameralismo e la riduzione del numero dei parlamentari; migliorare il circuito Parlamento-società civile, anche valorizzando gli istituti di democrazia diretta in chiave propositiva e valorizzando inoltre l'apporto delle regioni al procedimento legislativo; accentuare i poteri di controllo del Parlamento (anche come incentivo a « delegiferare » e decentrare) e quindi l'accesso alle informazioni da parte del Parlamento stesso; contenere la decretazione d'urgenza, ormai giunta a livelli patologici (nella precedente legislatura, circa un terzo dell'intera legislazione e circa due terzi dell'intera spesa pubblica sono passati attraverso decreti-legge).

Il numero dei parlamentari va ridotto, per le ragioni ormai ampiamente note: troppi parlamentari appesantiscono il processo decisionale, favoriscono la penetrazione di microinteressi, impediscono una razionale organizzazione dei lavori e

dei servizi. Siamo monocameralisti perché l'attuale bicameralismo « perfetto »: induce ripetitività e lungaggini e facilita gli ostruzionismi di maggioranza e di minoranza; favorisce gli sordinamenti legislativi; non facilita una migliore fattura delle leggi, ma spesso induce a trascuratezza nella prima lettura fidando nella seconda e a rigidità nella seconda lettura per non smentire la prima (quello che è stato definito il « paradosso » del bicameralismo); accentua le pressioni degli interessi particolari, moltiplicando le sedi di negoziazione, e nello stesso tempo allungando e appesantendo il processo decisionale, non consente l'agevole intervento di altri soggetti nel procedimento (regioni, CNEL o altri soggetti ancora); stempera e rende meno diretta e serrata la collaborazione e il confronto fra Parlamento e Governo, indebolendo sia l'uno sia l'altro; rende meno facile trattenere nell'alveo parlamentare i fili del circuito politico (affidando soprattutto al monismo partitico la possibilità di mediare fra i gruppi delle due Camere, giustifica comunque il peso di centri estranei al circuito parlamentare).

Riteniamo peraltro che possano essere superati taluni timori e recuperati alcuni rari vantaggi del bicameralismo, evitando maggioranze occasionali o decisioni affrettate attraverso la richiesta di riesame che prima della promulgazione (che può essere effettuata solo dopo il quindicesimo giorno dall'approvazione del testo legislativo) può essere avanzata dal Governo o da un quinto dei deputati. Lo stesso Governo non può che trarre giovamento da un Parlamento rafforzato; per questo non riusciamo a capire le obiezioni di chi ci dice che la soluzione unicamerale indebolirebbe l'esecutivo (che invece vedrebbe ridotte le sedi di negoziazione e le possibili maggioranze occasionali).

Abbiamo già detto della proposta di fiducia al solo Presidente del Consiglio, che ne rafforzerebbe i poteri di direzione e di sintesi di contro a settoralismi e frantumazioni ministeriali. A ciò dovrebbe accompagnarsi la riorganizzazione, l'accorpamento e la riduzione del nume-

ro dei ministeri e la valorizzazione della sede collegiale del Consiglio dei ministri. Siamo fortemente perplessi sul Consiglio di gabinetto: se non accompagnato da una seria riforma amministrativa, dalla riduzione del numero dei ministeri, o almeno da una dipartimentalizzazione degli stessi, può ridursi a una pura operazione che agisce a livello dei vertici politici, aggravando la confusione amministrativa e dando spazio a spartizioni per esigenze di partito e di corrente.

Sarebbe sbagliato trascurare gli altri livelli di governo: vanno elaborate proposte per quanto concerne anche l'ordinamento regionale (e per limitati aspetti anche quello locale, senza rallentare i lavori della I Commissione del Senato sulla riforma dell'ordinamento delle autonomie), su cui occorre un'attenta riflessione. L'obiettivo per noi è duplice. Primo: assicurare un ampio ed effettivo decentramento, che responsabilizzi le sedi di autogoverno locale regionale e comunale, e sia in grado di agire sul sistema politico locale che le autonomie non sono riuscite fin qui a rinnovare né in termini di efficienza né in termini rappresentativi, associando crescente frammentazione e dispersione del potere senza diffusione del potere stesso. Secondo: assicurare nel contempo un incisivo potere di indirizzo, coordinamento e controllo del Parlamento e del Governo sull'intero sistema delle autonomie, regionali e locali.

Non ci proponiamo interventi di sola modernizzazione, per il superamento di ritardi accumulati rispetto ad altri ordinamenti occidentali; se ciò facessimo commetteremmo lo stesso errore commesso da chi, in altri periodi, sottolineava con enfasi i fondamenti nuovi ed originali del sistema costituzionale italiano. La questione istituzionale va ricondotta all'interno della crisi del *Welfare State*, dello Stato sociale, di quel tipo di Stato, cioè, su cui, dopo la crisi dello Stato liberale, si è retta l'esperienza degli Stati dell'Occidente dalla fine degli anni '20 in poi.

V'è un secondo filone di intervento sul quale stiamo lavorando, più nuovo e più

delicato e su cui sollecitiamo contributi e confronti; su di esso interverremo nelle prossime sedute. Si tratta di rispondere ad alcuni problemi di grande momento. Interessi generali come il diritto al libero sviluppo della persona, la salvaguardia dell'ambiente, le libertà dell'informazione sono da collocare per noi su un piano in qualche modo analogo a quello di altri beni che già le Costituzioni liberali e soprattutto post-liberali collocavano fra quelli indisponibili o solo parzialmente disponibili (le classiche libertà borghesi o il nucleo essenziale del diritto di proprietà)? Si possono individuare varie forme e modi di tutela, dalle leggi rinforzate sul piano procedimentale ai *referendum* approvativi, senza contraddire tuttavia il principio di maggioranza, che rimane ancora importante regola di funzionamento della democrazia. Trattandosi di beni indisponibili, occorre muoversi in una duplice direzione: costruire un nuovo sistema di garanzie e individuare canali adeguati per i soggetti collettivi che di tali beni si fanno carico politico, trovando forme perché sulle decisioni che li concernono possa — sulla base di procedure rigorose — esprimersi direttamente il corpo elettorale. In un momento in cui, in particolare, cresce quella che in non pochi casi è stata chiamata la « militarizzazione della politica », cioè la subordinazione delle regole e delle procedure politiche alle esigenze di politica militare, sarebbe oltremodo opportuno allargare le basi di decisione, chiamando in alcune occasioni direttamente il corpo elettorale a pronunciarsi (sull'installazione a Comiso di basi per missili di primo colpo, ad esempio).

Altri diritti emersi nella coscienza sociale di questi ultimi anni attendono — ecco un'altro traguardo — l'inserimento nel catalogo costituzionale: l'obiezione di coscienza; il diritto alla *privacy*; il diritto al libero sviluppo della sessualità; i nuovi diritti legati alla condizione femminile; ed altri ancora.

Non vogliamo comunque aprire troppi campi di intervento. Nei prossimi mesi avanzaeremo proposte concrete e ben deli-

mitate per l'integrazione di articoli della Costituzione e per l'individuazione dei principi cui devono attenersi le leggi attuative (in primo luogo, di quelle norme della Costituzione mai attuate e ancora valide), con particolare attenzione, più che alle proclamazioni o alle dichiarazioni, che spesso dividono in astratto, ai concreti strumenti organizzativi, che se non altro delimitano e chiariscono gli interessi in gioco.

La crisi delle forme di intervento e di mediazione sui quali si è retta la versione italiana dello Stato sociale, sui cui tratti non mi soffermo in questa sede, ha posto in evidenza alcuni nodi che richiedono anche modifiche istituzionali, che riassumo brevemente e per le quali stiamo elaborando proposte specifiche: la crisi della legge, che da norma o da strumento di coordinamento e di indirizzo scade viepiù in « provvedimento »; la facile penetrazione degli interessi settoriali nelle istituzioni elettive e la scarsa o distorta comunicazione, nel contempo, fra le sedi della rappresentanza generale e le rappresentanze settoriali (che fare del CNEL?); il deterioramento degli strumenti di intervento pubblico nell'economia, che hanno acquistato in abnorme estensione quel che non sono riusciti ad acquistare in incisività e qualificazione; gli strumenti di programmazione, e in particolare quelli di governo della finanza pubblica, essenziali in un paese in cui il bilancio pubblico allargato copre più del 52 per cento del prodotto interno lordo (e che non può essere disciplinato da

quell'articolo 81 che, pensato con gli occhi rivolti allo Stato liberale, ha consentito invece la dilapidazione di risorse pubbliche); l'assetto dei ministeri economici, degli enti, delle aziende pubbliche e delle partecipazioni statali; i poteri delle regioni nel governo dell'economia (nonché i poteri dello Stato e degli enti locali in ordine alle rendite urbane); il non facile rapporto pubblico-privato nei servizi; l'ondivago sistema di relazioni sindacali, che certo non può trovare un punto di riferimento nell'ormai obsoleto articolo 39 della Costituzione; i diritti di informazione della collettività, nonché le forme di intervento dei lavoratori nella gestione delle imprese, che anch'esse non possono reggersi sulle poco robuste spalle dell'articolo 46 della Costituzione o della V direttiva europea. V'è spazio in Italia per le pratiche neocorporative (che non vanno né demonizzate né enfatizzate)? E come evitare comunque che esse sacrificino interessi deboli (il Mezzogiorno, gli anziani, i disoccupati) o i fini non negoziabili (l'ambiente, ad esempio) di cui nessun gruppo è portatore in via diretta?

Su questi ultimi punti abbiamo tutti ritardi da colmare; avizzeremo proposte e le confronteremo con le proposte altrui, convinti di affrontare interrogativi di fondo che non consentono a nessuno né fragili certezze né facili elusioni.

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 19,45.**

4.

**SEDUTA DI VENERDÌ 20 GENNAIO 1984****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI****INDICE****Seguito della discussione generale:**

	PAG.		PAG.
PRESIDENTE .....	55, 67, 69, 83, <i>passim</i>	RUSSO FRANCO .....	63, 67, 68
LABRIOLA .....	55	VASSALLI .....	69
SCOPPOLA .....	55	PERNA .....	76

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 9.**

Il deputato Franco RUSSO, *Segretario f. f.*, dà lettura del processo verbale della seduta del 19 gennaio 1984.

(È approvato).

**Seguito della discussione generale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: « Seguito della discussione generale ».

LABRIOLA. Chiedo di parlare per una questione preliminare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LABRIOLA. Signor Presidente, prima dell'inizio del dibattito, desidero sollevare una questione, che potrebbe anche ripetersi nel corso dei lavori della Commissione, per cui chiederei che la presidenza assumesse una decisione di carattere generale con una scelta di metodo. Abbiamo appreso, leggendo i giornali e ascoltando la radio questa mattina, che alcuni membri della Commissione hanno inviato al Presidente una lettera concernente i metodi di lavoro e gli obiettivi della Commissione stessa.

Per non doversi formare un'opinione su questa comunicazione, che evidentemente è importante, dai testi, dagli stralci e dalla lettura della stampa, mi permetterei di chiedere il testo della lettera al Presidente, in modo che tutti i membri della Commissione possano conoscere il testo integrale della lettera inviata dai colleghi.

PRESIDENTE. Onorevole Labriola, la lettera, che è del deputato Battaglia, è stata distribuita ieri a tutti i membri dell'ufficio di presidenza. Lei, per combi-

nazione, era assente, e quindi l'avrà oggi, come tutti gli altri colleghi della Commissione.

Proseguiamo ora nella discussione generale.

Ha chiesto di parlare il senatore Scoppola. Ne ha facoltà.

SCOPPOLA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei iniziare questo mio intervento con una osservazione sul metodo dei nostri lavori, e da questo punto di vista certamente sarebbe stato utile, anche a me, e a tutti, conoscere il testo integrale della lettera che è stata inviata dai colleghi del partito repubblicano alla presidenza. Ieri abbiamo sentito riemergere, con giusta insistenza, la necessità di fissare criteri di priorità e di operare scelte sui temi da affrontare. I temi sono tanti per cui sarebbe assurdo immaginare che la Commissione possa portarli tutti a maturazione nel tempo che le è stato assegnato. Siamo ormai al di là di quella fase di ricognizione geografica, come mi pare l'abbia chiamata l'onorevole Battaglia, e dobbiamo entrare nella fase del progetto istituzionale, ossia delle scelte prima di tutto di priorità e poi di orientamento.

Credo sia opportuno riflettere su questo problema, perché condizionante della fase successiva dei nostri lavori, quella dell'invio del materiale alle Sottocommissioni. Naturalmente tocca alla presidenza decidere su questo, ma penso che si possa esprimere un proposito, formulare un auspicio: non mi sembrerebbe giusto che ci fosse un momento prefissato in cui il lavoro da questa Commissione passi alle Sottocommissioni, ma che viceversa quando su un singolo tema è emerso un orientamento da parte della Commissione, eventualmente espresso anche con delibere, ordini del giorno, mozioni, questo

passi all'esame delle Sottocommissioni, per evitare il rischio che queste si trovino a loro volta ingolfate in una nuova funzione ricognitiva di un materiale enorme, vastissimo, indeterminato, senza criteri di orientamento. Questo tanto più perché, allo stato dei fatti, avendo ascoltato ieri le interessanti presentazioni, fatte da diverse parti, dei progetti, degli intendimenti di alcuni partiti, non è che emergano moltissimi punti di confluenza. Sulla base di una prima impressione, vi è solo un punto di incontro, e cioè l'esigenza, da più parti riconosciuta, che la fiducia al Governo sia data in una forma nuova, come fiducia al Presidente del Consiglio sulla base di un programma, piuttosto che fiducia al gabinetto già formato. Ma, al di là di questo, punti di convergenza non si delineano, e quindi è necessario approfondire l'esame per cercare più vasti punti di convergenza: solo quando questi saranno stati aggiunti, sarà possibile procedere all'approfondimento tecnico.

Non avendo partecipato personalmente alla precedente legislatura, e quindi al dibattito che ha portato alla formazione di questa Commissione, mi sono fatto carico di prendere visione degli atti: esso è stato molto ricco sia alla Camera che al Senato, ma devo dire che l'impressione che esso suscita è anche di preoccupazione, perché le indicazioni sono talmente divaricanti da configurare il rischio che l'accordo sia soltanto sulla necessità di fare qualcosa, essendo poi le indicazioni di contenuto talmente diverse da non offrire possibilità facili di intesa.

Qui credo sia giusto sottolineare il rischio di fronte al quale ci troviamo, quello cioè che una Commissione che tutti hanno voluto, nel caso in cui non giunga poi a conclusioni incisive e significative, si risolva in una dichiarazione di incapacità, di *forfait*, delle forze politiche, e quindi del sistema, di fronte ai problemi che essa stessa si è posta.

Questo è un aspetto importante, sul quale credo che dobbiamo preliminarmente riflettere dal punto di vista dei lavori e dell'impegno di cercare un confronto aperto, chiaro e leale sui nodi di

fondo. In questo senso, per questa ricerca di un chiarimento vorrei, entrando nel merito, fare qualche osservazione.

Nella discussione che si è svolta nelle Camere e in questa aula, due linee appaiono emergenti, dominanti, e ieri sono state in qualche misura enfatizzate dal collega Rodotà ponendole in contrapposizione: la linea decisionista e la linea di coloro che guardano ai diritti civili, agli spazi di partecipazione.

Forse una delle espressioni più forti che la linea decisionista ha avuto è stata quella data dal senatore Valiani nel dibattito al Senato, nella seduta del 14 aprile 1983, quando ha detto: « Bisogna che questa riforma vada nella direzione giusta e non in quella sbagliata: la direzione giusta è il rafforzamento dell'autorità dello Stato, la direzione sbagliata l'indebolimento, l'incentivazione delle demagogie di piazza, dei corporativismi ». E poi ancora: « Le democrazie forti hanno resistito di fronte alla grande crisi di cinquanta, sessant'anni fa, le democrazie deboli sono state travolte. Il mio augurio è che la democrazia italiana, ora che si trova vicino ad uno stato di pericolo, sappia darsi le istituzioni occorrenti ad essere una democrazia forte ».

Dall'altra parte, una indicazione tipica della linea dei diritti civili, quella che ho ritrovato nell'intervento di Bassanini, anch'esso esemplare da questo punto di vista, quando ha detto: « Il problema non è di comprimere la domanda, ma di selezionarla, di pluralizzare e responsabilizzare i centri di decisione ».

Devo confessare che, personalmente (ma credo di interpretare anche i sentimenti di alcuni colleghi del gruppo al quale mi onoro di appartenere), che se la scelta fosse fra questi due termini considerati alternativi ad incompatibili, mi troverei gravemente imbarazzato, perché non mi sentirei in nessun modo, in nessun caso, di scegliere per un decisionismo puro o per una rivendicazione di diritti civili che prescindano dalle esigenze istituzionali, di funzionamento della democrazia, e tanto più dopo aver ascoltato ieri l'intervento dell'onorevole Zangheri che



ha accennato al grande tema dei diritti civili che sono da ridefinire in una società che è delle comunicazioni di massa. Non c'è dubbio che diritti che sono stati pensati di fronte al potere del sovrano assoluto e sono nati storicamente in un contesto di quel tipo dovrebbero essere oggi ridefiniti quando il potere si manifesta in forme tanto nuove e diverse: è potere di pressione su noi, sulle nuove generazioni, è potere che rischia di creare forme di consenso in cui la libertà dell'uomo non è più garantita, delle quali la libertà non è più il presupposto. Ma penso che se partissimo da questo, apriremmo un discorso destinato a protrarsi per anni. Forse questo è uno dei temi sui quali un'attività istruttoria preliminare può essere necessaria.

Noi prima ancora di confrontare le proposte a livello dei singoli contenuti, dobbiamo cercare un punto di unità politica che consenta una sintesi tra esigenza di rafforzamento delle capacità di decisione della nostra democrazia e esigenze di rappresentanza, di spazio alla domanda nel senso di pluralizzarla e responsabilizzarla, come ha detto il collega Bassanini.

Io credo che questo punto di sintesi, che viene prima di qualunque scelta di sistemi, di equilibri e di meccanismi concreti, vada cercato in continuità con la Costituzione del 1948. È proprio realizzando quel principio che il Presidente ha così chiaramente ed autorevolmente annunciato all'inizio dei nostri lavori, nel senso che la Commissione non deve delineare una seconda Repubblica, ma stare nel solco della Costituzione del 1948, che noi possiamo superare l'antitesi, altrimenti dilacerante per noi e per le nostre coscienze, fra decisionismo e rivendicazionismo dei diritti civili. Per spiegare ciò dirò naturalmente cose note, (me ne scuso con i colleghi) e alle quali accennerò perciò in maniera assai sommaria, sulla base di un indice.

Tutti i colleghi sanno — qui ci sono illustri giuristi — che la sensibilità ai diritti civili fu vivissima nei lavori della Costituente: non poteva non esserlo, dopo

venti anni di fascismo. Questa sensibilità, però, non si esaurì nella dichiarazione dei diritti civili o nella definizione di nuove garanzie formali per tali diritti, più forti di quelle che già lo Statuto albertino prevedeva. In uomini come Calamandrei da un lato o come Mortati dall'altro ci fu una riflessione sui motivi della debolezza dello Stato liberale prefascista, che aveva aperto la via al fascismo, riflessione che si legò al rifiuto dell'idea del fascismo come parentesi e, quindi, della Costituzione italiana come ritorno alla situazione preesistente al fascismo. Per questo, da un lato tale riflessione si orientò verso quei temi di democrazia sostanziale che sono ben chiari e ben forti nella prima parte della Costituzione e che Aldo Moro, tra gli altri, volle che fossero parte integrante e non un preambolo della Costituzione (principio di eguaglianza, affermazione di esigenze di giustizia, i famosi rapporti economici-sociali); dall'altro, si sviluppò nel tema delle autonomie.

Questa riflessione, che voleva appunto superare i limiti dello Stato prefascista, si aprì anche al tema del rafforzamento dello Stato, delle istituzioni democratiche, che non dovevano ripetere le debolezze dello Stato prefascista.

La proposta azionista in favore del presidenzialismo — dichiaro subito perché non ci siano equivoci, che non sono per una riforma di tipo presidenzialista — si muoveva in questa direzione e non era una trovata, una stravaganza di intellettuali, ma nasceva da una approfondita riflessione sull'esperienza dello Stato italiano.

Ebbene, noi dobbiamo riconoscere con chiarezza, se vogliamo rimanere su un terreno storico-politico concreto, che mentre le altre esigenze sono state soddisfatte in tutto o in parte (democrazia sostanziale, autonomie locali, garanzie di controllo sulla costituzionalità delle leggi), l'esigenza di un rafforzamento del sistema rispetto al modello dello Stato parlamentare non è stata realizzata nella lettera della Costituzione e nella prassi successiva del nostro Stato: siamo tornati di fatto al sistema parlamentare prefa-

scista, con l'aggiunta di un controllo di costituzionalità della legge e di incisive autonomie locali. Tale esigenza non è stata realizzata non per malvolere di qualcuno o di qualche forza politica, ma perché non poteva storicamente essere, allora, realizzata, per le condizioni storiche che caratterizzavano il rapporto fra i partiti in quel periodo: esisteva un problema di reciproca legittimazione delle grandi forze, che rappresentavano le realtà popolari più estese del nostro paese; esisteva un problema di reciproca diffidenza, che rendeva impossibile pensare a istituzioni più forti.

Delle due linee che emersero — è il tema che è stato messo a fuoco da ricerche e dibattiti in occasione del trentesimo anniversario dell'Assemblea Costituente — si confrontarono e si scontrarono fra il 1944 e il 1946-1947, quella azionista, rivolta a rafforzare la democrazia di base da un lato e dall'altro a equilibrare questo rafforzamento con il presidenzialismo, con forti istituzioni; l'altra, quella dei partiti di massa che si candidavano alla guida dello Stato democratico. Prevalse la seconda, e altro non poteva avvenire in quella situazione storica.

Il sistema parlamentare è stato restaurato, contro le intenzioni, le intuizioni e la volontà di molti degli uomini che parteciparono ai lavori dell'Assemblea Costituente, per una necessità storica; ha svolto poi un grande ruolo, quello che lo storico Mossa ha definito come il ruolo nuovo del sistema parlamentare (lo ha fatto presentando una raccolta di scritti di Aldo Moro): non più soltanto di composizione, come si diceva con l'onorevole Ingrao in un incontro di qualche tempo addietro dedicato anche questo alla figura di Aldo Moro, ma di coinvolgimento delle forze popolari che erano nate fuori dal sistema.

Questa è stata la nostra storia, ma proprio perché tutto ciò è avvenuto, oggi è possibile andare oltre e recuperare le esigenze di una democrazia istituzionalmente più forte, che negli anni dell'Assemblea Costituente furono espresse e non poterono essere accolte. Ciò non significa andare contro la Costituzione, ma saldare oggi queste due esigenze di deci-

sionismo e di diritti civili, che già allora formarono l'oggetto e l'obiettivo dei più illuminati fra i costituenti del 1948. Oggi non è più possibile che i partiti svolgano la funzione che hanno svolto allora e nei decenni successivi, perché tutto è cambiato. Quando le appartenenze ideologiche sono instabili, quando le classi sociali sono frammentate, quando tutta la società si è secolarizzata, come oggi è accaduto alla società italiana, i partiti non sono più sufficienti a innervare un sistema che è istituzionalmente debole.

Questo è accaduto in passato: il sistema istituzionalmente debole è stato innervato, irrigidito per così dire, dalle contrapposizioni ideologiche, dalle differenze profonde di schieramento anche per quanto riguardava i riferimenti internazionali. Se noi non cogliamo questo stato di fatto nuovo nel suo significato storico-politico complessivo, rischiamo semplicemente di scambiare l'indicazione dei mali con la ricetta, e di considerare ricetta quella che è soltanto l'indicazione e l'individuazione dei mali e dei difetti della nostra democrazia.

Quando si dice che le istituzioni sono occupate dai partiti, si dice una cosa vera, che in qualche misura riguarda tutti i partiti. Non è il caso di soffermarsi sulla responsabilità di questo o di quello, perché l'intento non è di fare qui un gioco delle parti in termini polemici; quando si dice questo si dice una cosa vera, ma non si indica una soluzione. Occorre ridefinire il rapporto partiti-istituzioni, come ieri diceva anche il collega Barbera, ma attraverso un rafforzamento della dinamica istituzionale. Le stesse autonomie rischiano di essere intaccate dalla deformazione del sistema. Ieri qualcuno ha affermato che le autonomie non sono state previste per creare Roma in venti città diverse e che, di fatto, si è moltiplicato il modello centrale. I colleghi sanno e ricordano che Stefano Iacini denunciò alla fine del 1800 (le nostre discussioni somigliano in parte a quelle che si svolgevano in quel periodo sulla crisi del sistema parlamentare italiano) il connubio mostruoso fra accentramento amministrativo e sistema parlamentare. Ebbene, credo che ci sia qui la possibilità di denunciare

un connubio mostruoso tra partitocrazia e autonomie locali, perché è proprio in forza di questo connubio che le autonomie locali rischiano di essere svuotate del loro significato di spazio autonomo; allora, non basta dire che le autonomie non funzionano, bisogna andare ad individuare le cause e intervenire su queste. Ripeto, non è possibile scambiare la denuncia del male con la ricetta.

Questo vale anche per gli istituti di democrazia diretta, per i quali ho molta attenzione e molta sensibilità ma che temo diventino una sorta di scorciatoia magica per risolvere i problemi del nostro Stato, della nostra crisi istituzionale. E non possiamo dimenticare — voglio dirlo all'onorevole Rodotà — che, di fatto, anche gli spazi della democrazia diretta sono stati occupati, in qualche modo, dai partiti: non c'è stato un solo *referendum*, in questo paese — da che l'istituto esiste — in cui i partiti abbiano fatto appello alla coscienza degli elettori, ritirandosi e rinunciando a dare indicazioni tassative anche in campi che coinvolgevano profondamente una valutazione di coscienza. Solo il piccolo partito dell'Alto Adige ha avuto il coraggio di dare una indicazione di rinvio alla coscienza degli elettori; qualcuno dirà che ciò non era difficile per questo partito, ma sta di fatto che da parte di tutti gli altri partiti c'è stata una occupazione anche degli spazi della democrazia diretta. E che fine hanno fatto le grandi speranze di partecipazione che un po' tutti condividemmo alla fine degli anni sessanta? Non sono forse state mortificate di fatto dall'invasione partitica nelle scuole e negli ambiti circoscrizionali? Dunque, perché continuare ad indicare come rimedio l'individuazione di un male noto? A me sembra logico, quindi, che la scelta prioritaria cada su un tema che già ha indicato ieri l'onorevole Barbera: la posizione dei partiti rispetto alla società e rispetto alle istituzioni. Viceversa, non mi sembra di poter consentire con quanto affermava l'onorevole Rodotà, quando invitava a non isolare i partiti perché, di fatto, dobbiamo prendere atto che, storicamente, i mali nascono da lì. Se è vero ciò che ho detto — forse in

maniera troppo rapida, ma so bene di essere compreso — a proposito della evoluzione del nostro sistema politico, dobbiamo riconoscere che il nodo è quello, ed è da quel nodo politico che dobbiamo cominciare se vogliamo scegliere criteri di priorità realmente incisivi, criteri che non siano fughe rispetto ai problemi reali. E di fronte ad una opinione pubblica che guarda a questa Commissione con interesse, ma anche con una certa diffidenza, occuparsi dei partiti ed occuparsene con scelte prioritarie avrebbe un grande significato politico e morale: la volontà di discutere i nostri poteri, di mettere in discussione quello che noi stessi siamo come rappresentanti dei partiti nazionali. E occuparci dei partiti significa non solo realizzare un controllo più incisivo sull'uso del finanziamento pubblico, ma anche sul piano della loro democrazia interna: dobbiamo infatti riconoscere che l'articolo 49 della Costituzione è stato fin qui interpretato in maniera riduttiva, soltanto come norma atta a regolare i rapporti fra i partiti e non anche la loro vita interna. Non ci rendiamo conto, cioè, che il finanziamento pubblico ha segnato una svolta da questo punto di vista e che, conseguentemente, nei confronti di istituzioni e realtà che gestiscono denaro pubblico, l'interpretazione di quell'articolo 49 deve essere fatta in maniera più incisiva. Che qualche passo si faccia in questa direzione, credo risponda ad una domanda giustamente diffusa nell'opinione pubblica italiana. E dovremmo occuparci dei partiti sul versante della formazione della rappresentanza, della loro incidenza, del ruolo che svolgono nella formazione delle maggioranze, dell'esecutivo, dei rapporti fra Parlamento ed esecutivo, ossia del partito come elemento di raccordo di tutto il dinamismo istituzionale, di tutto il circuito istituzionale. Da questo punto di vista, credo si possa e si debba concordare con quanto diceva ieri l'onorevole Labriola a proposito della centralità della rappresentanza, perché non affrontare il tema del formarsi della rappresentanza e del suo raccordo con l'esecutivo significa eludere il problema di fondo che la Commissione deve porsi. Se vogliamo davve-

ro realizzare una sintesi tra decisionismo e riconoscimento dei diritti civili e politici, dobbiamo fare in modo che i cittadinientino di più, che il voto non sia soltanto una delega in bianco che i partiti gestiscono senza assumersene alcun onere, senza una responsabilità precisa verso l'elettorato, se non alla scadenza successiva: che l'elettore sappia, nel momento in cui il voto viene esercitato, quale uso di quel voto sarà fatto, per quale schieramento, in quale maggioranza, per quale Governo. Ma ci rendiamo conto che il nostro paese è l'unica democrazia industriale dell'occidente nella quale si vota senza sapere se il proprio voto risulterà prevalente e quale sarà il Governo, mentre in tutte le altre democrazie — anche nella Spagna, giunta ultima all'esperienza democratica — questo ormai è possibile con qualche approssimazione? Da noi, viceversa, la formazione della maggioranza di Governo rappresenta sempre una sorpresa rispetto al momento del voto. Questo è un problema non di decisionismo, ma di raccordo tra funzione e rafforzamento delle istituzioni e riconoscimento dei diritti dell'elettore, ossia riconoscimento dei diritti fondamentali. È in quest'ottica che il discorso investe il sistema elettorale, e non si tratta di cercare scorciatoie decisionistiche. Sono d'accordo con quanto è stato detto qui contro l'idea di un sistema, di una riforma elettorale volta a tamponare le falle della maggioranza o a provvedere, attraverso scorciatoie, ad un qualche suo rafforzamento in Parlamento. Qui si tratta, viceversa, di affrontare a tutto tondo il problema del rapporto con il momento di formazione della rappresentanza, del diritto dei cittadini a contare in questo paese e non più solo a delegare i partiti come è avvenuto nella prima stagione dell'esperienza democratica italiana. Ieri, l'onorevole Zangheri, garbatamente, mi ha attribuito un orientamento a favore della legge maggioritaria. Ma non l'ho detto, e non l'ho pensato e non so a quale intervista o a quale accenno da me fatto si riferisse. Sono, anzi, convinto che nel nostro paese la proporzionale abbia radi-

ci storiche profonde e che la complessità della nostra storia debba, in qualche modo, favorire il sistema proporzionale: per quel poco di studi storici che ho fatto, confesso che il sistema maggioritario non può non evocare i guasti e i danni che il maggioritario a doppio turno produceva nell'Italia liberale — guasti e danni messi a fuoco da Maranini, in anni ormai lontani —. Tutti sappiamo, infatti, che i 15 giorni che intercorrevano fra il primo e il secondo turno erano il periodo della massima corruzione da parte del potere centrale sulle periferie, sulle autonomie — che allora non erano definite —, sulla vita municipale, per ottenere qualche spostamento di voti in favore del candidato di Governo. Dunque, immaginare che si possa introdurre in Italia un sistema maggioritario a doppio turno, a me pare estremamente rischioso; e ancor più rischioso ed azzardato sarebbe pensare, per il nostro paese, ad un sistema rigido, all'inglese, maggioritario a turno unico. Logico, quindi, che si torni all'idea di un meccanismo di lista proporzionale; ma quale proporzionale, anche se non sono molte le possibili alternative? Confesso che sono rimasto un po' perplesso di fronte all'affermazione, che ho sentito ieri, del valore quasi costituzionale di un principio proporzionale, rigido, con un richiamo all'articolo 48 della nostra Costituzione. Per quello che so, credo, infatti, che quell'articolo abbia un solo significato: escludere il voto plurimo ed affermare che ogni elettore vale per un voto e che in questo senso tutti i voti sono uguali. In nessun modo, l'articolo 48 della Costituzione italiana può prefigurare il permanere dello stesso peso per ogni voto in tutto il processo istituzionale successivo, perché questo, di fatto, non avviene in nessun sistema elettorale neanche nel nostro attuale sistema proporzionale, altrimenti gli elettori che hanno votato liste che non hanno ottenuto seggi in Parlamento avrebbero titolo per presentarsi di fronte alla corte e rivendicare in qualche modo il peso del voto che hanno espresso e che non ha avuto poi uno spazio adeguato nella formazione degli organi di governo.

Evidentemente non possiamo interpretare (lo dico da incompetente; i giuristi poi potranno precisare) l'articolo 48 in questo senso; dobbiamo dargli il significato storico da cui è nato, di rifiuto di quei sistemi di voto plurimo che avevano certe radici nella storia costituzionale dell'Europa.

Se questo è vero e se questo ostacolo deve essere superato, allora il discorso sulla proporzionale, sui modi di correggerla, rimane aperto entro certi limiti, ma non può essere bloccato da pregiudiziali di principio di carattere ideologico. Siamo attenti alle pregiudiziali ideologiche, perché già all'inizio della nostra esperienza costituzionale fu scelto, come gli storici delle istituzioni sanno, il sistema francese, maggioritario a doppio turno, per una esigenza di rispetto del principio di maggioranza, che garantiva una giusta interpretazione della sovranità popolare; di fatto il sistema è stato fonte di corruzione assai più di quel brutale meccanismo del sistema inglese che non ha dato luogo a questi inconvenienti. Bisogna guardare i problemi elettorali con senso pratico, di equilibrio, più che in termini di astratti riferimenti ideologici, che non hanno grande fondamento, e quindi con senso storico.

Allora qui vorrei permettermi a titolo personale (non voglio coinvolgere i colleghi di partito, perché anche nella democrazia cristiana su questi argomenti è giustamente aperta una ricerca, una riflessione, c'è una indicazione complessiva di linea, ma non c'è ancora una scelta tecnica precisa) di formulare una ipotesi (anche Barbera ieri ha fatto qualche ipotesi in questo campo) che può servire per avviare il dibattito ed approfondire la riflessione: perché non immaginare che una parte dei seggi, la maggiore certamente, la più cospicua, possa essere attribuita con il sistema proporzionale, più o meno come quello attuale, con una più rigida proporzionalità, e che un'altra parte dei seggi, minore certamente, possa essere attribuita alle liste aggregate, alle aggregazioni politiche che si candidano per le grandi funzioni che sono necessarie

alla dialettica della vita democratica? Non voglio fare il bipolare, perché ci possono essere cento partiti, ma poi le grandi funzioni della dialettica democratica rimangono due: quella di governare e quella di fare un'opposizione che prefiguri e prepari una alternativa di Governo. Allora quelle aggregazioni che hanno conquistato un certo *quorum* di consensi potrebbero essere rafforzate in aggiunta alla rappresentanza che i singoli partiti hanno avuto attraverso il meccanismo proporzionale puro, perché questo darebbe una spinta, un avvio a quella democrazia dell'alternanza che è certamente la forma normale, fisiologica, della democrazia moderna.

Credo che questo garantirebbe molto di più i partiti minori, dei quali riconosco, e non potrei non farlo essendo attento ad alcuni problemi della nostra storia, la grande funzione e l'importanza della presenza nel nostro paese, che non una qualunque altra forma di irrigidimento della proporzionale destinato a tagliare, a ridurre la possibilità di espressione di forze minori e diciamo anche di forze nuove, perché dobbiamo anche essere attenti al nuovo che emerge e potrà emergere nella vita italiana.

Di recente, mi pare che l'onorevole Rognoni abbia detto che non tocca alla democrazia cristiana preparare l'alternativa (mi sembra un'affermazione sacrosanta; l'alternativa la deve preparare chi la vuole), ma certamente tocca anche alla democrazia cristiana e a tutti i partiti responsabili della democrazia nel nostro paese favorire le condizioni di una fisiologica alternanza. Allora penso che uno sforzo nella direzione che ho indicato con un esempio — per carità!, è solo una ipotesi, un esempio — potrebbe essere preso in considerazione, perché i colleghi comunisti (mi si consenta di dirlo, parlo sempre con grande franchezza) non possono affermare l'esigenza dell'alternativa, sottolineare i guasti del mancato ricambio (tutte cose che sono in parte vere, e vere nel nostro paese, salvo poi il giudizio sulle responsabilità che è assai complesso e nel quale non voglio entrare), denuncia-

re i costi della passata *conventio ad excludendum* e poi rifiutare gli strumenti che possono rendere possibile il raggiungimento di questi obiettivi.

Con l'attuale connubio fra proporzionalismo spinto (non dico puro perché non lo è), qual'è il nostro, e sistema parlamentare classico di tipo sostanzialmente ottocentesco, non si fa l'alternanza, non è immaginabile che si arrivi ad una democrazia dell'alternanza sulla base di questo sistema. Neppure mi pare possa bastare da questo punto di vista il discorso, che è già stato fatto nel corso del dibattito alle Camere, del Governo in Parlamento (mi sembra un po' la formula che i colleghi repubblicani hanno proposto come sintesi della loro indicazione), perché se la nostra attenzione andasse solo al momento del Governo in Parlamento per quei rafforzamenti dell'esecutivo che sono riconosciuti necessari o per l'adozione di quelle modifiche regolamentari che garantiscono un corso più spedito ai provvedimenti del Governo, eluderemmo quello che, a mio giudizio, è il problema di fondo: il raccordo con l'elettorato, con la fonte della sovranità, e quindi la saldatura fra esigenze di rafforzamento delle istituzioni e riconoscimento e valorizzazione di spazi maggiori per gli elettori italiani, e quindi riconoscimento di più ampie possibilità di partecipazione democratica.

Può sembrare che questo discorso sia in qualche modo valido solo per i grandi partiti, perché essi sono stati i protagonisti di quell'equilibrio storico-istituzionale, che ho richiamato, dei primi anni, del primo periodo della nostra vita costituzionale, ma qui con una punta di malizia, mi si consenta, vorrei aggiungere un'osservazione di carattere schiettamente politico: leggendo e ripercorrendo la discussione in Parlamento e confrontando la prima con la seconda, quella che è avvenuta prima del 26 giugno e quella avvenuta dopo, ho la sensazione che qualche cosa sia cambiato e che il 26 giugno abbia introdotto anche nel dibattito sulle istituzioni un elemento di novità, sul quale credo che convenga non polemicamente,

ma francamente, lealmente, richiamare l'attenzione. L'elemento di novità è la tentazione di considerare che il sistema, così com'è, ha già funzionato e potrà ancora funzionare per ridimensionare i grandi partiti che sono stati i protagonisti della prima fase della vita costituzionale italiana, sia dal Governo che dall'opposizione, secondo quella interpretazione che ho richiamato nella prima parte del mio intervento, per cui chi è convinto, e molti lo sono in Italia anche al di là delle appartenenze partitiche, che in fondo in questo partito è una terza dimensione, una terza via, una terza forza che va rafforzata, può pensare che il sistema funzioni e che non ci sia quasi nulla da fare: qualche piccolo aggiustamento per quanto riguarda il rapporto Parlamento-Governo, con l'adozione di qualche aggiustamento di tipo regolamentare, in sostanza.

Ebbene, credo che su questo valga la pena di aprire una riflessione esplicita, perché potrebbe essere pregiudiziale a qualunque disegno organico, serio, di ridefinizione, di riforma istituzionale, e che questa ipotesi non possa essere accettata, non perché privilegia qualcuno a danno di altri, ma perché ancora una volta privilegia il ruolo dei partiti a danno dei diritti degli elettori italiani che non possono affidare l'evoluzione del sistema, degli equilibri politici italiani, ad iniziative che si svolgono all'interno delle segreterie, della vita dei partiti, e non prendere in mano il destino del loro paese; perché se noi affidassimo a questo processo spontaneo l'evoluzione, il cambiamento, non riconosceremmo agli elettori il diritto che hanno, di scegliere essi direttamente e consapevolmente sul futuro della democrazia del nostro paese e introdurremmo nel nostro sistema tassi assai alti e assai pericolosi di trasformismo. Basta questa parola per evocare precedenti della nostra storia assai significativi. Credo che romperemmo con lo spirito del 1948, quello spirito che non si è potuto compiutamente esprimere allora, ma che oggi dobbiamo recuperare per dare un più forte riconoscimento ai diritti degli elettori.

Io credo che la DC — credo di poterlo dire, pur nella mia posizione di indipendente che si onora di essere nel gruppo del Senato della DC — si muova in questa direzione, nella prospettiva cioè di una visione globale del problema, di una visione in altri termini che deve comprendere tutti i momenti del circuito del potere e deve quindi coinvolgere il ruolo, la funzione dei partiti.

Se ho ancora due minuti di tempo, anche per introdurre una pausa e un momento distensivo prima del prossimo intervento, vorrei che mi fosse consentito di richiamare un precedente lontano, che può sembrare anacronistico. Di solito si ricorda il precedente della Commissione dei 75, giustamente si richiamano i lavori dell'Assemblea costituente. Io vorrei rifarmi viceversa ai lavori del consiglio di conferenza di Carlo Alberto nei primissimi mesi del 1848, i cui verbali sono stati pubblicati non a caso alla vigilia dei lavori dell'Assemblea Costituente da Giorgio Falco (più esattamente, ripubblicati: erano già stati pubblicati alla fine del 1800). Abbiamo poi le memorie di uno dei protagonisti, il cavalier Luigi Des Amboix, che ha ricostruito il clima di quelle riunioni, di quegli incontri in cui il sovrano assoluto rinunciò al suo potere. Erano intorno a lui i consiglieri del principe, che si dividevano, come ricorda Giorgio Falco nella sua introduzione, sostanzialmente in due sostanziali: gli uomini del 1815 e quelli del 1821; i primi, come il Latour e il Bralormo, invitavano il sovrano a resistere, a non concedere nulla, a non dare lo Statuto, perché per quella via la monarchia sarebbe stata perduta; gli altri, quelli del 1821, abituati alla idea della riforma, del rinnovamento istituzionale, come Cesare Alfieri, il conte Gallina, Sclopis (erano tutti marchesi, conti o almeno cavalieri!), i quali viceversa premevano perché il sovrano concedesse lo Statuto e procedesse sulla via delle riforme.

Noi siamo qui in parte rappresentanti e in parte consiglieri del nuovo principe senza volto; il partito politico. Credo che anche tra noi sorgerà una distinzione analoga a quella che sorse allora fra gli

uomini del 1815 e quelli del 1821 (non saprei indicare delle date analoghe per il nostro momento, per la nostra stagione). Può essere utile ricordare che prevalsero allora i consiglieri illuminati, quelli che ottennero la rinuncia al potere assoluto e che poi si chinaronò al bacio della mano del sovrano, dopo che aveva firmato lo Statuto. Non credo che si chieda tanto anche a noi!

Mi auguro che anche in questa Commissione prevalgano i rappresentanti e i consiglieri illuminati e che il potere del nuovo sovrano, del moderno principe, possa essere ridefinito nei termini della legge secondo le attese degli elettori, che non sono contro i partiti (tutto il discorso che ho fatto non è contro i partiti), ma vogliono i partiti nella loro funzione, la funzione che la Costituzione loro assegna.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare il deputato Franco Russo. Ne ha facoltà.

**RUSSO FRANCO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi si consenta, prendendo la parola in sede di discussione generale, di richiamare ancora una volta alcuni motivi di scetticismo (non vorrei rattristare, dopo la pausa distensiva di Scoppola) sui lavori di questa Commissione bicamerale. Lo faccio per sottolineare alcuni problemi. Il primo è che nella stessa mozione istitutiva di tale Commissione vengono messi al centro dei nostri lavori soprattutto i cosiddetti rami alti dell'apparato costituzionale e delle istituzioni centrali. Non a caso da questo punto di vista la lettera che l'onorevole Battaglia ha inviato al Presidente e per conoscenza ai commissari insiste coerentemente sull'intervento che tocca sostanzialmente, come ebbe a dire lo stesso onorevole Battaglia nel dibattito in Assemblea, lo statuto del Governo e contemporaneamente quello dell'opposizione nel Parlamento. Noi riteniamo che questa tendenza a concentrare tutta l'attenzione su Parlamento e Governo, così come si è sviluppata anche nei dibattiti generali, ci porti fuori strada sia nell'interpretazione della crisi che attraversano

le istituzioni, sia nella risoluzione e nella terapia che si propone.

Contemporaneamente, nella stessa mozione, c'è invece una onnicomprensività di temi, che ha permesso anche un largo schieramento politico unitario.

Il secondo motivo è il seguente. Io non credo che in una società che tutti riconosciamo ormai secolarizzata, evoluta e complessa, sia possibile attendersi, con interventi centrali, la "riduzione ad unità" dell'aggregato sociale, cioè la messa in moto dei meccanismi politici che riducono gli elementi di frammentazione della nostra società. Io ritengo appunto che solo mettendo in moto meccanismi di coinvolgimento di vasti strati sociali sia possibile ridare, se si vuole usare questa parola, anche "ordine", disegno unitario, obiettivi comuni alla nostra società. Io non credo che possiamo in questa fase storica avere un riformatore illuminato, secondo l'esempio che faceva il collega Scoppola.

Mi si consenta un'ulteriore riflessione di ordine generale. A me pare che l'approccio che permea e che ha sostenuto l'esigenza di una riforma istituzionale è fondamentalmente decisionistico. È per questo anche che non ritengo che ci sia un'unità, né nei dibattiti parlamentari, né in questa Commissione. Secondo quanto ho sentito mi sembra che non ci sia un retroterra comune che possa consentire anche una facile divisione dei nostri lavori in sottocommissioni. Se si vuole, io condivido le preoccupazioni che ha l'onorevole Battaglia, anche se da un altro punto di vista. Il dibattito in Commissione generale ed anche la messa a punto di alcuni temi siano ancora necessari, perché ci sono approcci differenziati alla lettura e alla definizione stessa della crisi.

Ieri l'onorevole Labriola richiamava la nostra attenzione al principio di rappresentanza o al suo opposto a quello riguardante il principio assembleare, chiedendoci anche di pronunciarci per dichiarare immediatamente su quale linea e direzione vogliamo muoverci.

I lavori, le discussioni, i dibattiti che stanno dietro l'istituzione della nostra Commissione, abbiano due approcci differenziati. A me pare che la riforma istituzionale si presenti come un'esigenza di semplificazione delle domande di una società complessa.

Vorrei semplicemente richiamare due punti. Innanzitutto, trovo molto strana l'affermazione secondo cui noi ci troviamo di fronte ad una società complessa e che, contemporaneamente, occorre semplificare, ridurre le domande presenti all'interno di tale società. In questo, in realtà, è ravvisabile una spinta fortemente decisionistica e autoritaria: non si vogliono trovare gli strumenti polivalenti per rispondere e farsi carico di queste domande diversificate e stratificate che provengono da una società fortemente frammentata. Seconda considerazione: di fronte ad una politicità diffusa che abbiamo avuto in Italia negli anni settanta, ancora una volta, si richiede una semplificazione dei processi decisionali. Trovo quindi strumentale il richiamo alla complessità della società e l'indicazione di pervenire a processi di semplificazione. Da questo punto di vista, ritengo che alcune componenti del partito socialista si muovano con coerenza decisionistica (che non condivido affatto, naturalmente): penso, ad esempio, a quando Tamburrano afferma che il gollismo in Francia dà indicazioni di politica istituzionale per la "grande riforma". E pur essendo contrario trovo molto coerente quanto ha sostenuto Federico Mancini alla conferenza programmatica di Rimini del partito socialista, allorché ha chiesto sostanzialmente, l'eliminazione del potere di crisi dei partiti, Governi di legislatura, investitura separata del Primo ministro, nonché l'opportunità di giungere ad una società neocorporata che chiami i grandi interessi organizzati a cooperare con lo Stato in tutte le sue forme per disciplinare questi interessi frastagliati. E ricordo che Mancini, in quella conferenza, ebbe a dire, con una battuta: « Non solo ci sia un nitore delle grandi organizzazioni di inte-



resse — così come questo nitore c'è nelle società del compromesso socialdemocratico — ma ci sia anche democrazia dentro le organizzazioni degli interessi e soprattutto nel sindacato si " voci " di meno e si voti di più ». Ho riferito una battuta, ma credo anche io che nelle assemblee e nelle strutture che si sono tentate all'interno delle esperienze di aggregazione e di associazione sindacale in Italia si « voci » molto, ma perché la gente partecipa e vuol contare. E la mia impressione è che ci sia stata in Italia una sterilizzazione dei processi di partecipazione, soprattutto in quel gran collettore di volontà collettiva che è il sindacato: nella seconda parte degli anni settanta, con la teoria del neocorporativismo, cioè una associazione dei grandi interessi nella definizione e nella gestione delle mete politiche e sociali da raggiungere, c'era già stato un depotenziamento dei processi di partecipazione. Abbiamo quindi conosciuto una forte centralizzazione della rappresentanza all'interno delle strutture sindacali, ed abbiamo contemporaneamente assistito alla « chiamata » delle grandi organizzazioni sindacali alla collaborazione con il Governo. Voglio dire, con questo, che ci troviamo a parlare di grandi riforme quando sono avvenuti processi di sterilizzazione e neutralizzazione della partecipazione popolare dei lavoratori ai loro stessi organismi. Questo è un primo dato che voglio richiamare all'attenzione dei commissari: si sono verificate, cioè, forti spinte di partecipazione, di aggregazione, di sperimentazione di forme di organizzazione non individuabili solo nell'associazionismo per l'ambiente o per la pace o per i singoli obiettivi, ma riconducibili al grande sussulto democratico degli anni settanta, ma poi abbiamo conosciuto un abbassamento della tensione democratica fino al punto da generare casi diffusi di contrasto fra gli interessi degli apparati sindacali e quelli dei singoli lavoratori. E richiamo questo punto non solo perché è nella mozione istitutiva e nell'elenco che ci ha dato l'onorevole Bozzi, ma per ricordare che su questo

tema non dobbiamo, a mio parere, muoverci per realizzare una ulteriore centralizzazione degli apparati sindacali, ma per seguire la strada che porta all'ampliamento delle garanzie di quei gruppi sociali che stanno fra la disoccupazione e il precariato, cioè quella forza-lavoro marginale che oggi si trova non rappresentata e per la quale si tende ad una ulteriore esclusione dalla rappresentanza. E ritengo, altresì, che l'autonomia vada potenziata non nel senso di utilizzare la deroga in peggio delle decisioni dell'autonomia collettiva, ma nel senso della utilizzazione dello strumento dell'autonomia collettiva per tutelare i lavoratori tutti.

Richiamo, dunque, la vostra attenzione su questi processi dal basso che hanno conosciuto una involuzione grazie alla centralizzazione dell'azione sindacale e al depotenziamento delle strutture di base. E ciò ha portato a quello che abbiamo sperimentato con l'accordo del 22 gennaio dell'anno scorso e a quello che stiamo sperimentando in questi giorni. Ricordo che lo stesso senatore Bonifacio, nel suo intervento al Senato, nella passata legislatura, ebbe a richiamare le distorsioni che questo processo conteneva, sia per quanto riguarda i procedimenti decisionali del Parlamento con un suo esautoramento attraverso gli accordi Governo-apparati sindacali sia nei rapporti fra sindacati e suoi rappresentanti, cioè i lavoratori.

Ripeto, la grossa spinta di partecipazione e di autorganizzazione dal basso, anche con sperimentazione di forme assembleari, ha conosciuto una involuzione e la « grande riforma » — a mio avviso — vuol sancire l'impossibilità di avere dei processi decisionali con la partecipazione della gente.

Credo, invece, che la linea debba essere quella di sperimentare la possibilità di dar voce e risonanza politica ai movimenti collettivi, innanzitutto a quello dei lavoratori, e lo sforzo da fare all'interno delle istituzioni è sul come rapportare i processi decisionali nelle istituzioni

alla effettiva partecipazione dal basso. Solo così sarà possibile superare la disaffezione nei confronti delle istituzioni, disaffezione che tutti hanno constatato, che tutti denunciano e che arriva sino ai fenomeni di astensionismo diffuso nelle competizioni elettorali.

Ritengo, quindi, che dovremmo capovolgere l'ottica e all'interno di questa sede attuare un confronto e una ricerca che ci consentano di individuare i momenti di potenziamento di questa partecipazione e di apertura delle istituzioni e dei partiti alle spinte della società. Quindi, bisogna fare i conti con le nuove dimensioni della politica, uscire dall'ottica ristretta dei partiti, dei loro procedimenti e dei loro circuiti decisionali, che tutti dicono di voler superare, ma solo a parole. Infatti, quando l'onorevole Barbera dice che il partito deve governare i movimenti, non posso non ravvisare una accentuazione di centralizzazione delle spinte nei confronti dei movimenti collettivi. Vorrei fare alcune esemplificazioni di quanto dico. Primo: la spinta verso la democrazia immediata (cioè plebiscitaria) deve essere assolutamente contrastata. So di toccare una tema difficile, ma riteniamo che bisogna opporsi alla proposta di elezione diretta del Presidente della Repubblica, perché le personificazioni del potere vanno contro la logica per cui sono le persone, attraverso le loro organizzazioni dal basso, che devono poter contare. Quindi, non si deve assolutamente marciare verso forme di personalizzazione che vadano dal sindaco fino al Presidente della Repubblica. Non illudiamoci, onorevoli colleghi: il Presidente della Repubblica dice cose che condivido a livello di contenuti, però non crediamo a forme di plebiscitarismo di sinistra, perché dobbiamo capire che il plebiscitarismo è sempre un momento di esautoramento non solo delle istanze rappresentative elettive, di centralizzazione, è sempre portatore di istanze autoritarie, qualunque siano i contenuti che volta per volta possano essergli dati. Infatti, se è vero che le procedure contano, i meccanismi plebiscitari,

di personalizzazione del potere sono sempre portatori di corrompimento del tessuto democratico. Quindi, in generale, ci opporremo a qualsiasi proposta che tenda, dal sindaco, fino alle massime autorità dello Stato, a personalizzare il potere.

Così, non riteniamo che sia risolutivo votare prioritariamente la fiducia al Presidente del Consiglio, perché nei Governi di coalizione, e nella terza Repubblica francese che, se non ricordo male, adottò questo sistema, non si arrivò ad una migliore governabilità. Ritengo che il potere dei partiti non si intacchi al vertice, ma alla sua fonte. Pertanto, non credo che la linea di concedere prioritariamente la fiducia al Presidente del Consiglio sottragga il Presidente dalla presa, dalla morsa delle decisioni delle segreterie dei partiti.

Proprio sulla questione del Parlamento e del ruolo dei partiti nel Parlamento e nella formazione dello stesso si possono dare alcune indicazioni di rinnovamento, perché, onorevole Labriola, è evidente che il principio di rappresentanza è fondamentale, ma dobbiamo valutare quale tipo di rappresentanza abbiamo all'interno della nostra Repubblica e della nostra democrazia. Credo che, nonostante i partiti di massa, siamo ancora in una democrazia rappresentativa gestita complessivamente da élites politiche, da apparati. Il problema quindi è se vogliamo rompere questo dominio che gli apparati dei partiti hanno sulla rappresentanza e sulla sua formazione.

Non sono io ad affermarlo, ma è il professor Manzella: è indubbio che dobbiamo riconoscere che oggi i partiti hanno il monopolio dell'organizzazione elettorale, per condizioni privilegiate dalla legge elettorale: penso al potere del contrassegno fino a tutto il meccanismo di sottoscrizione degli elettori, per venire poi ai meccanismi elettorali stessi con il *quorum*, un proporzionalismo fortemente scorretto nei confronti delle piccole formazioni.

Non voglio qui dare precise indicazioni, ma, anche a nome del gruppo di De-

mocrazia proletaria, dichiaro di essere d'accordo sulla riduzione del numero dei parlamentari. Non abbiamo nessun problema, per farci spazio, essendo una piccola formazione, di avere un ampio numero di parlamentari.

Siamo anche d'accordo tendenzialmente su un sistema monocamerale, però dalla ricerca fatta dal centro di riforma dello Stato risulta che con gli attuali meccanismi la riduzione parlamentari, porterebbe all'esclusione di forze politiche, ma soprattutto (non penso ad interessi di bottega) ad una ulteriore sovrarappresentazione dei partiti maggiori, che va evitata, perché già nella situazione attuale sappiamo benissimo che un deputato costa molto di più alle piccole formazioni che non alle grandi. Quindi, se vogliamo ridurre il numero dei parlamentari, contemporaneamente dobbiamo correggere in senso proporzionalistico la legge elettorale, togliendo una serie di sbramenti. Si sono fatti alcuni esempi, e tutti noi siamo interessati a che ci siano nuove forme di rappresentanza, ma mi chiedo: i partiti, quello che rappresento sì, sarebbero d'accordo a che volta per volta si formino in occasione delle competizioni elettorali liste non di partito? Non ho niente contro le liste locali, che oggi certo esprimono anche una spinta reazionaria (penso al fenomeno della Liga veneta), però non sono contrario a che dei cittadini si organizzino per una competizione elettorale, non trovino sbramenti e difficoltà e portino i loro rappresentanti in Parlamento. Quindi, sarei per una semplificazione dei meccanismi elettorali. Non è vero che i movimenti collettivi debbono per forza trovare una loro rappresentanza nei partiti, grandi o piccoli che siano; l'attuale meccanismo va corretto in senso proporzionalistico perché questo ha impedito in passato allo PSIUP di essere rappresentato (abbiamo avuto dispersione di voti) e nelle ultime elezioni il mezzo milione di voti ottenuto dal Partito dei pensionati è andato a farsi benedire e l'attuale sistema avrebbe forse impedito ad una lista del partito delle donne (che era in cantiere) di avere sue rappresentanti.

Non è detto che solo i partiti debbano avere la loro rappresentanza in Parlamento, ma anche i movimenti collettivi (oggi parliamo di quello della pace) debbono trovare la loro espressione autonoma all'interno del Parlamento. Allora va corretta la legge elettorale: riduciamo anche il numero dei parlamentari, ma la legge elettorale va riformata in senso fortemente proporzionalistico. D'altra parte, credo che lo stesso presidente Bozzi, in più interventi abbia chiesto una correzione in questo senso. Quindi, cominciamo a depotenziare il ruolo dei partiti in quello che è il suo potere massimo, cioè l'organizzazione della competizione elettorale e la conquista della rappresentanza. Su questo ci impegniamo a presentare precise proposte.

Sono poi d'accordo su tutte le indicazioni, volte al ripensamento del finanziamento pubblico, che non deve essere attribuito solo ai partiti costituiti, perché questo da loro maggiore potere all'interno dell'arena politica. Occorre passare (sono state presentate anche proposte di legge nella passata legislatura) al finanziamento dei servizi, ad un controllo sull'uso delle risorse. Qui a parole siamo tutti d'accordo (accolgo ovviamente la buona fede e la buona volontà), ma questo è l'altro canale attraverso cui dobbiamo rompere il monopolio della rappresentanza politica dei partiti.

Per quanto riguarda le altre questioni, Democrazia proletaria è d'accordo sulla proposta di legge di modifica dell'articolo 68 della Costituzione nella direzione indicata dal progetto di legge Spagnoli, riproposto anche da Ferrara, in maniera da togliere immunità e privilegi ai parlamentari.

PRESIDENTE. C'è qualcuno che l'ha proposto anche prima, da qualche legislatura.

RUSSO FRANCO. Ne sono contento.

PRESIDENTE. Senza togliere nulla all'amico Barbera, il quale vedo che ha letto molto bene la mia proposta.

**RUSSO FRANCO.** Sollevo ora una questione terminologica: si è parlato molto di iniziative di democrazia diretta, riferendosi sostanzialmente al *referendum*. Non voglio aprire qui una discussione né filologica né concettuale; ho un'altra concezione della democrazia diretta nel senso di forma di autorganizzazione dal basso. In verità, il *referendum* è ancora un pronunciamento atomizzato su alcune questioni, ma in tutti i modi, volendo anche accettare questa dizione, credo che una ulteriore apertura delle istituzioni sia costituita dal *referendum* propositivo, e da una modifica dei *referendum* abrogativi. Questo lo vorremmo, perché l'articolo della Costituzione che disciplina il *referendum* abrogativo esclude che ad esso possano essere sottoposti i trattati internazionali, mentre a nostro parere questa esclusione dovrebbe essere eliminata. Siamo favorevoli alla proposta che faceva ieri l'onorevole Zangheri per quanto concerne il *referendum* relativo all'armamento nucleare e anche al diritto di pace e di guerra. Anche se la proposta dovrà essere approfondita dal punto di vista tecnico io credo che la deliberazione su una questione di così fondamentale importanza non possa essere affidata alle Camere, ma si debba prevedere una possibilità di ricorso diretto alla fonte della sovranità popolare.

Riteniamo anche importante la creazione del difensore parlamentare per quanto riguarda le iniziative legislative popolari, che oggi godono dell'unico privilegio di non decadere da una legislazione all'altra, ma che per altro non hanno nessuno strumento di difesa per farsi valere all'interno dei meccanismi regolamentari. Siamo favorevoli anche alla tutela degli interessi diffusi, che non mi pare invece sia un dato acquisito su scala generale. Qualche modifica che preveda e aiuti questa tutela credo sia da accogliere in pieno.

Per quanto riguarda le autonomie, vorrei semplicemente richiamare il processo contorto che è andato avanti in Italia, per cui, mentre alle autonomie lo-

cali venivano delegati una serie di poteri, venivano accentrate le entrate, determinando un sistema completamente squilibrato. In altri termini, noi abbiamo avuto la istituzione delle regioni, il trasferimento di funzioni statali, un decentramento delle funzioni di spesa, ma anche un accentramento delle entrate. C'è stata una sottrazione da parte del potere centrale, anche di competenze che avrebbero dovuto essere affidate alle regioni. Noi riteniamo invece che gli enti locali, soprattutto i comuni, possano essere uno strumento fondamentale di rapporto immediato con le popolazioni e di gestione delle necessità e dei servizi pubblici.

C'è anche un problema di natura costituzionale per quanto riguarda l'attribuzione delle funzioni ai comuni. Se è vero che per quanto riguarda le regioni c'è una attribuzione per materie tassativamente indicata dagli articoli della Costituzione, le deleghe dei poteri ai comuni sono confinate in un ambito molto variabile e oscuro. Da questo punto di vista occorre pervenire ad uno statuto complessivo delle autonomie locali che elimini questa zona grigia: solo attraverso questa via potrà essere evitato il sovraccarico al centro, di cui tutti si lamentano.

Non mi dilungo circa le istituzioni della trasparenza. A tale proposito c'è una indicazione generale, su cui dovremmo lavorare, ma è indubbio che la circolazione delle informazioni e la possibilità di accedere a banche dati siano questioni ormai sempre più importanti: soprattutto dal punto di vista delle istituzioni della trasparenza occorre prevedere la possibilità di controllo di certi organismi elettivi e di alcuni grandi centri di potere. Mi riferisco alla Banca d'Italia, al Ministero del tesoro, alla stessa Presidenza del Consiglio, che di fatto si è andata rafforzando negli ultimi anni, tanto da far ritenere necessaria una disciplina dei suoi poteri. Io credo che le istituzioni della trasparenza debbano riguardare innanzitutto i grandi enti che hanno un grosso potere decisionale e di pressione sulle stesse as-

semblee elettive. Il ruolo che svolgono i grandi centri di decisione economica nelle Commissioni parlamentari è storia che potete raccontare meglio di me; si deve registrare spesso una contrattazione all'oscuro, per canali privati, che invece dovrebbe essere portata alla luce. Non mi riferisco solo ai grandi centri di potere occulto, ma anche ai centri di potere non occulto, che hanno un nome e cognome: sono le grandi concentrazioni di potere economico e finanziario, in ordine alle quali non solo dovrebbe essere introdotta una ulteriore disciplina, ma dovrebbero essere individuati adeguati strumenti di controllo.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare il senatore Vassalli. Ne ha facoltà.

**VASSALLI.** Onorevole Presidente, quando ieri ho sentito il mio nome fra gli iscritti a parlare questa mattina, le ho accennato che ero stato iscritto d'ufficio. Infatti Silvano Labriola, mio carissimo allievo all'università di Napoli, dove si laureò con me in diritto penale, per diventare poi un eminente costituzionalista, e che è in questa sede il nostro capofila, ha provveduto a questa iscrizione.

**PRESIDENTE.** È un atto di autorità che ci fa piacere!

**VASSALLI.** Grazie, onorevole Presidente. La realtà è che, come sanno alcuni amici, sono stato iscritto d'ufficio anche in questa Commissione, dell'appartenenza alla quale tuttavia mi onoro: soprattutto, onorevole Presidente, come ella può intuire, perché si rinnova in me il piacere di stare vicino a lei, continuando una devota amicizia che ha celebrato oramai negli scorsi mesi il mezzo secolo.

Dico questo per scusare la pochezza del mio intervento odierno e la scarsità dei contributi che recherò a questa Commissione dal punto di vista di proposte risolutive della crisi che lo Stato democratico attraversa a quaranta anni dal suo sorgere. Sarà certo un contributo di diligenza e di presenza nel gruppo di la-

voro di cui andrò a far parte, ma non, purtroppo, un contributo ricco di particolari illuminazioni. Non è che io non sia convinto della necessità di riforme costituzionali e, prima che di questo, anche della necessità di dare vera e completa attuazione a norme costituzionali rimaste senza seguito nelle leggi, e quindi non sia convinto della opportunità di questa Commissione, già decisa nella scorsa legislatura sotto l'incalzare di situazioni insostenibili. Non è che io voglia essere scettico sui risultati di essa, cui auguro il massimo di successo.

Il fatto è, onorevole Presidente, che la crisi è così grave e l'intero edificio creato dall'Assemblea costituente è divenuto così diverso da quello che i costituenti, lei in primo luogo, avevano ideato o sognato, che mi domando se veramente, attraverso adeguamenti o riforme istituzionali, a quella crisi potrà trovarsi rimedio.

Intendo dire che in fondo la Costituzione repubblicana, anche se aveva il difetto di aver preso troppo, nella parte relativa ai rapporti politici e all'ordinamento della Repubblica, dalle costituzioni pre-fasciste, e anche se in alcune nuove impostazioni dimostrava una certa ingenuità, non era stata certo congegnata in modo tale da dar vita necessariamente a quei vistosi fenomeni di corruzione, di disordine, di difficoltà nello svolgimento ordinato dei poteri, di diffusa assenza di responsabilità ai quali abbiamo poco a poco dovuto assistere, fino a quel penosissimo quadro di questi ultimi anni, sulla cui gravità e degenerazione è inutile soffermarsi perché è sotto gli occhi di tutti: corruzione, disorganizzazione, criminalità, mafia e, più grave di tutti dal punto di vista politico, diffusa sfiducia nelle istituzioni e rassegnata, ma non sempre, accettazione di un sistema che si pensa oramai insuscettibile di sostanziali miglioramenti. Tuttavia ciò che ci induce a lottare nell'ambito del sistema creato dalla Costituzione repubblicana, per riformarlo e soltanto per riformarlo, è la consapevolezza della superiorità del regime democratico di cui tale sistema è espressione su ogni altro tipo di regime, e

la visione, anche, di paesi dove le costituzioni democratiche e le istituzioni parlamentari in particolare si dimostrano capaci di sorreggere uno sviluppo ordinato della vita, popolare, una effettiva rappresentanza degli interessi popolari, un'amministrazione competente e coerente, una giustizia meritevole di questo nome. È dunque in questo spirito, penso, che bisogna continuare ad operare, e che ci sentiamo chiamati ad operare, in questa prestigiosa Commissione bicamerale.

Dicevo, onorevole Presidente, di non essere in grado di delineare in questa sede tesi o proposte qualificanti. Tuttavia, mi permetto di ricordare il programma del partito socialista che, come quello di altri partiti nella recente campagna elettorale, è indubbiamente ricco di spunti suggestivi. È chiaro che noi ci atterremo ad esso, ma che esso non sarà mai assolutamente vincolante, perché è giusto raccogliere tutti gli elementi unitari possibili di soluzione in una situazione in cui vi è un generale accordo tra i partiti sulla necessità di uscire dalla crisi attuale anche con congrue riforme istituzionali e in cui tutti concordano per la conservazione delle strutture democratiche essenziali.

A proposito dei rapporti politici e dell'ordinamento repubblicano, sarà difficile, ad esempio, che il partito socialista rinunci al bicameralismo, anche se in non pochi fra noi si fa spesso strada l'insoddisfazione per certe ripetitività inutili ed il dubbio circa una rappresentanza così comune, così uguale nelle sue origini e nello stesso suo modo di formazione.

Tuttavia, nel nostro programma figura l'attenuazione del bicameralismo attraverso specializzazioni dell'una e dell'altra Camera, e la possibilità di rendere non sempre necessaria la seconda lettura. Ma neanche in questo noi ci sentiamo autorizzati a dire che si tratta di un vincolo assoluto.

Altrettanto deve dirsi per la riduzione del numero dei parlamentari, che il programma del partito socialista indicava in 400 per ogni Camera, e a maggior ragione

per la percentuale del 5 per cento dei suffragi o altra percentuale minima richiesta perché una lista possa pretendere rappresentanza nel Parlamento nazionale; questa tesi, infatti, è stata più volte prospettata da autorevoli esponenti del partito socialista, ma non figura nel programma elettorale del 1983, pur così ricco di indicazioni costituzionali. Quel che è certo, comunque, è che ogni proposta del genere — intendo riferirmi a questa del minimo dei voti da raggiungere — non è mai stata fatta nella prospettiva di un misconoscimento dei valori e dell'importanza che possono avere piccoli raggruppamenti politici, ma solo in una prospettiva di miglior funzionamento delle istituzioni democratiche.

Quanto ai problemi inerenti ai rapporti tra Parlamento e Governo, abbiamo sentito qui prospettare, ieri sera — soprattutto dal collega Rodotà — l'esistenza di due linee contrapposte: quella che insiste sulla carenza di decisionalità sul piano del potere esecutivo, e che pertanto reclama maggiori poteri per il Governo, e quella invece che, lamentando soprattutto un difetto di rappresentanza, richiama la necessità di riformare il Parlamento, integrandone le funzioni e proponendosi attraverso questa riforma anche effetti di un miglioramento dei partiti e del loro modo di funzionare. A me sembra che il partito socialista non sia per nessuna delle due alternative viste come contrapposte, perché ritiene che la riforma istituzionale debba passare, se vuol essere veramente migliorativa, per una riforma del funzionamento del Governo, per una riforma del funzionamento del Parlamento e per una riforma del sistema dei partiti.

Per il Governo, come è noto, auspichiamo un maggiore spazio e una maggiore sicurezza per le sue iniziative programmatiche oltre che un sistema che permetta ai Governi espressi dalla maggioranza parlamentare di attuare una legislatura di durata sufficiente per l'impostazione e la realizzazione di un programma avente un minimo di significato, anche al fine di restituire ai Governi quel-

la autorevolezza che è collegata ad un minimo di stabilità.

Per il Parlamento auspichiamo una sempre maggiore qualificazione e la riduzione degli ingranaggi che ne bloccano talvolta l'attività e gli effettivi poteri.

Per i partiti, il programma del partito socialista italiano — oltre a tante altre cose che sarebbe fuori luogo ricordare — dice testualmente che: «...il rinvigorismento democratico del ruolo dei partiti passa attraverso una riduzione delle aree amministrative affidate alla diretta responsabilità gestionale del personale politico. Nelle zone, nei distretti scolastici, nelle unità sanitarie vanno ampliate le responsabilità dei dirigenti amministrativi e del personale tecnico attraverso una nuova disciplina delle campagne elettorali che ponga a disposizione dei candidati i più ampi servizi pubblici e che riduca, conseguentemente, la propaganda ulteriore e, infine, attraverso una nuova disciplina del finanziamento che agevoli e renda trasparenti i contributi privati all'attività politica, secondo i criteri in uso nelle democrazie occidentali più avanzate ». Non sappiamo se dobbiamo parlare o meno a favore di una legge sui partiti. Ma pur non escludendola, dico che non vi crediamo molto neanche noi, mentre crediamo, invece, ad altre leggi di riforma di leggi già esistenti, come quella sul finanziamento pubblico o a leggi che impediscano, che riescano ad impedire, certe formazioni anomale di organi di gestione amministrativa. Quello che è certo è che siamo anche noi — per usare l'efficace linguaggio del collega Barbera, di ieri sera — per un passo avanti dei partiti verso la società e per un loro passo indietro rispetto alle istituzioni finora occupate. In ogni caso, siamo per il ritorno dei partiti a genuine funzioni di elaborazione di programma e di indirizzo politico.

Come questo riuscirà a realizzarsi, al di là di alcune leggi specifiche cui ho appena accennato, è difficile dire. Qui basti confermare l'esistenza di una volontà seria e di una disponibilità alle proposte che saranno anche da altre parti formulate.

Sempre nel campo dell'ordinamento della Repubblica, in particolare in quello della formazione delle leggi, desideriamo richiamare l'attenzione oltre che sui complessi problemi della cosiddetta delegificazione (e qui, personalmente, mi iscrivo tra coloro che vedono preminente l'aumento del ricorso alla vera e propria delega legislativa con adeguato controllo parlamentare sulla legislazione delegata, pur riconoscendo la grande importanza della funzione regolamentare) anche sullo spaventoso disordine legislativo e sulla sua per ora inarrestata crescita. A nostro avviso, è indispensabile mettere allo studio la creazione di una efficace centrale di revisione legislativa di elevata competenza e di elevata capacità tecnica, capace di assicurare tempestivamente il coordinamento tra i vari ministeri proponenti, di assicurare l'unità del linguaggio legislativo, il coordinamento della legislazione in formazione con quella preesistente e, una volta varate le leggi, di curare la formazione di testi unici che mettano fine alla aberrante pratica delle leggi-traghetto, restituiscano alle leggi leggibilità e comprensibilità, avvicinino, anche per questa via, il « palazzo » al cittadino e il cittadino alle istituzioni.

Un tempo si attribuiva al Parlamento, soprattutto, la causa del disordine e della confusione delle leggi, alle sue procedure complesse e non sempre sufficientemente ordinate, alle sue strette di lavoro frettolose e improvvisate; oggi, dobbiamo constatare dolorosamente che i peggiori prodotti legislativi ci vengono proprio dai ministeri proponenti, i cui uffici sembrano mettere qualche volta particolare cura nel presentare progetti farraginosi, incomprendibili, frutto di iniziative che rasentano l'arbitrio per il disprezzo in cui sono tenuti altri interessi e altre competenze.

L'argomento porta al tema dello stato della pubblica amministrazione ed il partito socialista, ovviamente, si rifà al famoso e giustamente celebrato rapporto di Massimo Severo Giannini, perché le linee di riforma in esso designate ci sembrano tuttora valide.

Per altro, è anche il caso di ricordare, ancora una volta, che i frutti prodottisi

nell'amministrazione, in questi ultimi quarant'anni, non sono effetto della Costituzione repubblicana, ma degli abusi che se ne sono fatti attraverso cattive leggi, attraverso carenza di iniziative, attraverso, anzi, inosservanza di precetti costituzionali, come quello dell'articolo 28 — pur ricordato qui ieri — che sancisce la diretta responsabilità degli atti compiuti dai funzionari dipendenti dello Stato e degli enti pubblici in violazione di diritti. Come ieri ascoltavamo dall'onorevole Zangheri, più che di invecchiamento delle norme costituzionali, si è trattato spesso di cattive pratiche di esercizio del potere e, mi permetto di aggiungere, anche di mancanza di coraggio nel porre mano da iniziative legislative non popolari o, meglio, non clientelari.

Occorre comunque che nella gestione della cosa pubblica entrino concetti di economia di scala, di qualità, di costi dei servizi erogati, di reale rispondenza, quando non si tratti ovviamente dei compiti inalienabili di ogni Stato, ai bisogni sociali.

Il programma del partito socialista italiano raccomanda d'introdurre, in luogo delle minute normative procedurali, *standard* di misurazione dei costi e risultati della gestione pubblica.

Tra l'altro, questo spostamento di certi controlli da preventivi a successivi, riducendo i passaggi obbligati di determinate pratiche, può contribuire anche a ridurre (è doloroso farne menzione) la platea dei fruitori del prezzo della corruzione (prendo questa frase dall'amico Labriola); tuttavia il rinnovamento del sistema dei controlli amministrativi, uno dei temi fondamentali nel quadro delle riforme istituzionali, va ben oltre questi aspetti. Ci sembra che occorra rinnovare profondamente gli organismi di controllo amministrativi e debba essere sostituito quel comitato regionale di controllo, organo oramai troppo politicizzato per la sua composizione troppo influenzata dai partiti politici interessati alla conservazione di provvedimenti illegittimi od inopportuni degli enti locali e qualche volta, come esperienze non lontane han-

no dimostrato, rappresentato da soggetti non sufficientemente qualificati; per non parlare poi delle commissioni provinciali di controllo della regione Sicilia, elette dai deputati regionali sulla base di maggioranza e minoranza e portate fatalmente a rispecchiare nelle loro decisioni (tutti sanno quanto criticate specialmente in questi ultimi tempi) la spartizione politica.

Non sono molto convinto della configurazione dei procuratori civici fatta dal gruppo di Milano del professor Miglio ed altri, ma certo ci vuole una modifica ed una rivalutazione, nello stesso tempo, del ruolo della Corte dei conti; forse anche secondo linee di riforma che erano state progettate o proposte dal Governo in passato.

Anche il governo delle amministrazioni locali ha richiamato l'attenzione del partito socialista italiano nel suo programma elettorale, com'è noto. Abbiamo proposto una elezione diretta del sindaco e sottolineato l'esigenza di una più articolata selezione del personale politico locale a cui può contribuire la previsione che i membri delle giunte siano scelti anche al di fuori dei consigli elettivi, in modo da avvalersi di un più ampio ventaglio di capacità e ricostruire organi di governo più collegiali.

Il doloroso accenno che ho fatto prima alla corruzione ci porta ad uno dei più gravi problemi del nostro Stato: purtroppo se ne può parlare ad opera di esponenti di partiti e di correnti, di funzionari, di amministratori locali. I gridi di allarme sono fin troppo noti. Sembra che l'unico rimedio possa essere l'azione della magistratura, e invece così non è e non può essere perché, di fronte alla diffusione del fenomeno, questa azione non può per sua natura essere che sporadica e quindi del tutto insufficiente. Si tratta di uno spauracchio che funziona per pochi, che tiene gli onesti lontani dalla cosa pubblica e che rende più avveduti e spregiudicati i disonesti nel cercare contatti e protezioni. Penso che siano solo i controlli amministrativi quelli che contano, oltre ad un'autocorrezione dei partiti e ad un'efficace organizzazione amministrativa.



Poiché abbiamo toccato il problema della giustizia, al quale sino ad oggi in questa discussione generale non sono stati dedicati molti rilievi, ma che certamente entra, e come, nel fuoco delle progettate riforme istituzionali, bisogna anche dire qualche cosa sulla magistratura, che è chiamata ad amministrare questa funzione di giustizia. È il discorso di Labriola di ieri, e non solo di ieri, perché ricordiamo altri suoi scritti, che è stato raccolto anche nell'intervento di Barbera, dove si riconosce che uno dei mali più gravi del nostro tempo è la scissione fra potere e responsabilità. La magistratura italiana, pur avendo conseguito certamente il massimo di indipendenza, non ha sempre potuto raggiungere in questi anni quella elevata professionalità e quell'equilibrio che penso potranno essere conseguiti solo se andranno in porto e saranno seguite da effettiva attuazione le riforme già da tempo sollecitate e che il Parlamento dovrà prendere in esame: una profonda riforma del reclutamento, l'introduzione di periodi di addestramento preliminare allo svolgimento di attività inquirenti o giudicanti, l'istituzione dei famosi corsi di aggiornamento e formazione permanente dei magistrati, l'alleggerimento, forse, di talune loro funzioni attraverso il pur discusso istituto dei giudici di pace, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, e quant'altro è presente, o sta per essere inserito, nello stesso programma del Governo e nelle iniziative parlamentari di questa legislatura.

Ma a questo punto c'è da domandarsi se basti questo ambizioso programma di legislazione ordinaria o se siano anche da mettere allo studio riforme costituzionali o quanto meno riforme dell'ordinamento giudiziario in punti cruciali ancora non risolti e sottomessi anch'essi ad una legislazione contraddittoria, caotica, fatta di continui inserti difficilmente coordinabili fra loro anche per i tempi e i momenti politici diversi da cui promanano.

Quello che è certo, signor presidente, è che noi abbiamo oggi, almeno questo a noi sembra, una magistratura non collegata in minima parte con gli altri poteri,

scarsamente responsabile per non dire irresponsabile, e che certamente non soddisfa e non convince i fruitori della giustizia. Questa è una cosa di cui i signori magistrati non tengono abbastanza conto nella rivendicazione del prestigio e dell'importanza delle loro funzioni. Ma la scarsa presa che molte decisioni giudiziarie e tutto il funzionamento della giustizia hanno sulla pubblica opinione dovrebbe essere da loro maggiormente presa in considerazione.

C'è la questione del pubblico ministero, alla quale ha accennato ieri sera l'onorevole Preti, sottolineando la necessità della separazione delle carriere dei magistrati o, meglio, dei funzionari del pubblico ministero dai giudici, senza per altro dire espressamente, — o almeno non ho colto nelle sue parole questo accenno, — se egli postuli anche una configurazione del pubblico ministero che non sia neanche quella del magistrato vero e proprio, una categoria invece sotto la quale l'articolo 107 e altre norme costituzionali, per altro non del tutto esenti da ambiguità, lo hanno collocato.

È noto, onorevoli colleghi, che queste norme sono interpretate in modo univoco da tutti i settori della magistratura, nel senso che sarebbe stata sancita una indipendenza assoluta anche per i magistrati del pubblico ministero e una loro totale parificazione ai giudici veri e propri, nonostante la riserva contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 107 della Costituzione. Fra gli infiniti volumi basterebbe rileggersi la raccolta degli interventi in un certo convegno di Mantova del 1973 (il volume è intitolato « Il pubblico ministero ») per vedere che si tratta di un coro di interpretazioni tutte quante coordinate, concorrenti alla rivendicazione più totale della totale indipendenza del pubblico ministero, così come del giudice, da ogni altro potere e anche da ogni possibilità di vigilanza, perché esiste ancora, almeno nella legge scritta, quella vigilanza del ministro della giustizia sostituita sotto il guardasigilli Togliatti, nel maggio del 1946, alla vecchia formula della direzione del ministro della giustizia. Ma tutte

queste voci escludono categoricamente qualunque valore, oggi, di questa vigilanza e pensano che sia una norma del tutto superata ed annullata dalla successiva Costituzione repubblicana e da tutte le leggi di ordinamento giudiziario, particolarmente dalle leggi sul Consiglio superiore della magistratura, che avrebbero messo nel nulla quella distinzione e quel collegamento.

Mi permetto di ricordare di essere stato sostenitore in scritti molto lontani nel tempo, più di quarant'anni fa, e proprio sotto un regime che viceversa prevedeva la direzione del ministro della giustizia sul pubblico ministero, dell'assoluta indipendenza di quest'ultimo, cercando di interpretare soltanto in chiave di necessario collegamento l'articolo 69 dell'ordinamento giudiziario del 1941. Mi sono dunque sempre allineato per la tradizione italiana sul pubblico ministero, perché questa dell'indipendenza è stata in fondo la tradizione prevalente tra gli studiosi italiani. Ebbene non vi nascondo che, nonostante questo, certe prese di posizione, certi discorsi, certe letture di oggi mi danno un po' di fastidio. Tali prese di posizione sono molto corporative.

Si deve constatare, tuttavia che una riforma in questo campo incontrerebbe tali contrasti, tali dissensi nella magistratura e che quest'ultima sarebbe certamente sorretta fortemente da alcune forze politiche, al segno che non so se ci si debba impegnare su questo punto. Non lo so anche per un'altra ragione, perché oggi almeno, fino a che il codice di procedura penale non venga profondamente riformato e forse anche domani, il problema non è solo quello del pubblico ministero, bensì quello del magistrato in generale: chi saprebbe distinguere oggi tra abusi che manifestamente vengono compiuti da giudici istruttori rispetto a ipotetici abusi di pubblici ministeri? Ricordo che qualche volta, in passato, quando non c'era ingresso dell'avvocato difensore in nessun modo nell'interrogatorio dell'imputato o in altra attività giudiziale, abbiamo addirittura chiesto l'intervento del pubblico ministero per garantire in un certo modo l'equità dei comportamenti giudiziali di nei confronti di attività

che venivano svolte dal giudice istruttore!

Credo che il problema sia quello di considerare nel suo complesso la magistratura e di considerare, altresì, che la Costituzione non può aver tolto di mezzo qualsiasi collegamento della magistratura con gli altri poteri dello Stato e non può aver lasciato un potere dello Stato assolutamente indipendente da ogni controllo, non potendo definirsi come un controllo adeguato e sufficiente quello attuato attraverso il Consiglio superiore della magistratura, per tante ragioni, fra cui anche quelle inerenti alla sua composizione.

Qual è nell'ambito della Costituzione la via sia pur meritevole di ritocchi e rinvigorimenti, attraverso la quale è possibile cercare di assicurare questo collegamento e un più retto funzionamento della amministrazione della giustizia? Penso che, a parte i casi estremi dell'azione penale obbligatoria anche nei confronti di magistrati, tale via sia rappresentata dall'azione disciplinare, della quale un articolo della Costituzione espressamente parla, pur limitandosi a dare facoltà al ministro della giustizia di esercitarla: il rinvigorimento di quest'ultima, il trasformare eventualmente la facoltà in obbligo, in dovere, del ministro della giustizia, potrà servire anche ad assicurare un migliore controllo sul funzionamento della giustizia ed in fondo anche ad assicurare quel collegamento che disperatamente si cerca con il potere legislativo. Quando si leggono quelle interrogazioni che tanti nostri colleghi in ogni legislatura presentano sul modo di funzionamento della giustizia in certi processi, su certi svolgimenti, su certi esiti, quando si vede la difficoltà estrema del ministro della giustizia di poter rispondere su argomenti che non appartengono in nessun modo ai suoi poteri, si è indotti a domandarsi se il potere legislativo non debba poter dire assolutamente niente su come vanno le cose di giustizia.

Io penso che la via normale, nell'ambito della Costituzione, sia quella dell'esercizio dell'azione disciplinare, ma come un esercizio doveroso, quando ci sono gli estremi di infrazioni disciplinari, anche

di quelle contro la cui configurazione alcune istanze della magistratura già si stanno da tempo sollevando per variamente delimitarle.

A questo punto c'è anche l'altro problema del titolare dell'azione disciplinare. Come tutti sappiamo, non attraverso una norma costituzionale ma attraverso norme successive, è stata stabilita anche la competenza del procuratore generale della cassazione. In ordine a queste norme successive, ci si è molte volte domandati se esse siano perfettamente ortodosse dal punto di vista costituzionale. Esse sono contestate anche da alcuni magistrati, ma non sotto questo profilo. Viceversa, io penso che dovrebbe essere mantenuto questo potere nel procuratore generale della cassazione, perché potrebbe supplire alle fatali deficienze dei ministri e nello stesso tempo rafforzare il peso di un esercizio dell'azione disciplinare che derivi dal più alto dei magistrati della Repubblica, sia pure nell'ordinamento del pubblico ministero, e non soltanto del potere politico, contro il quale la magistratura potrebbe assumere atteggiamenti di particolare insofferenza. In ogni caso, sull'esercizio di queste azioni disciplinari, quanto meno sulle denunce, sugli esposti che arrivano contro i magistrati, il ministro dovrebbe attivarsi molto maggiormente di quanto non sia avvenuto fino adesso. Io penso soprattutto che egli debba risponderne al Parlamento in relazione anche del mancato esercizio, con l'obbligo di riferire periodicamente anche in relazione alle denunce avute e a quelle che il procuratore generale della cassazione dovrebbe essere obbligato a trasmettergli. In definitiva, l'azione disciplinare non dovrebbe ridursi ad un fatto marginale, sporadico, scollegato, ma dovrebbe diventare una funzione istituzionale più importante anche nell'ambito della Costituzione, che la prevede soltanto come facoltà.

Quando parlo della giustizia mi viene anche in mente che un ministro, nell'esercizio di un'azione disciplinare potrebbe rischiare di essere imputato di interesse privato, perché con l'interpretazione

corrente del delitto di interesse privato da parte delle nostre magistrature (so che l'onorevole Gallo ha ottenuto una brillante vittoria in senso contrario, ma per ora, almeno, è una *rara avis*), basterebbe dimostrare che uno è amico di qualcuno, che ha assunto il provvedimento per interesse di partito o per interesse di Governo, per far scattare l'interesse privato. Varie volte in questi giorni ho rivolto il pensiero alle riforme proposte per la Commissione inquirente, nelle quali anche noi desideriamo essere impegnati, ma per le quali vorrei raccomandare molta prudenza. Se c'è un soggetto che dovrebbe essere sottratto alla magistratura ordinaria questi è quanto meno il ministro della giustizia, proprio per questo supremo impegno che gli spetta e che forse rappresenta l'unica riserva che ancora abbiamo per stabilire il necessario collegamento e una maggiore serietà nei rapporti con la giustizia, che oggi mancano. Ritengo che dobbiamo pensare parecchio alle riforme della Commissione parlamentare inquirente, poiché esse sono belle e giustissime in astratto, ma l'essere sottoposti tutti i ministri e senza limiti, sia pure con il vaglio e la valvola delle autorizzazioni a procedere, alla magistratura ordinaria, è qualche cosa a cui occorre guardare con molta attenzione; fino a quando la giustizia ordinaria funzionerà con quelle scarse garanzie per il cittadino con cui funziona attualmente.

È chiaro che anche noi intendiamo occuparci dei cittadini, di questo cittadino italiano del quale, in una visione complessiva, si potrebbe dire che ha approfittato in questi quarant'anni delle istituzioni democratiche e del progresso sociale ed economico che vi si è accompagnato, ma che tuttavia è così disaffezionato a queste stesse istituzioni e guarda ad esse con estrema sfiducia. Una delle peggiori manifestazioni del potere, come rilevava ieri anche l'onorevole Labriola, consiste nell'uso del potere di non decidere, lasciando inévase le pur giuste istanze del singolo, e comunque provocando attraverso la mancata risposta incertezza, disagio, qualche volta un senso di rivolta, qualche

volta incoraggiando la corruzione. Occorrerà studiare norme che attraverso vie differenziate garantiscano questa risposta alle istanze dei singoli, ora sanzionando severamente la mancata risposta come tale e ora facendo derivare dal silenzio della pubblica amministrazione determinati effetti giuridici sulla situazione oggetto della domanda.

Vediamo con grande simpatia anche l'istituzione del difensore civico e pensiamo che esso possa essere elevato dalla funzione per ora limitata che ha in alcune regioni ad una funzione di carattere nazionale. Ogni prospettiva in questo senso penso che ci troverà aperti e fortemente collaborativi. Occorre poi potenziare il settore dei diritti civili in vari punti dove la sua tutela è risultata inadeguata, provvedendo — e sono d'accordo con molti degli intervenuti ieri e oggi — alle categorie più emarginate e sinora meno difese. Occorre arrivare ad elevare a situazioni soggettive, direttamente azionabili, determinati interessi diffusi, aiutando così la tutela di beni collettivi fondamentali a cui lo Stato si è dimostrato inadeguato (basti pensare al paesaggio, all'urbanistica, all'ecologia); occorre, soprattutto, spingersi coraggiosamente sull'esempio di paesi civili come la Svezia — che ha la legislazione più avanzata in questo campo — e stabilire l'accesso dei cittadini alle ragioni del potere decisionale e particolarmente alla conoscenza delle pratiche amministrative di loro interesse con il solo limite dei segreti più importanti.

E per usare ancora una volta — e scusatemi se l'ho fatto troppo spesso — parole del programma del partito socialista, ritengo che i cittadini debbano avere un diritto legale all'acquisizione di dati ed informazioni sul funzionamento dei servizi che loro interessano. Si tratta, insomma, onorevole Presidente, onorevoli colleghi, di un'opera vasta e complessa rispetto alla quale questa Commissione potrà soltanto formulare opzioni ed eventualmente priorità, ma che anche se fosse compiuta solo in qualche parte, indubbiamente, aiuterebbe lo Stato italiano ad uscire dalla grave crisi attuale.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il senatore Perna. Ne ha facoltà.

PERNA. Riprenderò, brevemente, alcune argomentazioni che il collega Scopola ha svolto in questa seduta.

Desidero, innanzitutto, ricordare che il mio gruppo, inizialmente, dimostrò una certa diffidenza nei confronti dell'idea della istituzione di questa Commissione bicamerale; eravamo, infatti, animati dalla persuasione che non sarebbe stato del tutto giusto istituire una sorta di moratoria dell'attività legislativa ordinaria della Camera; e pensavamo che la via della Commissione bicamerale potesse essere un altro rinvio rispetto alla soluzione di grandi e impellenti questioni, non soltanto istituzionali, ma politiche.

Qualche avvaloramento di questo nostro sospetto si ebbe quando, votate le mozioni, prima alla Camera e poi al Senato, alla vigilia del giorno in cui avrebbe dovuto essere istituita la Commissione tutto precipitò nello scioglimento anticipato delle Camere, tanto che ci fu un illustre senatore — il collega Malagodi — che ebbe a dire: « Nel momento in cui si sono votate le mozioni si è deciso lo scioglimento anticipato del Parlamento ». Ma al di là di questo, e sottolineando le argomentazioni svolte ieri dal compagno Zangheri, devo dire che noi ci riteniamo fortemente interessati non solo a partecipare costruttivamente ai lavori di questa Commissione, ma a farlo con l'intento di risolvere questioni importanti, a farlo con prudenza di comportamenti e giusta selezione di argomenti, così da realizzare un esatto equilibrio tra le nostre funzioni e quelle comuni delle Camere. Ritengo, e riteniamo tutti, che la persona del Presidente sia, da questo punto di vista, una garanzia importante.

Ma oltre alla sua incoraggiante e rassicurante presenza, conta molto il comportamento di tutti noi, quel comportamento che ci deve spingere a guardare oltre noi stessi, ad intrecciare con la società civile, a cui tutti si dichiarano disponibili ed aperti, un dialogo che sia sincero ed in buona fede. Insomma un comportamen-

to che dia qualche evidente e chiaro segnale di novità rispetto ad una prassi che è stata deludente per tanti anni.

Poco fa, l'amico Vassalli ha delineato un quadro abbastanza fosco della situazione di corrompimento politico e morale del nostro paese, e naturalmente non possiamo essere noi comunisti a dargli torto. Vorrei, anzi, aggiungere che alle ragioni di amarezza e delusione che egli chiaramente ha enunciato, noi dobbiamo aggiungere la consapevolezza che sono stati introdotti attraverso quei congegni corrompitori e deformati di un certo quadro, che la Costituzione in sé potenzialmente racchiudeva, fatti pericolosi che condizionano gravemente il possibile avvenire del nostro paese e che noi denunciamo e di cui, già ieri sera, il compagno Zangheri ha parlato. E questo non perché noi siamo stati e siamo l'opposizione, ma perché crediamo che se i lavori di questa Commissione si debbono mettere su un piano di sincerità e buona fede, bisogna aver chiaro — al di là delle responsabilità che altrove si dibatteranno — qual è lo stato reale del paese, delle sue istituzioni e dello spirito pubblico. Quindi, riprendendo in qualche modo le indicazioni che dava il collega Scoppola, è certamente indiscutibile che il primo punto, la prima questione che sta davanti a noi sia quella dei partiti.

Abbiamo già detto come pensiamo che essa debba essere affrontata, e non starò a ripeterlo. Ma vorrei dire che neanche io mi sento così propenso a risolverla attraverso la concezione di una legge generale sui partiti, e sulla loro democraticità, perché è certamente vero che l'articolo 49 della Costituzione si può leggere in due modi, e cioè mettendo l'accento sul soggetto partito più che sul soggetto cittadino, ma è anche vero che la sua interpretazione letterale sta a significare che ai cittadini deve essere offerto, fra gli altri, lo strumento della partecipazione politica attraverso la vita democratica dei partiti.

Tutto questo, se è vero, se si è veramente convinti che debba essere perse-

guito, lo si può fare soltanto se si vanno a cercare le soluzioni reali, concrete e possibili per realizzare quell'inversione che ieri il collega Barbera, in modo succinto ma efficace, ha definito di apertura dei partiti verso la società, attraverso il ritiro dalle posizioni indebitamente occupate nelle istituzioni.

E vorrei fare qualche esempio. Il collega Vassalli ha detto quello che aveva da dire con grande sincerità, a proposito della situazione della giustizia. Condividendo gran parte delle sue preoccupazioni, desidero solo aggiungere che in Italia si è verificato un fenomeno molto strano: praticamente, è stato messo in mora l'articolo 101 della Costituzione, là dove si dice che i magistrati e i giudici sono indipendenti e soggetti soltanto alla legge. Articolo 101, che tutti sappiamo si deve leggere nel senso che il giudice non deve applicare meccanicamente e formalisticamente la legge, essendogli concessa un'ampia zona di interpretazione in tutte le sue possibili varianti, compresa quella storico-evolutiva; pur tuttavia, ad un certo momento, la legge deve applicarla e se non la può applicare perché un dubbio che tocchi anche la sua personale coscienza gli fa pensare che quella legge sia contro i valori, i principi e le direttive della Costituzione, allora ha il dovere di promuovere l'incidente di costituzionalità.

Ora è vero che ci sono tanti incidenti di costituzionalità, ma è anche vero che ci sono così disinvolute e presunte applicazioni della legge che la norma dell'articolo 101, cioè, dell'osservanza della legge, è spesso disapplicata. Quando si parla di responsabilità, bisogna certo domandarsi che cosa si può fare per accrescere quella di coloro che hanno il maneggio della legge nel momento della sua applicazione. Però bisogna anche domandarsi che cosa è stato fatto da parte dei partiti politici proprio per evitare quella occupazione delle istituzioni, quel coinvolgimento nella politica, in senso sbagliato, dei magistrati, per creare non solo il cli-

ma, ma anche le condizioni generali perché questi principi fossero realmente applicati. Non credo che tutto sia stato fatto. Troppe volte i Governi hanno patteggiato con la magistratura su questa o quella questione. Troppe volte, per arrivare a delle conclusioni pratiche in un certo senso, si è atteso che, attraverso una sentenza, si risolvesse una contesa politica. Troppe volte, pur auspicando una minore politicizzazione dei magistrati, si è lasciato in cambio agli stessi un potere di monetizzare la loro posizione istituzionale, anche con decisioni che sconfinano nell'eccesso di potere in senso proprio, tradizionale.

In questi giorni abbiamo avuto tutti sotto gli occhi una sentenza di 93 pagine dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che è un esempio classico non di sviamento, ma di questo assoluto straripamento di potere, perché è una vera e propria legge che riforma completamente il trattamento economico di tutti i magistrati. Di fronte a questa sentenza si può ricordare la vecchia massima, che non si trova scritta nei manuali di diritto, ma che corre frequentemente, e cioè che la legge si applica ai nemici e, quanto agli amici, la si interpreta, dicendo « si interpreta » tra virgolette.

Ho detto questo perché anche noi siamo favorevoli (abbiamo fatto anche delle proposte in sede parlamentare) ad una legge che riordini la materia della responsabilità disciplinare. Anche noi siamo dell'opinione che un certo malinteso eccesso di politicizzazione da parte del magistrato debba essere ricondotto ad una fisiologia attraverso una riconsiderazione dell'istituto del Consiglio superiore della magistratura. Anche noi pensiamo che si debbano fare degli interventi incisivi, ma le forze politiche, se vogliono rispondere a quella attesa di novità e dare prova (scusate la mia ingenua ripetizione di queste parole) di sincerità e di buona fede, debbono pur riconoscere di aver commesso gravi errori in questo campo. Basterebbe pensare, per fare un solo, piccolo esempio, alla responsabilità di aver lasciato sussistere quel rudere

feudale che è la giurisdizione domestica della Corte dei conti, sempre deprecata, ma che nessuna forza politica di maggioranza, nessun Governo, hanno voluto intaccare, per avere la sicurezza che certi atti fossero visti dalla Corte dei conti senza osservazioni o reclami. Quindi, tutto ci riporta ai partiti, agli scopi e alle possibilità di questa Commissione.

Pur non avendo la preparazione storica del collega Scoppola, riconosco che la ricostruzione storica che egli ha delineato, quella che si può chiamare la fase costituente che si è svolta *grosso modo* in Italia dal 1944 al 1948, è esatta: esisteva una esigenza di legittimazione politica dei partiti antifascisti, non soltanto per le responsabilità che questi partiti si dovevano prendere nei confronti della conclusione della guerra e degli impegni che l'Italia aveva assunto al momento dell'armistizio e poi col trattato di pace, ma anche perché non si poteva ritornare alla situazione del prefascismo, dato che irrompevano nuove forze sociali, nuove domande politiche ed esigenze di rinnovamento. Che questo allora sia avvenuto con una sommatoria di legittimazione reciproca e di diffidenza, è anche vero, come gli eventi successivi hanno dimostrato; ma lo hanno dimostrato soprattutto per il peso che hanno avuto eventi di carattere internazionale e i riflessi che essi hanno determinato su taluni partiti.

Lasciando stare la storia, credo che in questo momento non si tratti tanto di ritrovare il filo di una legittimazione reciproca senza reciproca diffidenza quanto di domandarsi, alla luce di questa complessa, varia e, per molti aspetti, deludente esperienza, che cosa si può fare per dare piena fisiologia al sistema politico; fisiologia che, da un lato, deve essere restituita attraverso non un ridimensionamento in senso proprio, ma una diversa attitudine dei partiti verso le istituzioni e la società e, dall'altro, deve essere realizzata attraverso una riconsiderazione dei valori fondamentali della Costituzione.

Questi valori, se mal non ricordo, sono affermati nel preambolo delle mozioni

votate nel 1983 e debbono in qualche modo essere tenuti presenti (dico logicamente, non che si debba accantonare il resto) prima ancora di passare a problemi di ordinamento. Bisogna cioè, prima di tutto, domandarsi quali sono i problemi che sorgono nella realtà della società e della nazione italiana e quali risposte si possono dare a questi problemi, tenuto conto di come si possono vivere oggi i valori affermati dalla Costituzione, e poi vedere in questo quadro, che è quello delle prospettive, delle frontiere, per così dire (scusate questa parola così ambiziosa), che il popolo italiano si può dare, come adeguare l'ordinamento dello Stato-persona.

Mi pare che, da questo punto di vista, vi siano problemi che non possono essere elusi. Ieri abbiamo detto che attribuiamo una grande importanza al problema degli armamenti atomici. Vorrei chiarire che, se è vero che la coscienza di questa importanza si è andata sempre più manifestando in relazione ad un fatto determinato, e cioè alla scelta politica che fu compiuta nell'autunno del 1979 a proposito dei cosiddetti missili di teatro, è anche vero che questo problema è più antico. Così, la consapevolezza sempre più dilagante che l'Italia sia posta in una certa situazione e in un certo schieramento militare, il fatto che esista, almeno a detta di tutti gli esperti, un particolare addensamento di armamenti nucleari in Europa — che ne fa la zona più pericolosa del mondo da questo punto di vista — e la constatazione che prevalentemente non si tratta più di una situazione nella quale si può confidare realisticamente, con margini attendibili di realismo, che la reciproca deterrenza delle grandi potenze comunque assicuri una pace, (per cui questa accumulazione di ordigni pericolosissimi non rappresenta di per sé un pericolo); questa consapevolezza si è venuta progressivamente attenuando, e il solo fatto che siano sorti, giusti o sbagliati, in ogni parte d'Europa movimenti che contestano questa situazione e reclamano una diversa attitudine non solo dei Governi e dei partiti, ma anche degli Sta-

ti di fronte a questo problema, è una questione che esiste, è reale e si somma a quella descrizione così efficacemente e sinteticamente fatta da Vassalli dei mali del nostro paese, perché sovrasta in un certo senso tutti quei mali.

Allora, abbiamo giustamente sollevato, come ha fatto ieri sera Zangheri, la questione se in qualche misura non si debba compiere un esame di questo problema anche sotto l'aspetto della possibilità che per determinate decisioni ci sia una forma di consultazione popolare, salvo a vederne i limiti, l'oggetto, le caratteristiche, il rapporto fra la consultazione del popolo e le assunzioni di responsabilità delle istituzioni rappresentative dei Governi. Credo che questo tema non possa essere eluso, anche perché è già all'attenzione del Parlamento attraverso iniziative di legge costituzionale ed altro, e perché è in corso nel paese un movimento, che reclama, a torto o a ragione, una simile soluzione.

Oltre a questo, visto che parliamo di problemi costituzionali di così grande importanza, mi pare che non possiamo non prendere in considerazione un altro aspetto: l'articolo 11 della Costituzione recita la famosa formula secondo cui l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa, eccetera; formula che, se non ricordo male, è in qualche modo simile ad un articolo dello Statuto dell'ONU, dove in sostanza si afferma lo stesso principio, e cioè che il tradizionale *ius ad bellum* si degrada rispetto alla tradizione di una comunità internazionale che era concepita, salvo i limiti dei trattati, finché duravano, come una comunità di soggetti sostanzialmente anarchici. Viene infatti ammessa la guerra difensiva: ma uno Stato non può reclamare di appropriarsi di una parte del territorio o di beni di un altro Stato, anche se ne ha un fondato diritto sostanziale, attraverso lo strumento della guerra offensiva. Non c'è dubbio che il sistema dei trattati, dei blocchi militari, così come di fatto si sono venuti configurando, è tale che il problema della guerra difensiva ha mutato volto, poiché, essendo in discussione l'efficacia della

deterrenza reciproca delle più grandi potenze, la questione assume un'altra dimensione. Noi pensiamo quindi che, sia pure con tutti gli approfondimenti e tutte le riflessioni necessarie, si debba anche discutere del valore della ratifica di certi trattati internazionali: nel senso che, se un trattato che viene sottoscritto, che viene ratificato e assunto in qualche modo come una parte dell'ordinamento interno dello Stato, a poco a poco, per contingenze politiche o per accordi che non vengono mai portati in sede parlamentare e che vengono presentati come esecutivi del trattato stesso, finisce per diventare qualche cosa che va ben oltre la guerra difensiva o comunque è tale da accentuare i pericoli di una guerra ideologica dichiarata come difensiva, sorge il problema di quali siano i modi ed i momenti di controllo parlamentare in una situazione di questo genere, e di cosa sia dedotto e deducibile nel momento del trattato.

La seconda questione è stata citata dal collega Labriola ed è stata ripresa da altri, nel senso che, se vogliamo trovare un punto di unità, occorre ribadire il carattere rappresentativo della Repubblica italiana. Io credo che non abbiamo nulla da dire di più di quello che abbiamo detto su questo argomento; perché non da oggi, ma dal 1945, dal primo congresso del nostro partito che si svolse dopo la Liberazione, fu posta la questione della scelta in una repubblica parlamentare; perché il fatto stesso che noi abbiamo proposto alla attenzione di questa Commissione e di altre una riforma del Parlamento che si propone determinati obiettivi ma che, al di là delle stesse questioni di struttura, tende a realizzare diversamente, proprio per valorizzarlo, l'istituto della rappresentanza politica, sta a dimostrare che siamo in un regime parlamentare rappresentativo. Dire ciò, però, non significa che non si debbano valutare fatti, esigenze, istanze che sono presenti nella realtà politica del paese e che non si debba effettuare in questa Commissione anche una verifica della validità e dell'attualità di istituti che sono scritti nella nostra Costituzione.

Io non vorrei insomma che qui ci dividessimo, oltre che fra decisionisti e non decisionisti, anche tra coloro che privilegiano la democrazia diretta e coloro i quali dicono che la democrazia rappresentativa risolve ogni problema. È vero che alcune forme di democrazia diretta che si sono avute in Italia attraverso i referendum abrogativi hanno dato luogo a inconvenienti, sia quelli lamentati dal collega Labriola, sia quelli lamentati dal collega Scoppola, ma è anche vero che forse al momento della Costituzione questo corrispettivo del referendum abrogativo fu concepito più come un veto opposto dal corpo elettorale al Parlamento che non come una forma di integrazione e di svolgimento di poteri, di esigenze che di volta in volta possono essere pacificamente assunte dagli organi rappresentativi e che in altri casi possono avere un diverso svolgimento.

In sostanza, il meccanismo del referendum abrogativo, al di là delle questioni specifiche sulle quali è stato esercitato e al di là del loro valore a volte anche fortemente innovativo, per lo meno del costume, è uno strumento che contrappone il corpo elettorale alla rappresentanza politica, così come avviene in un certo senso per i congegni che sono stati escogitati per lo stesso funzionamento della Corte costituzionale e a seguito dei notevoli e maggiori attributi che la Corte costituzionale ha dato a sé stessa. Certamente hanno rappresentato anche questi nel funzionamento complessivo delle istituzioni una sorta di sistema di veti incrociati, che non ha mai agevolato il ricomporsi della legislazione in qualche cosa di comprensibile, di ordinato e di efficace. È da questo punto di vista che i problemi vanno visti, prendendo atto che, comunque, esistono soggetti collettivi che hanno libertà di formarsi e di esercitare una pressione nel paese, che hanno una funzione stimolante direttamente o attraverso il loro confluire o comunque attraverso le istanze che sollevano.

Attraverso queste forme, come giustamente diceva il collega Scoppola, deve essere sempre possibile in una democrazia aperta che si formino nuovi raggruppa-



menti, nuovi partiti, nuovi movimenti e che non ci sia soltanto la possibilità di alternanza tra i partiti che già esistono, bensì che ci sia la possibilità che si affacci qualcosa di più nuovo o che vada avanti un diverso progetto di cambiamento.

Io non mi volevo soffermare molto su questo argomento, che è già stato trattato. Volevo soltanto chiarire che bisogna uscire da questa contrapposizione, prendendo atto della realtà, cercando di interpretarla, non di governarla o di mediarla secondo una specie di spartizione delle spoglie, ma di comprendere ciò che ci può essere nella dinamica politica del paese, per esporre ancora qualche concetto sul tema dei poteri e delle responsabilità. Se occorre prendere atto e dare delle soluzioni positive ai problemi di cui ho parlato finora, cioè dell'esistenza di soggetti collettivi, per arrivare, come diceva anche il senatore Vassalli, ad una definizione dell'agibilità, della giustiziabilità degli interessi diffusi, c'è poi il problema di vedere come un progetto di riforma si possa calare in alcuni settori fondamentali della vita pubblica, della vita sociale. Se non vengono affrontati progetti di risistemazione, di riordino delle istituzioni, ciò rischia soltanto di essere una bella escogitazione che resta lì. Il senatore Scoppola poco fa affermava che, se i comunisti hanno l'ambizione di realizzare un'alternativa di governo, possono naturalmente farlo, ma debbono farsi carico dell'esigenza che ci siano congegni garantiti che possano realizzare tale alternativa senza trincerarsi dietro tabù o veti preventivi. Questo, salvo soluzioni che si possono studiare o contrapporre, è vero, ma è anche vero che se questo possibile mutamento di indirizzi politici, questo possibile cambiamento, che può essere più di un contingente mutamento di indirizzi politici, l'inizio di una fase politica di più lungo respiro non avviene anche con la valorizzazione di determinate questioni, è molto difficile che abbia un senso. Gli strumenti seguono in qualche modo, non precedono la scelta istituzionale e politica.

Elenco molto sinteticamente, anche perché le esperienze ci debbono pur suggerire qualcosa: si è tentato in questi ultimi anni di dare un qualche assetto ai problemi della cosiddetta costituzione economica. Sono state approvate alcune leggi (non sto a dire se belle o brutte, perché non è questo il punto) in materia di riconversione industriale e in altri campi, circa le innovazioni tecnologiche e industriali, si è cercato di mettere un qualche ordine nella trasparenza dei flussi finanziari dello Stato; ma il risultato di tutto questo non ci ha portato a fare dei passi avanti sulla linea di un riordino dei principi di governo della economia, non solo nel senso di realizzare quella formula dell'articolo 41 della Costituzione nella quale si parla della programmazione a fini sociali, ma neanche dal punto di vista della prevedibilità e quindi di una contrapposibilità di strategie dei *trends* della finanza pubblica, rispetto alla formazione e all'utilizzazione delle risorse. Lo strumento della legge finanziaria è talmente deformato o depauperato dei suoi contenuti originari da diventare quasi un ostacolo rispetto all'esigenza di una legge che avrebbe dovuto essere di copertura sostanziale e di adeguamento annuale di un bilancio programmatico e pluriennale — che non c'è mai stato: si è finito in tal modo per sconfinare nel campo dell'ordinamento; cosicché, con leggi finanziarie a scadenza fissa — per il termine del 30 aprile per l'esercizio provvisorio — si muta l'ordinamento dei comuni, delle unità sanitarie locali, della previdenza e di qualunque altra cosa. Per tentare di fare apparire che il bilancio dello Stato quadri, si vanno a toccare gli ordinamenti, creando confusione nell'interpretazione di quelle norme che chi amministra questa o quella cosa deve applicare, e soprattutto si crea un accavallarsi di problemi di diritto intertemporale che si configurano come un altro campo in cui la discrezionalità del giudice viene ad esercitarsi, di fronte, appunto, alla confusione che la stessa legge determina. Dun-

que, per quanto riguarda il governo dell'economia, ritengo che si debba prioritariamente selezionare, anche alla luce dell'esperienza, un gruppo di argomenti importanti, da studiare seriamente, al fine di trovare una soluzione a questa situazione.

A proposito del decentramento normativo — di cui si parla molto —, una delle strade può essere quella indicata dal collega Vassalli, cioè non affidare tutto al potere regolamentare, e, con le cautele opportune, ovverosia con leggi-delega i cui principi e criteri direttivi siano chiari, fare largo ricorso alla delega legislativa. Certamente, anche questo si può fare. Credo, però, che in quest'ambito si debba fare un passo più avanti, nel senso, cioè, di non limitarsi a deprecare il fatto che si siano create « venti Rome », ma domandarsi se non si sia determinato in qualche modo un circolo vizioso: il fatto che il decentramento regionale non sia stato uno strumento per agevolare la formazione di una nuova classe dirigente a livello locale non può essersi ripercosso anche sulla struttura dei pubblici poteri e della normazione regionale, così da creare ulteriore confusione? Anche questo è un punto che dobbiamo verificare. Intanto, bene o male, il decentramento è stato fatto, le regioni esistono, c'è un reale margine politico e istituzionale per il loro funzionamento, ma restano da correggere quei congegni perversi istituiti durante il lungo e complicato *iter* del decentramento stesso. Questo, infatti, si è realizzato in un certo modo, cioè nell'arco di sette anni e più, perché non visto nella sua complessità. Per attuare il decentramento normativo in tutte le varie direzioni, credo che un punto di verifica essenziale sia quello di individuare ciò che va riservato alla legislazione dello Stato, soprattutto eliminando l'idea che tutto vada poi regolato con leggi-cornice (sappiamo, infatti, che esse finiscono col creare organismi di contrattazione che sfuggono ad ogni controllo pubblico e le cui decisioni sono difficilmente decifrabili) e

quanto si può ragionevolmente lasciare all'autonomia legislativa delle regioni. Se l'obiettivo è quello di un funzionamento più efficace, contemporaneamente rimuovendo anche gli ostacoli politici e sociali che, almeno nelle regioni meridionali, hanno impedito la formazione di una nuova classe dirigente, più moderna e rispondente a certi valori, una considerazione attenta è quanto mai indispensabile.

Vorrei chiarire, infine, che il problema del cittadino non si contrappone a quello dei movimenti o soggetti collettivi; ricordo infatti, che il collega Russo segnalava — anche se non so quanto ciò corrisponda a verità — che al lavoratore può essere difficile vivere all'interno del sindacato. Il fatto è che in questo ambito dobbiamo anche stabilire una priorità, perché abbiamo leggi che non solo sono difficilmente applicabili, ma soprattutto non sono leggibili. Se qualcuno avesse la cattiva idea di abbonarsi alla *Gazzetta Ufficiale*, credo che dovrebbe avere alle spalle un gruppo di esperti con relativo strumento computerizzato per poter capire l'enigma di certe norme che non sono altro che una serie di numeri e di riferimenti ... Dunque, si deve chiaramente indicare il contenuto della legge, quali competenze devono essere affidate alla pubblica amministrazione, cosa possono fare il Parlamento, le regioni e il Governo; e se si vuole rispondere ad una certa attesa, o anche dissipare la diffidenza dell'opinione pubblica, bisogna dare un segno di novità indicando una linea ben precisa. Non è possibile, infatti — e a questo si riferiva il collega Vassalli — che il cittadino non debba sapere per quanto tempo una sua richiesta o una sua situazione può trascinarsi negli uffici della pubblica amministrazione; necessita una procedura per risolvere determinate questioni, anche al di fuori del processo amministrativo, perché non è detto che tutto si debba portare davanti ai TAR, fermo restando il diritto di chi lo vuol fare. E voglio ricordare che urgono gravi que-

stioni. Basta ricordare che, a seguito dell'annullamento, da parte della Corte costituzionale, della famosa norma sul valore degli espropri, si continua a pagare il vecchio indennizzo in attesa di conguagli che si determineranno con una legge che non si sa quando sarà emanata; e il risultato è che si sta accumulando un impressionante potenziale di spesa, difficilmente calcolabile, a carico dei comuni, e in generale della finanza pubblica; inoltre, tutte le procedure escogitate per accelerare l'esecuzione di opere pubbliche sono continuamente contestate in tutte le loro fasi, soprattutto in quella amministrativa, non esistendo un momento di contraddittorio garantito tra la pubblica amministrazione ed il cittadino che possa risolvere i punti fondamentali della procedura. Bisogna aggiungere che una delle deformazioni del cosiddetto Stato sociale (questa espressione non mi piace, ma la uso tanto per intenderci) è consistita esattamente in questo: oltre a quelle prestazioni sociali che è giusto e doveroso dare, e che forse in molti campi non sono sufficienti o non sono tutte giuste, molto spesso ci si è comportati nel senso di mantenere un carattere occulto, riservato, fatto di ammiccamenti e qualche volta anche di intimidazioni semimafiose, in cambio del quale il silenzio veniva contrattaccambiato con la controprestazione di una monetizzazione di qualunque cosa. Quando si parla di indicizzazioni perverse e di tante altre cose di questo genere, bisogna prendere atto di questa situazione, e cioè che lo Stato sociale (ammesso che questa espressione sia quella propria) non realizza un'equità, una completezza, una uguale distribuzione territoriale delle prestazioni effettivamente dovute, anche perché si disperdono enormi somme della finanza pubblica per monetizzazione di cose che non hanno titolo in una strategia sociale giusta, e non hanno titolo legittimo nella stessa Costituzione, e che sono pura e semplice erogazione di spesa che, in sostanza, è l'equivalente monetario di un comportamento abnor-

me della pubblica amministrazione. Questo naturalmente ha a monte il problema, come è già stato detto da Barbera e da Zangheri, della distinzione fra responsabilità dei politici, dei tecnici e degli amministratori, ma è certo che se questo segno di novità non verrà dato, difficilmente questa Commissione potrà fare delle cose importanti.

Ultima osservazione: come abbiamo già detto, siamo pienamente impegnati in questo lavoro. Del resto, in una riunione solenne, del comitato centrale del nostro partito, il segretario generale disse che il partito comunista era pienamente impegnato in questo tentativo, perché valutava che si potesse operare su due tavoli, e cioè lottare nel paese e in Parlamento per un cambiamento di indirizzo e di Governo e contemporaneamente trovare un punto di contatto, che non fosse solo di dialogo e di dichiarazione d'intenti, per una soluzione reale dei problemi delle istituzioni, della moralità pubblica e del rapporto di fiducia che deve esistere fra le istituzioni e il paese. Signor Presidente, non vorremmo però che i nostri lavori fossero inficiati da un grande assente, e cioè dalla stagione dei congressi. Facciamo uno sforzo per identificare i nodi politici e mettiamoci al lavoro, poi ognuno farà quello che potrà. Se qualcuno, collega Scoppola, vuole diminuire l'influenza dei grandi partiti, è libero di farlo, e vedremo se voi o noi saremo capaci di fronteggiare una simile evenienza.

**PRESIDENTE.** Abbiamo così esaurito gli interventi di questa mattina.

Comunico che l'ufficio di presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi, che si è riunito ieri, ha deciso di concludere la discussione generale, anche in previsione dei molti congressi di partito che ci sottrarranno del tempo, utilizzando ancora due sedute ed esattamente giovedì 26 gennaio e venerdì 27 gennaio alle ore 9,30.

Preghevi quindi tutti coloro che intendono prendere la parola di farlo sape-

re immediatamente o almeno il più presto possibile alla segreteria al fine di avere un quadro degli interventi. Personalmente mi permetterò di intervenire a conclusione della seduta di venerdì anche per far conoscere il pensiero della parte alla quale appartengo, nonostante il mio ruolo di moderatore.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

La prossima seduta avrà luogo giovedì 26 gennaio alle 9,30.

**La seduta termina alle 12,15.**

5.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° FEBBRAIO 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BOZZI

### INDICE

**Seguito della discussione generale:**

	PAG.		PAG.
PRESIDENTE .....	87, 93, <i>passim</i>	GIUGNI .....	93
DE MITA .....	87, 102	BATTAGLIA .....	100

PAGINA BIANCA

**La seduta comincia alle 16,10.**

Il deputato GITTI, *Segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta del 20 gennaio 1984.

(È approvato).

**Seguito della discussione generale.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca « Seguito della discussione generale ». Ha chiesto di parlare il deputato De Mita. Ne ha facoltà.

DE MITA. Signor Presidente, poiché la democrazia cristiana attribuisce notevole importanza al lavoro di questa Commissione, ha deciso di avere in essa una rappresentanza che assicuri il massimo livello di rappresentatività del partito. La nostra posizione — sia pure nei limiti di un'indicazione generale — è stata portata a conoscenza della Presidenza e dei colleghi attraverso una lettera inviata dal nostro collega Ruffilli. Nel corso del mio intervento, mi soffermerò su alcuni problemi, esprimendo qualche considerazione di carattere generale. La nostra valutazione è che le istituzioni sono la politica, non un complesso di meccanismi astratti; di qua forse la necessità che anche i lavori di questa Commissione seguano una sorta di analisi parallela, non per richiamare solo la politica, ma perché in mancanza di questo tipo di analisi probabilmente ci imbarchiamo in una serie di discussioni e di proposte di difficile comprensione e quindi di impossibile soluzione. Ricordo a me stesso che è la politica a produrre le istituzioni che la norma giuridica interviene a garantire

(non a caso c'è la grande lezione della storia che ci insegna che il diritto nasce dai fatti). Perciò non c'è in noi l'astrazione né la tentazione di risolvere i problemi politici con un'*escamotage* di ingegneria istituzionale. Siamo anche consapevoli che non è in discussione questa Costituzione, anche se sappiamo che essa può essere divisa in due parti: quella dei valori e dei principi, e quella che riguarda l'organizzazione delle istituzioni. Per quanto riguarda i principi, il primo valore da riaffermare è il significato storico democratico che è a fondamento della Costituzione: la lotta al fascismo, i valori della resistenza e la riconquista della libertà del nostro paese: soltanto l'immaginare di conservare i valori a fondamento della Costituzione saltando questo passaggio della storia democratica del paese, potrebbe essere un rischio. Altro è il discorso sull'organizzazione che potrebbe essere fatta indipendentemente da una riconsiderazione generale relativa al tipo di organizzazione istituzionale. Credo però che in base alla nostra esperienza e ricordando il nostro passato possiamo avanzare due considerazioni. La prima è che la stessa organizzazione istituzionale lasciò problemi irrisolti, con particolare riferimento all'organizzazione del Governo e al rapporto Governo-Parlamento: un nodo irrisolto al momento della elaborazione della Carta costituzionale. La seconda considerazione è relativa al fatto che l'evoluzione politica, e quindi il mutato rapporto tra le forze politiche, ha creato problemi di diversa natura. Io vorrei richiamarne uno, che riteniamo di grande importanza e sul quale probabilmente una riflessione approfondita potrebbe consentirci di verificare la divergenza di posizioni o, addirittura, a mio avviso, la convergenza di posizioni.

Nella storia democratica del paese, nella storia civile, abbiamo avuto un passaggio notevole, quello della contestazione, secondo me non approfondito nella sua complessità, con un'analisi, un insieme di indicazioni, un insieme di risposte semplificate e sbagliate: dal tentativo di interpretare la contestazione come movimento di soluzione anche politica, al tentativo (dopo la degenerazione di questo fenomeno) di lotta armata per modificare l'ordinamento istituzionale, alla rimozione poi di questo fenomeno. Io voglio richiamare quel momento, per risolverlo politicamente, immaginando che esso ha posto in maniera critica il problema della partecipazione in una democrazia moderna. La risposta che è stata data, a mio avviso, è stata sbagliata. Tutto il tipo di ordinamento promosso dal Parlamento è nella direzione di rispondere alla nuova domanda di partecipazione in termini di assemblearismo (questa considerazione potrebbe aiutarci anche a capire alcuni fenomeni di degenerazione dei quali continuiamo a parlare in termini di moralismo) facendo saltare una distinzione che per noi rimane essenziale: quella del momento della gestione dal ruolo di controllo. La democrazia moderna non può che far riferimento a questa dialettica: se tale dialettica salta, se viene eliminata, il processo democratico entra in difficoltà. Probabilmente — ma non è questa la sede per discorsi di questo tipo, anche se è opportuno richiamarli — noi dobbiamo riflettere sul tipo di ordinamento che il nostro Stato ha e chiederci se i tentativi di risposta che sono stati dati alle nuove domande di partecipazione vadano nella direzione, storicamente verificatasi, di burocratizzazione, di garanzia dei nuovi spazi di libertà accresciuti, o se invece — è un'ipotesi che non dobbiamo risolvere in questa sede, probabilmente è una riflessione da farsi soprattutto a livello di ricerca — non siamo in presenza della necessità di ridurre sempre più gli spazi di burocratizzazione, immaginando che il rilievo pubblico vada dato alle autonomie come tali. Credo che su questo piano la riflessione che a volte viene generalizzata, come l'invito ai partiti o alla politica a farsi da parte, avrebbe una risposta

giusta, perché l'interpretazione corrente che si possa uscire dalle difficoltà riducendo gli spazi dei partiti, e quindi della politica, porta inevitabilmente ad una risposta non democratica. È questa una riflessione necessaria, perché i discorsi che spesso si sentono, gli inviti che spesso si fanno, le indicazioni che spesso si sottendono, possano essere chiariti.

Io in questo intervento voglio limitare le mie considerazioni a tre questioni: quella della organizzazione del Governo, quella del ruolo del Parlamento e quella della funzione della magistratura.

Il problema della stabilità dell'esecutivo è un problema non risolto. Mi domando allora se sia possibile la formula attuale del Governo parlamentare. Secondo me, no. La formula del Governo parlamentare attuale fino a qualche tempo fa ha avuto possibilità di durata e di efficacia perché la lacuna dell'ordinamento ha avuto una sorta di compensazione nel ruolo dei partiti. Non dimentichiamoci che nell'immediato dopoguerra, subito dopo la Costituzione, avevamo un rapporto tra i partiti con un ruolo egemone della democrazia cristiana che sostanzialmente, indipendentemente dalla formula, riproduceva un meccanismo maggioritario. Il partito di maggioranza esprimeva il Governo e, quindi, la difficoltà relativa alla instabilità dell'esecutivo era recuperata in termini politici, non in termini istituzionali. Non a caso — lo ricordo a me stesso, non al presidente Bozzi che si identifica con la storia dal dopoguerra in poi — anche allora le coalizioni di Governo non erano certo più stabili di queste. Abbiamo avuto anche passaggi di instabilità con forme anomale; le coalizioni rimanevano, con partiti che si ritiravano. Il Governo rimaneva inalterato in attesa del rientro; non si faceva neppure la crisi, in risposta a queste forme anomale di coalizione. La ragione era che l'equilibrio politico complessivo sul quale si reggeva il Governo era stabile. La stabilità era la soluzione politica, non l'istituzione. Ora la situazione è cambiata, nel senso che siamo in presenza di una evoluzione della situazione politica complessiva. Il quadro politico cambia, evolve, nessun partito è rimasto come era, ed



io ritengo limitativa l'interpretazione, che viene soprattutto dagli amici della sinistra, che si illudono che il giudizio possa essere ricondotto alle difficoltà di un partito e alle non difficoltà di altri. Se così fosse, se l'evoluzione politica fosse riproducibile schematicamente in questi termini, non saremmo in presenza di difficoltà: a fronte del deterioramento di una parte, l'alternativa dell'altra sarebbe pronta. Se questo non è, onorevole Zangheri, non è colpa del partito di maggioranza e, quindi, affermare che la crisi delle istituzioni fa riferimento solo alla cattiva gestione dei partiti di Governo è un giudizio che parzialmente può avere qualche riscontro, ma che sostanzialmente è sbagliato. Se non andiamo più a fondo nelle questioni, rischiamo di rimanere impigliati in una schermaglia senza soluzione. Il problema della stabilità dell'esecutivo si poneva, e si pone; ha avuto una sua supplenza nell'equilibrio politico passato ed oggi non l'ha più. Vogliamo risolvere questo problema non con la politica ma con espedienti istituzionali? No, ma le istituzioni servono a garantire l'evoluzione degli equilibri politici. Le istituzioni sono condizioni dello svolgimento della politica, non si sostituiscono ad essa. Il problema della stabilità dell'esecutivo, pertanto, si pone, e dobbiamo dare una risposta. E le risposte possono essere diverse. Ve n'è una che nessuna forza politica avanza: quella del Governo presidenziale. È definita semplice, ma è una risposta, a nostro avviso, non praticabile, non sul piano della legittimità, ma su quello dello sviluppo democratico complessivo del paese. È una risposta che forzerebbe l'attuale grado di sviluppo democratico nel paese, con il rischio di anticipare soluzioni estranee al processo politico e di alterare il processo democratico. Questo è il motivo della nostra opposizione alla scelta del Governo presidenziale. Il problema riguarda allora la risposta da dare alla domanda di stabilità dell'esecutivo. Le risposte possono essere varie. La nostra indeterminazione non deriva da mancanza di indicazioni, ma dal fatto che dobbiamo ricercare, insieme la soluzione, e la soluzione migliore è quella sulla quale converge il maggior consenso,

non quella definita tecnicamente in astratto. Con tutto il rispetto per le tesi dei giuristi, la risposta è prima politica poi tecnica. Io credo che la soluzione potrebbe essere quella della elezione del Governo (ha poca rilevanza precisare in questa sede se il Parlamento debba eleggere il Presidente del Consiglio o il Governo nel suo complesso) con una durata rapportata a quella dell'istituzione parlamentare: cinque anni se la legislatura dura cinque anni.

Sorge però un primo interrogativo: se la formazione di una maggioranza che elegga il Governo debba ricercarsi solo dopo il voto delle Assemblee elette, o se debba partire dal momento elettorale. E in proposito vorrei svolgere una riflessione: le mediazioni politiche tradizionali, che erano la base di legittimità vera del ruolo dei partiti, sono abbastanza superate. Non discuto se debbano considerarsi superate perché le culture e le ideologie erano sbagliate o se al contrario — sarebbe questa la mia interpretazione — perché le culture tradizionali hanno svolto il loro ruolo, contribuendo all'evoluzione del tipo di organizzazione della comunità rispetto alla quale i partiti erano nati. Sono cambiate le realtà, non sono cambiate solo le culture a cui si faceva riferimento, per cui oggi la forma di rapporto, o di mediazione del rapporto, cittadino-elettore-partiti rischia di non avere una base comune di riferimento e, quindi, una legittimità continua sul piano della rappresentanza. Non possiamo non farci carico di questo problema, che per altro deve avere una qualche risposta, che però non può essere quella della forma della democrazia diretta. Noi siamo fermi alla concezione della democrazia rappresentativa e credo che sarebbe estremamente difficile praticare istituzioni diffuse di democrazia diretta in una società postindustriale e in comunità così vaste come sono le comunità nazionali alle quali facciamo riferimento. La nostra opinione è che la maggioranza che esprimerà il Governo in Parlamento deve avere anche una posizione di partenza al momento in cui c'è il rapporto eletti-elettori. È una delle regole della moralità nella gestione della politica che va recuperata perché

questo rapporto (non sottovalutiamo il problema) è saltato. Il cittadino vota e poi si trova di fronte ad un gestore del potere che non sempre ha indicato e che non è mai responsabile, in quanto non risponde mai direttamente all'elettore che l'ha investito della propria fiducia. Perciò la nostra preoccupazione di recuperare un momento di raccordo della maggioranza che esprime il Governo, anche al momento in cui si costruisce il rapporto eletto-elettore, pone il problema della legge elettorale. L'interpretazione da qualcuno data che la nostra proposta sia finalizzata ad una modifica alla legge elettorale, è un po' troppo frettolosa. Si pone un'esigenza che potrebbe essere risolta con il sistema più semplice, quello del sistema elettorale maggioritario: si elegge una maggioranza e la maggioranza esprime il Governo. Il sistema elettorale maggioritario, però, brucerebbe quel tanto o quel poco di pluralismo che c'è nella nostra società e che va conservato. Da qui la nostra scelta per il sistema proporzionale. Non dico che un sistema elettorale diverso sarebbe anticostituzionale, non ci sentiremmo di condividere una opinione del genere; ci sentiamo però di condividere il giudizio sulla necessità di modifica del sistema elettorale in questo sistema di passaggio della evoluzione democratica del nostro paese, non per rispetto ai partiti in astratto, ma perché riteniamo che, le forme di riferimento del consenso possibili nella nostra società sono articolate ancora in maniera pluralistica e come tali vanno rispettate. Siamo per la proporzionale, perciò, e non per il sistema maggioritario, in maniera che tutte le opinioni abbiano la possibilità di potersi esprimere ed essere rappresentate. Sorge peraltro il problema di come risolvere la questione della stabilità dell'esecutivo. Questa è la questione da risolvere dal punto di vista istituzionale. E la risposta, a nostro avviso, è politica prima che giuridica. Vorrei ricordare ai componenti della Commissione che non a caso da qualche tempo, come democrazia cristiana, soprattutto a livello di amministrazioni locali, avevamo avanzato un'ipotesi politica che non aveva la pretesa di cambiare la Costituzione e neppure

la legge elettorale: quella che il partito o i partiti che raccolgono la maggioranza dei consensi nella consultazione amministrativa, abbiano il diritto-dovere di formare la giunta. Non ritengo infatti che vi sia il rispetto della regola democratica allorché, dopo la competizione elettorale, il partito che abbia raggiunto la maggioranza relativa se non quasi la maggioranza assoluta — vi sono numerosi casi in cui un partito raccoglie il 45-46 per cento dei voti — vada in minoranza. Ritengo infatti che sul piano dell'indicazione della pubblica opinione non siano sommabili le opinioni che si riflettono in una pluralità di partiti che, fra l'altro, si presentano in competizione tra di loro. Del resto, nelle altre democrazie, questo criterio della maggioranza dei consensi per legittimare l'esecutivo non è praticato. In gran parte delle democrazie la maggioranza relativa, riprodotta nelle Assemblee, ha la maggioranza assoluta dei rappresentanti. È vero che nelle Assemblee c'è la maggioranza di rappresentanti eletti, è vero anche però che questi fanno riferimento ad una quota di consensi non rapportabile alla maggioranza assoluta. È una questione sulla quale discutere, poiché questo non è un principio di verità. Sono espedienti, se volete (uso un termine forse forte), sono meccanismi che consentono il libero svolgimento democratico. Pertanto, la nostra proposta principale è che i partiti si associno intorno ad un programma comune di Governo (quelli che lo hanno evidentemente, non tutti) e si presentino di fronte all'elettorato. Ha il diritto-dovere di governare il partito o i gruppi di partiti che hanno la maggioranza. In proposito, si può discutere se sia addirittura ipotizzabile la legittimità di governare per il partito o i gruppi di partiti che hanno la maggioranza relativa e non quella assoluta; si salva cioè la proporzionale, ma si recupera in qualche modo il principio maggioritario. Ci rendiamo conto che sarebbe difficile questo passaggio, dobbiamo pertanto studiare insieme qual è il punto giusto di raccordo tra l'utilizzo della proporzionale com'è e la necessità di dare stabilità all'esecutivo inventando un meccanismo che favorisca la evoluzione dell'equili-

brio democratico. Noi siamo per la proposta di un patto di legislatura, che quindi prevede una maggioranza possibile e in termini di consenso elettorale e in termini di rappresentanza nelle assemblee elettive. Sappiamo però che le coalizioni non lasciano inalterato l'interesse elettorale di tutti i partiti che si associano. Nelle combinazioni c'è sempre un partito o più partiti che riducono lo spazio di consenso, perché evidentemente altro è, e lo vediamo, presentarsi da soli, altro è l'associazione con la definizione della posizione. È solo in presenza di questa difficoltà e per favorire questa aggregazione (quindi non è la legge-truffa, anche perché poi quella non era la legge-truffa, era un meccanismo elettorale normale) che siamo disposti a valutare l'ipotesi della concessione di un premio di maggioranza, alla maggioranza che vince, con beneficio dei partiti minori, non del partito maggiore, perché, normalmente, nelle associazioni rischiano i partiti di minore consistenza. Alcuni giornali osservano che questa proposta servirebbe a ridare forza o egemonia ai due partiti maggiori: alla democrazia cristiana e al partito comunista. Francamente, non capisco questa osservazione, in quanto non credo che oggi vi sia alcuna forza in condizione di esercitare egemonia, perché le culture tradizionali per l'egemonia sono in crisi.

I partiti maggiori non sono in difficoltà per cattiva gestione, bensì perché le idee aggreganti sono in crisi rispetto al grado di evoluzione dei rapporti politici. Però, ammesso che questa ipotesi sia vera, la nostra indicazione non è — credo che questa sia la sede dove una volta per tutte io possa chiarire qual è la mia opinione — quella di costruire meccanicamente un bipolarismo o un bipartitismo (lo dico ai rappresentanti dei partiti non bipolari) poiché ritengo che la dialettica democratica sia tra maggioranza e opposizione, e, quindi, lo schema è bipolare in questo senso, non bipartitico. Però se vogliamo ipotizzare una pluralità di riferimenti, allora possiamo convenire su un meccanismo elettorale nel quale prevalga il partito o il gruppo di partiti che raccolgono la maggioranza relativa dei voti. Quello che non mi pare corrisponda alla rego-

la della moralità nella gestione democratica del consenso è raccogliere consensi su posizioni diversificate. Questo non va a beneficio di nessun partito, è contro la saldezza delle istituzioni, la conservazione di un legame possibile tra manifestazione e gestione del consenso. Configurando forme di coalizione di Governo, non vedo quale sia la difficoltà a che tali coalizioni, che si formano dopo l'esito della competizione elettorale, non possano formarsi anche prima, con riferimento ai programmi, agli indirizzi e ai contenuti dei programmi stessi che i partiti assumono di voler gestire nel momento in cui formano i Governi.

Si è discusso su altre due formule, su altre due soluzioni: quella dello sbarramento e quella della sfiducia costruttiva. Quella dello sbarramento, secondo me, è una misura inutile rispetto a questo tipo di analisi e di indicazione, perché il problema non è quello di non far crescere formazioni minori, bensì è quello di aggregare le maggioranze. Pertanto, lo sbarramento, se è vero che non fa crescere più le posizioni minori, in realtà non agevola la formazione della maggioranza; a quest'ultimo fine, anzi, sarebbe contraddittorio lo sbarramento, date le esigenze di far riferimento al pluralismo e a tutte le forme vecchie e nuove di pluralismo che possono emergere all'interno della società. Il difetto è recuperato dando risposta alla necessità di stabilità dell'esecutivo, formando la maggioranza e non con riferimento allo sbarramento.

La formula della sfiducia costruttiva costituisce, a mio avviso, una forma di garanzia delle coalizioni. Poiché le coalizioni sono destinate a durare per un certo periodo, qualora emergessero fatti politici tali per cui esse vengono meno, con la sfiducia costruttiva si può dar vita al cambiamento di Governo anche nel corso della legislatura. Non è ipotizzabile in astratto il meccanismo della sfiducia costruttiva, perché, sia questo, sia, ad esempio, la discussione sul voto segreto o voto palese, a mio avviso, costituiscono espedienti che fanno riferimento al sintomo della malattia, ma non vanno al cuore della difficoltà. Per quanto riguarda il voto segreto, noi abbiamo già detto, come

partito, che siamo favorevoli alla ridiscussione della forma di espressione del voto, però avvertiamo la necessità di non fermarci soltanto su questo aspetto, ma di fare un discorso molto più generale, perché, se questo è limitato solo alla correzione di alcune disfunzioni, rischiamo inevitabilmente di risolvere qualche problema, ma di sviare lungo una strada difficoltosa.

Il rapporto Governo-Parlamento deve essere risolto attraverso la capacità del Governo di recuperare il consenso del Parlamento sulle proposte che esso avanza. Questo è il rapporto giusto. Diversamente, avremmo un tipo di Governo diverso e dovremmo prevedere un tipo di Governo senza controllo. Il ruolo di controllo del Parlamento deve essere conquistato di momento in momento. Il problema della stabilità non può essere recuperato mettendo il silenziatore al Parlamento; al contrario la stabilità dell'esecutivo esige un rafforzamento dei poteri del Parlamento. La stabilità dell'esecutivo ha come corrispettivo il rafforzamento del ruolo del Parlamento.

Da ultimo, vorrei brevemente esporre talune riflessioni sul ruolo del Parlamento. Noi siamo per la democrazia rappresentativa. L'indicazione da qualcuno richiamata di far riferimento a forme di democrazia diretta da noi non è condivisa. È nostra convinzione che il ruolo del Governo debba essere autonomo rispetto al Parlamento. La democrazia moderna si fonda sul rapporto dialettico e per Governo non immaginiamo soltanto la Presidenza del Consiglio, ma il complesso dell'organizzazione dell'amministrazione pubblica del paese, assegnando un ruolo di controllo alle assemblee elettive. Il discorso se il controllo possa essere esercitato solo dalla massima assemblea elettiva o non sia ipotizzabile una gerarchia — parlo di gerarchia in ordine di rappresentanza territoriale di interessi, non di valori — di assemblee elettive per il controllo della gestione, questo sì, va fatto e ci trova largamente disponibili. Il Parlamento va valorizzato ridando ad esso il ruolo proprio di controllo. Quando parliamo di controllo, non immaginiamo

che il ruolo del Parlamento sia di puro riscontro dell'attività dell'esecutivo. Il ruolo del controllo delle assemblee elettive e quindi del Parlamento consiste nello stabilire le norme all'interno delle quali l'esecutivo poi esercita la sua discrezionalità nella gestione di Governo. Quindi, controllo non è soltanto riscontro di quello che il Governo ha fatto, ma è anche stabilire le norme entro le quali la discrezione dell'esecutivo si esercita.

Si è discusso a lungo se le assemblee elettive debbano essere una o due. Noi siamo per il bicameralismo, non per il sistema monocamerale. E le nostre considerazioni, professor Barbera, non sono legate solo all'efficienza, perché se fosse così, il discorso sarebbe molto pericoloso e probabilmente, potremmo concludere — mi esprimo per paradossi — di chiudere anche una eventuale unica assemblea. Efficienza per efficienza, eliminiamo tutti gli impedimenti! Noi siamo per due assemblee, per motivi democratici, perché la tentazione nell'esercizio del potere — è stato scritto da tempo — in ogni persona non ha un limite, quindi c'è sempre il rischio della prevaricazione. Perciò un meccanismo istituzionale che garantisca sempre (soprattutto quando non ce n'è bisogno) i diritti di libertà delle persone è da salvaguardare e conservare. Siamo pertanto per la conservazione del sistema bicamerale, pur essendo aperti ad esaminare varie ipotesi. Una di queste può consistere nell'attribuire alle due assemblee la politica estera, la politica militare, i diritti civili e i diritti di libertà, poi diversificando i ruoli tra attività di controllo e attività legislativa per l'una e per l'altra Camera. Anche all'interno della Democrazia cristiana un'opinione definita su queste ipotesi non c'è, né credo sia possibile immaginare una opinione tecnicamente definita. È un problema aperto, è un problema da discutere, è un problema che esige verifiche. rimane però il principio della democrazia rappresentativa e della necessità di conservare il sistema bicamerale.

Per quanto riguarda l'ipotesi di una riduzione del numero degli eletti, confesso con molta franchezza (ho riletto quel magnifico libretto sui moribondi di Pa-

lazzo Carignano; ebbene, i parlamentari allora erano più di 400 con un corpo elettorale notevolmente più ridotto rispetto al nostro), non mi farei suggerire dalla tesi che la riduzione del numero dei parlamentari comporti la risoluzione dei problemi. Mi convince di più l'opinione che, avendo allargato le strutture di gestione del potere (basta pensare alle regioni), probabilmente una riduzione del numero è conseguenza di questa scelta, e noi siamo a favore della proposta di riduzione del numero dei parlamentari. Si potrebbe discutere sul tipo di composizione della seconda Camera, o di una delle due Camere, o del Senato, non però con riferimento all'età degli eletti. È un'ipotesi da approfondire, non certo una indicazione generale.

Per quanto riguarda la magistratura, la nostra opinione è che è difficile immaginare un raccordo tra i diversi poteri (esecutivo, legislativo, giudiziario) senza prevedere una qualche forma di responsabilità nell'esercizio di uno di questi poteri. È un fatto oggettivo da ricercarsi non nel tentativo di controllo di un potere sull'altro, perché questo scambia la prevaricazione, non la elimina. Mi rendo conto che altro è dire queste cose e altro è definirle tecnicamente, però ritengo che ricercare una qualche forma di responsabilità nei meccanismi di gestione di questo potere sia un problema che, rидiscutando e riflettendo sulla salute delle istituzioni, vada affrontato.

Concludendo, onorevoli colleghi, ritengo che le nostre preoccupazioni in ordine a tali questioni non partano dal gusto di esercitarsi su proposte di ingegneria istituzionale. Le nostre riflessioni partono dalla preoccupazione di dar risposta ad una domanda che nella pubblica opinione c'è e che nei cittadini è avvertita: come la politica possa essere in condizione di tutelare la libertà del cittadino, la facoltà di decisione del cittadino e quindi di garantire nel concreto la sovranità popolare.

Presidente Bozzi, se mi consente, poiché ho sempre ritenuto che la difesa delle istituzioni, delle procedure, va fatta meglio quando non si identifica con la tutela

di una propria posizione, questa osservazione la faccio alla fine del mio intervento, chiedendo scusa se ho rubato, credo, cinque minuti. Sono dell'avviso che, una discussione generale, strozzata dal tempo, probabilmente non consente di esprimere compiutamente la propria opinione. Tentiamo di ovviare a questa difficoltà con l'accordo tra di noi di svolgere compiutamente il discorso indicato nella lettera del senatore Ruffilli, attraverso i vari interventi. Ho detto questo alla fine dell'intervento perché non si immaginasse che fosse la copertura per un discorso più lungo.

PRESIDENTE. Onorevole De Mita, lei ha dato la dimostrazione che si può parlare 35 minuti senza strozzare il discorso. Ha detto delle cose, condivisibili o no, comunque assai interessanti.

Ha chiesto di parlare il senatore Giugni. Ne ha facoltà.

GIUGNI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, debbo anzitutto esprimere il mio compiacimento per il privilegio che mi è dato di intervenire in un dibattito che sta toccando vertici elevati e darà luogo senz'altro alla pubblicazione di atti di grande rilievo, anche per gli storici futuri delle nostre istituzioni.

Ciò premesso — e sia detto non per « raffreddare » la premessa che ho enunciato — devo esprimere anche una certa preoccupazione, dovuta al timore di un sovraccarico di lavori nei confronti di questa Commissione; timore che è tanto maggiore quanto più un gruppo politico può aver dato ai lavori della Commissione stessa una parte consistente dei suoi affidamenti e delle sue speranze. Non vi è dubbio che il gruppo politico cui appartengo ha i suoi meriti per la formazione di questa Commissione e per l'avvio di questa fase, molto importante nel contesto della nostra attività di legislatori.

Tuttavia, non credo che nessuno dei temi posti all'attenzione della Commissione sia di per sé tale da fare oggetto di esclusione: tutti i temi hanno una piena legittimazione, quello che semmai, già in una certa fase della discussione generale,

può emergere come utile, è iniziare a dipanare la matassa, distinguendo, ove possibile, tra i percorsi più immediati e quelli che potremmo identificare come percorsi più distanti.

Abbiamo un anno dinanzi a noi; non credo che dovremo arrivare al traguardo in maniera compatta, senso che tutti i problemi dovranno essere risolti allo stesso momento. Abbiamo accanto a noi un'attività legislativa ordinaria che però può assumere, di volta in volta, di momento in momento, a seconda dell'andamento dei nostri lavori, una funzione straordinaria già per dare attuazione a proposte che provengono da questa Commissione; pertanto un ordine di priorità potrebbe cominciare ad essere delineato. Ora, per questo ordine di priorità, io richiamo una distinzione che è stata tracciata con molta chiarezza, interpretando l'andamento del dibattito già svoltosi, dal senatore Scoppola, al quale è sembrato che qui emergesse una diversità di posizioni tra una linea decisionista e una linea partecipazionista (mi pare che questi sono stati i termini usati). Credo che una distinzione di questo tipo più che nella realtà delle cose, nella sostanza delle cose, si collochi un po' nella loro dislocazione nel tempo. Si tratta di stabilire se la priorità spetta ai temi che riguardano la capacità decisionale delle istituzioni, oppure a temi che riguardano la partecipazione, il rapporto fra istituzioni e movimenti collettivi, l'individuazione delle sedi per la migliore rappresentazione delle volontà collettive anche al di fuori delle istituzioni pubbliche. Io sono dell'avviso che se esaminiamo il problema in termini di priorità e, quindi, non di esclusioni, un'urgenza e una priorità temporale debba essere riconosciuta al problema della decisionalità. Devo dire che non sono affatto intimorito dalla qualificazione in termini di disvalore, che viene spesso data alle espressioni come « efficientismo » e « decisionismo ». Per conto mio sono espressioni degnissime di considerazione; non sono valori in sé, naturalmente, sono strumentali all'attuazione di determinati valori, ma quando considera-

mo che lo Stato, oltre che essere una società politica è anche un'organizzazione, non possiamo non renderci conto e non dar atto del fatto che dal punto di vista della efficienza organizzativa, il nostro Stato — nel suo complesso, in tutte le sue angolazioni — è estremamente carente. Aggiungerei che proprio questo è un fattore che finisce per gravare negativamente sulla vita delle altre istituzioni, anche delle istituzioni diverse da quella pubblica. Ricordo, per particolare esperienza e conoscenza di questi argomenti, che in un periodo abbastanza recente — ma possiamo considerarlo ormai appartenente al passato — vi fu un tentativo di articolare una politica delle riforme sulla base di accordi bilaterali tra mondo del lavoro e Governo. È opinione generale che il punto debole di questa politica delle riforme — che non ha avuto esiti certamente esaltanti — sia stato costituito dalla deficienza istituzionale dello Stato-apparato e del suo sistema decisionale in ordine alla capacità di dare attuazione agli impegni via via assunti. Questo è un rilievo, tra l'altro, che non ha soltanto un valore storico, anche se di una storia recente; assistiamo proprio in questi giorni al perseguimento di una politica di grandi intese tripartite — potremmo dire di patto sociale rinnovato, che forse si avvia addirittura verso scadenze periodiche più o meno fisse — e ci rendiamo conto, nell'analizzare i primi momenti di questa esperienza, di come alcuni fallimenti, o alcuni momenti deboli della stessa siano dovuti a carenze dell'insieme legislativo-amministrativo. E quindi, se vedessimo nello sforzo di fornire alle istituzioni una più accentuata capacità decisionale, se vedessimo in tale sforzo e in tale proposta un atteggiamento riduttivo del significato della riforma istituzionale, oppure una volontà di riflusso applicata al sistema istituzionale, credo commetteremmo un grave errore, un errore che è frequente nella nostra pubblicistica e che è un errore di superbia intellettuale: quello di ritenere che efficienza e decisionismo siano categorie politiche inferiori. Ora, sotto questo punto di vista e sempre parlando in termini generali, non mi sembrano

neanche giustificate le preoccupazioni di quanti hanno visto in una linea di questo tipo un'intenzione o anche un rischio oggettivo, al di là delle intenzioni, di un avviamento verso forme di concentrazione del potere. È infatti facile constatare — ritengo — che, quando ci sia carenza di spazi per un decisionismo legittimo, si verifica lo straripamento di potere: e sotto questo aspetto mi pare che gli ottimi ed egregi argomenti, qui svolti dal collega Rodotà, potrebbero essere esattamente ribaltati. Le istituzioni della libertà si rafforzano se il potere si riempie di contenuti legittimi; se il potere non si riempie di contenuti, né legittimi né illegittimi, ecco che le istituzioni della libertà, per definizione, per un fenomeno traente, si indeboliscono. D'altronde, va anche rilevato che in questi 15 anni la società italiana e le istituzioni del nostro paese hanno compiuto notevoli passi nel senso dell'ampliamento della libertà e dei processi di partecipazione dei cittadini. In alcuni casi gli esiti sono stati deludenti; sono stati deludenti perché è stata incontrata la resistenza — e questo conferma quanto affermavo prima — di istituzioni incapaci di decisione o addirittura ci si è scontrati contro quello che potremmo chiamare il terribile potere di non decidere, che è stato qui richiamato dal collega Labriola. Per esempio, un caso tipico di questa crisi di partecipazione si è avuto accanto ad altri fattori nelle istituzioni della democrazia scolastica. In altri casi si sono compiute scelte dubbie nei metodi di partecipazione. Non so se posso condividere la generale condanna che testé è stata pronunciata dall'onorevole De Mita contro il metodo assembleare, ma certo è stato un errore avere privilegiato il metodo assembleare rispetto ad altre forme di partecipazione. Questo, ad esempio, è stato uno dei difetti della riforma sanitaria.

Quindi possiamo dire che se la democrazia è imperniata su un gioco di pesi e contrappesi, in questi anni si sono molto sviluppati i contrappesi e si è data molta meno attenzione ai pesi. È proprio nella ricerca di questo equilibrio che noi tendiamo a dare una priorità di urgenze al

problema della definizione dei compiti delle istituzioni, della struttura, delle funzioni delle istituzioni chiamate appunto a svolgere un'attività decisionale e attuare la volontà decisionale stessa; in altre parole cioè diventa centrale a questo proposito il tema della governabilità. Questo non toglie nulla al significato degli altri problemi, e, tra l'altro, credo che sotto questo aspetto ci sia un ampio campo di ricerca perché, per dare appropriata collocazione ad alcune domande di nuova e diversa partecipazione, di nuove e diverse libertà, occorre anche dare un po' di spazio all'immaginazione, perché le tecniche giuridiche di cui abbiamo disponibilità, per raggiungere questi risultati, le tecniche che sono proprie nel senso comune degli operatori del diritto, non sono sempre le più appropriate per raggiungere risultati nuovi. Ci sono nuovi bisogni che sono emersi dopo l'emanazione della Costituzione: a questi, il partito socialista, intende dare il massimo di riconoscimenti. Vorrei ricordare, d'altronde, che l'idea di una costituzionalizzazione in ordine ai diritti nascenti dell'impiego di *mass-media*, oppure quella della tutela del privato di fronte all'invasione informatica non sono neanche nuove ad alcune Costituzioni ultracontemporanee. La Costituzione portoghese e la Costituzione spagnola, che sono tra le più recenti, prendono in considerazione l'uno e l'altro problema, sia pure con affermazioni di carattere generico. La nostra Costituzione non poteva, evidentemente, porsi problemi che le tecnologie di allora non avevano ancora proposto. Per questo, quindi, sono favorevole al massimo di apertura per quanto riguarda la ricerca di una adeguata collocazione di nuove garanzie in ordine a questi nuovi bisogni, direi anche ad una meditata apertura verso l'idea del *referendum* propositivo — sebbene io lo vedrei più nell'ambito di una scelta parlamentare che di altre forme di iniziativa —; una maggiore cautela per quello che riguarda proposte che tendono a formare una categoria di diritti sottoposti ad una specie di tutela costituzionale privilegiata, una specie, cioè, di superdiritti costituzionali. Penso che, in una Costituzione rigida come la nostra,

una tale categoria di superdiritti costituzionalmente garantiti non avrebbe, in fondo, ragion d'essere. Una perplessità piuttosto viva devo anche esprimere con riferimento a quelle proposte che ruotano intorno all'idea di un riconoscimento costituzionale del diritto alla pace. Il diritto alla pace — credo che sia inutile spendere parole per esprimere l'adesione ideologica e l'adesione emotiva di tutti nei confronti di un motivo' come questo — la concretezza in tecnica giuridica del diritto alla pace, credo che sia difficilmente realizzabile nell'ambito di un solo ordinamento costituzionale, cioè nell'ambito nazionale, quando si tratta, evidentemente, di un problema internazionale, cosicché l'unico esito possibile di garanzie unilaterali di questo tipo, finirebbe in fondo per essere una spinta verso forme di disarmo unilaterale. Sono anch'esse pienamente legittime, tutte da discutere, ma non penso che vi sia un largo consenso intorno a quest'idea, intorno a questo possibile esito.

Naturalmente, se siamo d'accordo che anche efficienza e decisioni non sono valori di per sé, ma sono funzionali e strumentali al perseguimento di determinati obiettivi, c'è da far chiarezza in ordine all'obiettivo da raggiungere. Credo, però, che l'andamento della discussione stia dando indicazioni abbastanza convergenti. Mi pare che sia importante registrare un diffuso consenso intorno alla necessità di mantener fermi i principi della Costituzione e con essi quelli che il nostro Presidente ha chiamato « il nucleo di regime », costituito dalla democrazia rappresentativa, ma non ho difficoltà ad aggiungervi — come si legge dalla lettera dell'onorevole Ruffilli — anche elementi di democrazia diretta, contrattata e diffusa.

In fondo è la Costituzione che chiede di essere modificata per realizzarsi integralmente nei suoi principi. Questo vuol dire anche arrivare a modifiche, non pervenire ad una seconda Repubblica, non metter mano alla rifondazione della Repubblica, che non mi sembra sia stata oggetto di proposta nell'ambito dei nostri lavori. Per scendere, in parte, nel concre-

to, vorrei anche rilevare come in alcune fasi del dibattito, si è affermato che un obiettivo della riforma istituzionale dovrebbe esser quello di rendere possibile l'alternativa politica, il superamento della democrazia bloccata. Per quanto condivida questi obiettivi in sede politica, sarei propenso ad invitare un po' alla prudenza prima di dare agli stessi un valore normativo nei confronti dei nostri lavori. Anch'io — come scrive l'onorevole Ruffilli — pavento un uso strumentale delle riforme; non apprezzo molto l'idea che si possa trovare una via costituzionale al bipolarismo e vedo i rischi insiti nell'anteporre alle scelte valutazioni di convenienza per l'immediato, sulle quali è estremamente rischioso trovare una linea di consenso. Immaginiamo soltanto che cosa potrebbe essere la discussione di un sistema elettorale visto come funzionale in termini immediati alla creazione di un sistema bipolare. Ora, poiché dobbiamo porci prospettive più a medio termine, penso che, in questa maniera, potremmo raggiungere effettivamente l'obiettivo fondamentale che è quello di definire le nuove regole del gioco. Queste regole del gioco riguardano i rami alti o riguardano i rami bassi? Anche questa è un po' una falsa alternativa, perché se per rami bassi per esempio intendiamo — e mi pare che si possa intendere — la pubblica amministrazione in tutte le sue diramazioni e ramificazioni, è evidente che, per operare quella che io considero la riforma delle riforme e la più grande delle riforme, occorre una quantità tale di decisioni che a sua volta postulano una struttura decisionale adeguata alla quantità dei provvedimenti, alla loro qualità ed al loro carattere sperimentale (e noi sappiamo che in Parlamento è estremamente difficile dare l'avvio invece a misure di carattere sperimentale), per cui i rami bassi chiamano i rami alti e, alla fine dei conti, la riforma istituzionale comprende tutti e due.

Ora, in quale direzione muoverci? Credo che sia molto facile costruire Costituzioni, anzi è un giochetto dei più semplici quello di elaborare costituzioni cartacee. Il grande problema, onorevoli colleghi, è quello di individuare proposte



che si innervino nel corso della storia, della tradizione e anche — questo è l'aspetto pratico-politico che più ci interessa, — che si innervino in una prospettiva di fattibilità, cioè di possibilità di raccogliere intorno a ogni concreta proposta una maggioranza adeguata e più ampia possibile.

La Costituzione, ha detto qualcuno — se non sbaglio l'onorevole Spadolini — va soltanto oliata. Io credo che vada un po' più che oliata, però non deve essere neanche sconvolta. Non è questo l'orientamento di riforma istituzionale del partito. Concordiamo con quella tesi, che è stata sostenuta dal presidente Bozzi, della continuità costituzionale. Crediamo che ci sia un valore di tradizione nella Costituzione che ha raggiunto un livello indubbiamente superiore a quello che fu dello Statuto albertino; di questo valore di tradizione occorre far tesoro anche nell'analisi critica delle singole istituzioni.

L'accumulazione di precedenti, di convenzioni costituzionali, di prassi, sono anch'essi un fattore di efficienza quando non siano distorte, naturalmente, quando non siano orientate in un senso improprio o controproducente. E quindi mi sembra che un appello che può essere rivolto ai colleghi è quello che il senso di responsabilità di ciascuno di noi ci dovrebbe indurre ad una regola autorestrittiva: dovremmo per molti aspetti cercare di frenare un po' la fantasia, imbrigliare l'immaginazione e cercare di addivenire ad una concreta identificazione di proposte che siano appunto suscettibili di affrontare questo giudizio di fattibilità.

Mi auguro che il senatore Scoppola non legga in questo atteggiamento una manifestazione di eccessiva prudenza da parte del partito socialista che conduca a interpretarlo come una specie di abdicazione verso l'idea della « grande riforma » che, invece, credo sarà tanto più grande quanto più sarà possibile.

Detto questo, io mi limito ad esemplificare alcuni punti, cercando di interpretarli un po' alla luce dei criteri generali che ho enunciato: non parlerò del problema della giustizia, anche perché questo

tema è stato svolto ampiamente dal collega Vassalli.

Un primo problema che mi sembra anche abbastanza maturo per essere affrontato e quindi suscettibile di essere inserito in una buona posizione nella gerarchia delle priorità è il problema dei rapporti fra Parlamento e Governo. Non si tratta di discutere in astratto se l'uno sia prevalente o centrale rispetto all'altro. Tra l'altro, a chi ha manifestato le preoccupazioni che un rafforzamento dell'esecutivo possa significare una pericolosa concentrazione di poteri vorrei ricordare che il progetto socialista del 1978 — che alcuni dei presenti d'altronde conoscono bene — insiste in modo particolare sul principio che quanto più vi è libertà ed autonomia, tanto più vi è bisogno di istituzioni capaci di governare. E Governo e Parlamento sono destinati a contare ciascuno di più e ciascuno a essere più centrale, non tanto in quanto uno sia più centrale dell'altro, ma in quanto ciascuno abbia una sua identità precisa e un suo campo di responsabilità distinto.

Sono d'accordo con l'onorevole De Mita che il Governo e il Parlamento sono organi costituzionali dotati di una pari rilevanza e quindi — sia pure nell'ambito dei rapporti di fiducia — di un campo di responsabilità distinto.

Credo che per quello che riguarda questo capitolo dei rapporti fra Governo e Parlamento, alcuni punti emergano anche con una certa sottolineatura e quindi, se non vogliamo già assumerli come convergenti, vi siamo abbastanza vicini. Per esempio, la fiducia diretta al Presidente del Consiglio: ho sentito molte voci raccomandare questa soluzione. La sfiducia costruttiva ha molti limiti, ma se consideriamo la versione che ne ha dato il partito socialista, una versione rafforzata che tende a riportare nell'ambito della crisi parlamentare anche la crisi extraparlamentare, allora mi chiedo se forse, tutto considerato, e naturalmente in un atteggiamento di discussione molto aperto, l'idea delle coalizioni precostituite, l'idea dei patti elettorali, tutto ciò che può portare a forme di coalizione forzata non potrebbe essere resa inutile nei suoi

risultati pratici dall'adozione di un meccanismo di sfiducia costruttiva di questo tipo, che forse potrebbe realizzare allo stesso modo l'obiettivo di dare stabilità ai Governi e tendenzialmente di avere Governi di legislatura. Su questo potremmo essere abbastanza concordi. Le tecniche sono da scegliere; l'obiettivo tendenziale potrebbe essere appunto quello del Governo di legislatura.

La proposta formulata qui, per altro con molta apertura alla discussione, mi pare, da parte dell'onorevole De Mita, è una proposta che forse presuppone, per funzionare bene, un bipolarismo o un tripolarismo già abbastanza assestati, cioè giochi di alleanze che non appaiano come indotti e forzati dal meccanismo istituzionale che è stato precostituito. In caso diverso (e non so se noi siamo maturi per un soluzione di questo tipo), il rischio è appunto che la soluzione non funzioni o porti — se si pensa anche a meccanismi sanzionatori come lo scioglimento anticipato — ad esiti di carattere traumatico.

Certo, l'onorevole Rodotà criticava alcune di queste misure e credo che potrei sottoscrivere tutte le sue critiche, se intese una per una. È il « mix » che importa, è l'insieme di queste misure che ci può portare verso una soluzione al problema della stabilità dei Governi.

Altro problema su cui non c'è consenso (se non per un punto riguardante il fatto che le cose come vanno non possono andare oltre più avanti) riguarda il bicameralismo. Il partito socialista è per il bicameralismo ineguale (credo che nessuno sostenga più il bicameralismo uguale, quindi in questo trovo una nota di consenso). Il bicameralismo ineguale ha tante ragioni d'essere; anzitutto, richiamando quello che dicevo prima, in fondo è una struttura consolidata nella nostra tradizione costituzionale, che va anche al di là della Costituzione repubblicana. Permette, se ben inteso, se ben costruito, una utilizzazione più funzionale dei parlamentari, il cui numero può essere ridotto, anzi dovrebbe essere ridotto: però non facciamo di questo argomento un tema demagogico, oppure non orientiamoci verso soluzioni autolesionistiche; la Ca-

mera dei Comuni ha 630 membri, quella dei Lords, anche se non fa testo, ne ha circa 1.200 (funziona a regime ridotto ma funziona anche quella) con una popolazione, se non erro, all'incirca pari a quella italiana. Ad ogni modo non sostengo la non riduzione, ma non vorrei che diventasse — come poi emerge spesso sui grandi titoli — l'obiettivo principale.

Il bicameralismo infine, questo è l'aspetto più importante, consente quella doppia lettura da parte di corpi diversi, con formazione diversa (così dovrebbe essere), che l'esperienza, anche l'esperienza difficile di questi anni, ha dimostrato, tutto considerato, essere essenziale. Però, questi corpi, per essere diversi, devono essere tali o per funzione o per composizione o per tutte e due le cose. La distinzione per funzione è quella che trova più credito; io ho qualche perplessità e riterrei almeno opportuno un più consistente approfondimento. Dire, per esempio, che una Camera ha funzioni di legislazione e l'altra di controllo ci apre al rischio che la Camera destinata al controllo sia poi sottoposta a quel difficile processo di assestamento che è proprio della funzione di controllo parlamentare che è una delle meno assestate di tutte. Pertanto, più che in questa direzione di secca divisione di competenze, si potrebbe pensare nei termini molto elementari di un ragionamento per sottrazione. Alla Camera alta, al Senato, si potrebbero sottrarre compiti di indirizzo politico, in primo luogo la fiducia, mentre — siamo perfettamente d'accordo — la seconda lettura legislativa potrebbe essere riservata a ipotesi di richiamo (il senatore Anderlini ha articolato uno specifico progetto), anche, forse, per intervento preventivo della Corte costituzionale, come avviene per casi specifici nella Costituzione francese. In questo modo noi avremmo un Senato che potrebbe allora anche utilmente rinnovarsi nella sua composizione. Mi spiego: un Senato di questo tipo non darebbe luogo ad un impegno a tempo pieno come accade per i corpi parlamentari attuali; potrebbe quindi aprirsi, essendo a tempo parziale, all'apporto di competenze operanti in vari settori della

vita nazionale. È così in altri paesi: la Costituzione olandese ha un Senato di questo tipo; la Camera dei Lords in fondo è una Camera delle competenze; il Senato regio, che ha una storia del tutto rispettabile, era una Camera delle competenze, anche se era nominato in base al censo, non eletto: quel censo che indubbiamente, allora, consentiva di raggiungere i più alti livelli nella cultura (alcuni dei più importanti e, tra l'altro, anche politicamente significativi dibattiti furono proprio svolti nel Senato). Quindi, in altra epoca e in altri momenti, l'idea di un Senato costruito con un criterio che partiva dal censo ma poi arrivava in realtà alla competenza, ci dà un'indicazione attualizzabile. Mi si scusi per questo *excursus* storico, non penso certamente alla ricostituzione di una istituzione analoga, ma alla riesumazione del principio della validità della differenziazione di competenze. Ad esso non spetterebbe l'indirizzo politico, però — tengo a precisarlo — sarebbe sempre un corpo politico, perché un corpo rappresentativo è sempre un corpo politico e quindi, anche se riteniamo che di questo corpo possano far parte dirigenti e capitani d'industria e anche — perché no? — i sindacalisti, non sarà mai una Camera di interessi. La Camera di interessi apolitica, dove si formano maggioranze fittizie — perché non hanno nessun senso le maggioranze degli interessi — è proprio fuori quadro.

La seconda Camera, comunque costituita, deve essere una Camera politica. Vorrei aggiungere che, avendo difeso questo particolare punto di vista, non lo ritengo inconciliabile con l'idea della Camera delle regioni che è stata da varie parti proposta.

Ultimo punto (prima di fare cenno al problema specifico della collocazione dei sindacati nell'ordinamento) in questa elencazione che non pretende certo di essere esaustiva, è quello relativo al sistema elettorale. Concordo che anche il sistema proporzionale ha un suo fondamento e una sua serie radice storica, quindi, un'alterazione del principio proporzionale non sembra proponibile. Non sembra proponibile anche perché queste

cose avvengono, in genere, sotto l'effetto di fattori traumatici e noi, per fortuna, non operiamo sotto la pressione di fattori traumatici. Però di questo problema occorre parlare e subito, per cui la proposta concreta sarebbe di istituire con immediatezza, naturalmente al termine della discussione generale, una Commissione destinata specificamente ad affrontare questo problema, che ha seri e complessi risvolti tecnici (sarebbe opportuno ascoltare tecnici esperti del settore) che richiedono, per essere affrontati seriamente, simulazioni di risultati e tutta una serie di operazioni che la Commissione, nel suo complesso, non potrebbe svolgere e che invece vanno evidentemente delegati. C'è stata qualche indicazione della discussione verso la scelta di sistemi di carattere misto; anche su di essa abbiamo un'apertura, che potrebbe aiutare a risolvere il delicatissimo problema delle preferenze.

Vorrei ora brevemente accennare al problema della collocazione dei sindacati nel sistema costituzionale. Ritengo che forse ci sia stata una sovrabbondanza nell'elencazione dei temi quando si sono indicati tutta una serie di aspetti concernenti i rapporti sindacali; vorrei soltanto limitarmi ad osservare che mi sembra un errore di semplificazione quello di ritenere che il problema della collocazione costituzionale del sindacato sia essenzialmente un problema di applicazione della Costituzione. La Costituzione prevede un riconoscimento giuridico ormai profondamente smitizzato sia sul piano politico, sia sul piano scientifico; prevede un contratto con efficacia generale, che dal punto di vista pratico, oggi, ha molto meno importanza di quanta ne aveva quando venne emanata la Costituzione; non contiene — mi dispiace deludere quelli che vorrebbero l'attuazione costituzionale per porre restrizioni al sindacato — nessun nucleo di restrizione nei confronti del sindacato. Quindi, da questo punto di vista l'attuazione costituzionale è perfettamente inutile e, in compenso, va contro una linea di tendenza evolutiva del sistema sindacale che, si è pronunciata lungo questi venti o trent'anni, tanto che si è parlato di una Costituzione materiale che

si svolge *a latere* di una formale che non si svolge affatto. Non penso che noi dobbiamo modellarci sui rapporti di fatto come se tutto ciò che è reale fosse razionale, però ritengo che una valutazione realistica dovrebbe portarci a prendere in seria considerazione la struttura reale dei rapporti sindacali esistenti nella loro attuale evoluzione; il che — e con questo, signor Presidente, concludo il mio intervento — ci pone dinanzi a due problemi fondamentali: uno, è quello della revisione dell'articolo 39 della Costituzione, ma semplicemente nel senso di una riaffermazione del principio di democrazia sindacale e di rinvio alla legge ordinaria, affinché sperimenti, e sottolineo sperimenti, le migliori e più articolate forme di espressione di questa democrazia, di legittimazione del sindacato, di rappresentatività del sindacato. L'altro è un tema che, nolenti o volenti, probabilmente ci sarà demandato, ed è la riforma del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. C'è un ottimo progetto di legge approvato dal Governo che giace presso uno dei rami del Parlamento. Noi non abbiamo il potere di richiamo nei confronti del Parlamento; se il Parlamento ci concederà il privilegio di discutere preventivamente il testo di questa proposta, la nostra posizione è integralmente favorevole al contenuto di essa.

Concludo l'intervento, signor Presidente, chiedendo scusa per avere sconfinato dai limiti di tempo e sottolineando in modo particolare come la posizione del partito socialista tutto considerato non sia attestata su linee di proposte clamorose e dirompenti, ma sia piuttosto orientata sulla linea di modifiche anche profonde e sensibili derivanti, però, da un insieme di revisioni di singoli elementi della Carta costituzionale e del complesso legislativo che sta intorno ad essa.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare il deputato Battaglia. Ne ha facoltà.

**BATTAGLIA.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, ho ascoltato con attenzione gli interventi dei colleghi, di straordi-

nario interesse e ricchi di dottrina. Purtroppo, il mio intervento sarà di natura diversa; del resto, noi abbiamo presentato già da qualche giorno uno schema non soltanto di lavoro metodologico della Commissione, ma anche relativo alle priorità costituzionali ed istituzionali che dovremmo secondo noi affrontare. Quindi, in questo intervento mi limiterò ad alcune notazioni di carattere essenzialmente politico, o politico-istituzionale, che in qualche modo motivano la nostra lettera, la nostra proposta di lavoro, lo schema di riforme costituzionali ed istituzionali che abbiamo presentato: il filo, in altri termini, che motiva e che lega queste proposte.

La prima notazione è che condivido, forse con eccessivo pessimismo, alcune delle preoccupazioni che ho inteso echeggiare in questo dibattito come anche in altre sedi, per la verità. Sarebbe certamente un errore se noi non riuscissimo a superare la prova politica cui questa Commissione è chiamata, cioè se non superassimo, attraverso un lavoro di proposta molto concreto e molto preciso, questo « gap » tra istituzioni e opinione pubblica, tra società e partiti politici, tra funzionamento della società e funzionamento delle istituzioni che sta nella nostra realtà di ogni giorno. Basta immaginare cosa sarebbe la condizione del nostro sistema istituzionale e quale sarebbe la reazione dell'opinione pubblica se noi tra dieci, dodici mesi non riuscissimo a produrre qualcosa di complessivamente adeguato alla gravità della crisi istituzionale del paese, per intendere che abbiamo l'obbligo di definire con chiarezza i nodi che riteniamo prioritari e i modi attraverso i quali sciogliere questi nodi ritenuti prioritari.

Quindi dobbiamo stabilire inizialmente — lo dico con qualche vena di pessimismo — che cosa vogliamo fare e che cosa dobbiamo fare. Anzi, forse la questione preliminare è — lo dico con franchezza — se vogliamo fare qualcosa o meno. Se vogliamo fare, se vogliamo operare e riformare, non abbiamo molte strade da percorrere. Siamo in presenza di un sistema fondato prevalentemente sui par-

titi, che non funziona in maniera minimamente adeguata alle esigenze della società che si è creata, con tutto il suo sviluppo, con le modificazioni del costume e anche con le degenerazioni che sono connesse a questo sviluppo. Dobbiamo ricercare con pragmatismo — il che certamente non significa senza concezioni di fondo — le vie per far funzionare il sistema nei suoi elementi essenziali e primari. E osservo che sarebbe utile se noi esaminassimo i problemi prescindendo da questioni di carattere dottrinario, da ipotesi generali, da scuole rigide di pensiero, perché penso che ciò sarebbe un utile contributo ai nostri lavori.

Una seconda notazione di carattere politico: dalla discussione che si è finora sviluppata qui, risulta con sufficiente chiarezza che i problemi che stanno sotto tutte le proposte di riforma istituzionale e costituzionale sono essenzialmente due. Il primo è la frammentazione estrema della società italiana; il secondo è quello del peso complessivamente eccessivo assunto dal tipo di partito politico che abbiamo definito nel nostro paese. La frammentazione della società italiana è indotta da ragioni che non è il caso di richiamare in questa sede, ma certamente è giunta ad un livello che è incomparabile con quello di altre democrazie pluraliste, che pure attraversano la nostra stessa congiuntura storica. Quindi, questa frammentazione estrema e peculiare del nostro paese impone a noi luoghi e autorità di ricomposizione, di decisione, di sintesi, cioè capaci di decisione sintetica, strumenti e modi che hanno bisogno di essere o precisati o rafforzati nel quadro del nostro sistema costituzionale.

Il secondo problema è quello del peso eccessivo assunto dai partiti nella direzione e gestione della società civile. Certo, noi teniamo ferma — come tutti — la concezione di una democrazia di partiti: non ce n'è altra possibile nel nostro paese. Ritengo largamente comune a tutti noi anche l'esigenza di modificare la tendenza perversa che è stata messa in atto dalla prevalenza assoluta del ruolo dei partiti, cioè la tendenza ad annullare gli

spazi di autonomia della società civile e a comprimere le istanze — che sono istanze tecniche, istanze autonome, istanze professionali, istanze di competenza — da cui poi, per avventura, dipende il dinamismo stesso di questa società in questa congiuntura storica. Compressione che abbiamo tutti constatato, che tutti lamentiamo, che tutti deploriamo e che esige adesso naturalmente che si trovino le strade che permettano di tornare indietro rispetto alla situazione attuale, che è lamentevole.

Sul primo di questi due problemi che citavo, quello della frammentazione, forse è bene non ignorare che possono esservi tra noi divergenze di impostazione — che io spero potranno essere superate e composte nella specifica definizione degli istituti da riformare — ma divergenze che forse non è bene neppure sottovalutare in questa sede. Che cosa avviene in realtà, a nostro parere? Avviene che la frammentazione estrema della nostra società passa tutta, diretta e intera, nel sistema politico decisionale del paese. Il problema è se si possa ritenere che una modifica del criterio di rappresentanza valga a sanare questa trasmissione di frammentazione nel sistema politico decisionale. A me pare che, posto in problema in questi semplici termini, si intende subito che la risposta non può che esser negativa.

Da una parte, la frammentazione della società, al grado che noi conosciamo in Italia, è effetto dell'azione politica dei partiti, ed è effetto del loro peculiare tipo di struttura organizzativa, che è onnipresente, diffusa, capillare, è penetrata in tutti gli interstizi e gli anfratti della società italiana come una specie di lava che cala su tutto. Da questo punto di vista, mi ha sempre stupito — lo vorrei dire al professor Pasquino e al professor Rodotà — come i politologi italiani non siano mai riusciti a penetrare questo problema strutturale del nostro sistema politico, cioè come l'organizzazione dei partiti politici riesca largamente a determinare il loro tipo di azione politica, che è un aspetto davvero non irrilevante, soprattutto per chi muove da concezioni marxiste.

Se questo è vero, ciò richiede anzitutto una modifica, una attenuazione del tipo di partito che abbiamo conosciuto fino a questo momento. Se non c'è questo, sarà difficile certo fare qualcosa di diverso. Naturalmente osservo che c'è un processo di revisione, o di autodisciplina, che conduce a sperare o che permette di non considerare chiusa la partita. Ma questa situazione esige certamente un tipo di autodisciplina e di autolimitazione rispetto al tipo di partito che abbiamo conosciuto finora. In secondo luogo, è fin troppo chiaro che, se non esistono istanze, momenti e strutture non scisse e contrapposte ai partiti, ma dotate almeno di qualche autonomia rispetto ai partiti, sarà difficile modificare la natura profonda dei partiti, che, appunto, tendono a rappresentare la frammentazione della società così com'è e a esprimerla politicamente frammentata così com'è. Quindi occorrono, a maggior ragione, istanze e momenti non scissi dei partiti, ma autonomi e capaci di limitare in certo senso il potere eccessivo che i partiti hanno assunto nella gestione della società civile.

Da questo punto di vista, non si vede che cosa risolverebbe una modifica del sistema elettorale. Di fatto, osservo, c'è il rischio politico — che dobbiamo pur considerare, perché non viviamo nell'empirico — che un tale tipo di modifica restringerebbe il peso di forze (questa è l'osservazione che faceva anche l'onorevole De Mita nel suo intervento, contestandola; ma a me pare che ci sia questo rischio, da valutare come tale), che nella realtà della vita italiana sono state sempre forze di ricomposizione, di riaccorpamento, di sintesi rispetto all'azione frammentatrice indotta da un complesso di forze politiche, sindacali e sociali. Allora, questo sarebbe un errore perché non sono tanto i meccanismi di rappresentanza da modificare, sono i meccanismi di decisione politica che debbono essere resi più stringenti, più autonomi, più capaci di governare, cioè più capaci del tipo di decisioni sintetiche che sono necessarie per guidare attualmente la società.

Anche la proposta che ho sentito riecheggiare in questa sede, quella di una

modifica della rappresentanza tale da dar luogo, attraverso strumenti di ingegneria elettorale, a schieramenti alternativi tra loro, mi lascia un poco perplesso. Politicamente, una tale soluzione certamente bipolarizza e all'interno del bipolarismo — è un dato di fatto — stringe sul partito più forte all'interno dei due schieramenti alternativi. Così abbiamo di nuovo il problema che prima citavo: la diminuzione di forze di ricomposizione e di sintesi. Sarebbe, cioè, una proposta che andrebbe in direzione esattamente opposta ad un cammino ormai decennale che ha fatto la società italiana e che ha fatto, evidentemente, non a caso, ma per ragioni profonde, che appartengono al suo sviluppo, alla sua maturazione, alla sua secolarizzazione.

Del resto, — solo questo vorrei far osservare all'onorevole De Mita — basta riflettere sul fatto che un meccanismo bipolare si adatta ad una base sociale omogenea in cui limitata sia l'articolazione sociale e ridotte siano le differenze ideologiche. Su questa base sociale omogenea e con scarse differenze ideologiche si adatta un sistema bipolare alternativo. Ma questo non è davvero il caso italiano; noi siamo in presenza di una società estremamente frammentata, estremamente disomogenea, estremamente variegata, che appartiene al tipo stesso di sviluppo che abbiamo avuto per gli ultimi 25 anni. Sarebbe quindi artificioso volere racchiudere questa realtà in uno schema che continuerebbe a forzare dentro grossi blocchi politici istanze che oggi cercano espressione autonoma. Del resto, anche in altri paesi che hanno base sociale certamente omogenea (faccio il caso dell'Inghilterra) emerge oggi la tendenza a farsi rappresentare da forze che escano dal rigido schema bipartitico. Questa è la storia dell'Inghilterra degli ultimi 5 anni.

DE MITA. Mi sia consentita un'interruzione, solo per una maggiore comprensione.

In Inghilterra il meccanismo non bipolare consente le alternanze. Mi ero illuso di aver spiegato che la mia forzatura

non è sul meccanismo bipolare, è sul rapporto consenso-gestione del consenso, per cui l'ipotesi di leggi elettorali può anche prevedere la gestione del Governo da parte della maggioranza relativa e quindi l'articolazione pluralista può avere risposte in questo meccanismo.

Diversamente non capirei come l'elezione diretta del Presidente del Consiglio fatta dal Parlamento, che non dobbiamo sottovalutare, faccia venire meno la possibile convenienza di eleggere chi gestisce l'utilità marginale ed allora, paradossalmente, ha potere di gestione del Governo per 5 anni chi è investito dell'autorità. Stiamo attenti, perché allora bisogna lasciare tutto com'è. Mi scusi l'interruzione.

BATTAGLIA. Mi fa piacere, anzi, perché permette di approfondire un punto di dialogo su cui potremmo trovare soluzioni anche comuni nella specificità degli istituti. Io osserverei però, onorevole De Mita, che essendo la base sociale del nostro paese così diversa dal tipo inglese, o dal tipo americano, dove si esprime appunto un sistema bipartitico, bipolare, ed essendo la natura dei partiti italiani tale che non può essere modificata dall'oggi al domani con un tratto di penna, ed essendo la struttura organizzativa dei partiti italiani tale da creare un tipo di rappresentanza che esprime una molteplicità di istanze contraddittorie della società, il nostro problema non è quello di stringere sulle grandi formazioni all'interno dei due blocchi il peso di forze autonome nella società che cercano espressione politica, ma è quello di rappresentare politicamente questa molteplicità di forze nuove, senza che esse siano irrigidite nello schema tipico, che è poi quello dei grandi partiti di massa, in cui prevalgono inevitabilmente momenti contraddittori, corporativi e meramente rappresentativi di istanze settoriali. Quindi non mi trova convinto l'osservazione dell'onorevole De Mita; e d'altra parte il problema vero che noi abbiamo è quello della capacità di direzione della società (non è altro quello che dobbiamo affrontare in questa Commissione), da

realizzare con strumenti idonei. Ritengo allora che sarebbe un errore, anche politico, individuare soluzioni ingegneristiche che avrebbero conseguenze negative all'interno del nostro paese e anche, probabilmente, all'interno di questa Commissione che rappresenta, appunto, una varietà di esigenze politiche. L'ingegneria istituzionale, invece, è molto importante per la costruzione dell'efficienza — ha ragione il senatore Giugni — all'interno di un sistema che assicuri perfetta rappresentanza e dall'altra parte però si ponga il problema di realizzare strutture, istituti e procedure che siano in grado di far fronte al problema capitale della decisione politica in tempi reali. Questo, ritengo, sia il problema vero che deve affrontare la Commissione. A noi pare, allora, che sia importante tener presente anzitutto l'impianto generale del sistema costituzionale, quale emerge dalla Costituzione del 1948, e cercare di dar poi a queste istituzioni, in questo quadro, la capacità di produrre in tempi congrui politiche sufficientemente omogenee. L'obiettivo politico è avere strumenti che consentano di realizzare politiche sufficientemente omogenee di ricomposizione, di sintesi e cioè strumenti capaci di produrre decisioni sintetiche; il che significa appunto, non soltanto politiche, ma gli istituti e le procedure per realizzare queste politiche che sono indispensabili. Questo è il problema politico-istituzionale che abbiamo oggi di fronte. Si tratta, allora, di individuare poche, salienti modifiche del nostro sistema. Da questo punto di vista io vorrei essere molto franco, un po' sulla linea che ho inteso esporre anche da altri colleghi. I punti su cui concentrare la nostra attenzione prioritaria debbono esserci chiarissimi: sono i punti che la Costituzione indica nella sua seconda parte quando tratta partitamente del potere legislativo, del potere esecutivo e del potere giudiziario. Questi sono i pilastri di un ordinamento statale. I tre poteri fondamentali della società non funzionano, non funziona il legislativo in maniera adeguata, non funziona l'esecutivo in maniera adeguata e non funziona

in modo adeguato neppure il potere giudiziario. Ma se essi non funzionano, lo Stato non funziona; se essi riescono a funzionare, lo Stato può funzionare. Ma se essi non funzionano, cioè se non mettiamo in essere proposte di riforma e non riusciamo in tempi rapidi ad attuarle in maniera tale che funzionino i tre poteri fondamentali dello Stato, non ci saranno dieci altre riforme su altri terreni marginali, importanti ma marginali rispetto ai tre poteri fondamentali su cui è eretto lo Stato, che consentiranno al sistema politico istituzionale di tornare a marciare con una certa efficienza. Dobbiamo pertanto accettare questo schema: che quello su cui bisogna incidere è il potere esecutivo, il potere legislativo e il potere giudiziario, lasciando ad una seconda parte del nostro lavoro una serie di altri temi. Se non seguiamo questa linea, non possiamo avere nessuna illusione di mettere ordine nel nostro sistema politico-istituzionale e non possiamo neppure avere nessuna illusione sul tipo di giudizio politico che il paese darà su una operazione che tende a trascurare i tre principali problemi che stanno alla base dell'ordinamento statale.

In conclusione, signor Presidente, se queste sono le considerazioni di fondo che muovono le nostre proposte di priorità, credo di aver cercato per lo meno di spiegare come dal problema della frammentazione, dal problema del peso eccessivo dei partiti, che sono i problemi che abbiamo comunemente analizzato, si risalga alla necessità di mettere ordine nei meccanismi decisionali, e non lo si possa fare se non mettendo in ordine i tre prin-

cipali elementi costitutivi della struttura statale. Naturalmente aggiungo che con lo schema che noi abbiamo presentato e sul quale probabilmente insisteremo con qualche, non voglio dire petulanza, ma certo con una certa energia, non abbiamo inteso inseguire astrattamente un modello che riteniamo ottimale, anzi ci sembra di poter dire che il complesso delle proposte che abbiamo espresso risponda ad un tentativo di ragionevole equilibrio fra risultanze delle analisi della crisi delle istituzioni da una parte e consapevolezza, dall'altra, del ventaglio di posizioni di disponibilità esistenti tra le principali forze politiche del paese, che sarebbe davvero incongruo o sciocco non tener presente. Si è fatto uno sforzo per tenere insieme un certo tipo di analisi e certi tipi di risultanze in maniera da poter fornire uno schema metodologico di lavoro e uno schema di priorità nell'ordine delle questioni da affrontare che risponda ad un'analisi largamente comune, con qualche divergenza, ma certamente ad esigenze poste non da noi, ma dal fatto che il sistema politico istituzionale, chiaramente, non funziona e va sistemato nei suoi istituti fondamentali. Questo è il senso della posizione che, appunto, noi abbiamo espresso nella nostra lettera; queste sono alcune delle motivazioni di fondo che mi sono permesso di esprimere, lasciando al collega Covi il compito di approfondire in altra successiva seduta aspetti particolari delle nostre proposte.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

**La seduta termina alle 17.50.**