

La Costituzione e la crisi

Le celebrazioni ufficiali per i venticinque anni della Costituzione hanno largheggiato nell'attribuzione di virtù profetiche ai costituenti. La tivù, per esempio, ha assicurato che la nostra Costituzione ha, sulle consorelle, un grosso vantaggio: «migliora col tempo». Come argomento non è dei più convincenti, ma la dice lunga sul desiderio di evadere dalle angustie presenti al modico prezzo di un atto di fede nello «stellone» provvidenziale.

Nessuna fuga dalla realtà nel dibattito che presentiamo in questo numero della Rivista. La crisi italiana vi è considerata con sereno realismo, sia nella diagnosi sia nella ricerca di terapie appropriate. Il merito del risultato è tutto degli illustri giuristi che hanno aderito all'invito degli «Stati» per uno scambio di vedute sul funzionamento del sistema politico-costituzionale, a un quarto di secolo dalla Magna Charta dello Stato repubblicano. Se un merito abbiamo avuto anche noi è stato quello di ignorare le astuzie normalmente adoperate per dirottare la discussione verso tesi prestabilite.

Il tema della tavola rotonda è stato fissato in funzione di un dibattito realmente aperto, l'unico utile. Non c'è niente, nel tema, che sia dato per acquisito, nemmeno l'esistenza di una crisi. Solo si invita a tener conto, nella valutazione dei risultati di un'esperienza che ha già occupato l'arco di una generazione, di alcune esigenze fondamentali. E in particolare dell'esigenza di assicurare la rappresentanza effettiva della volontà popolare in un sistema politico efficiente, oltretutto libero, affine ai sistemi dei Paesi associati all'Italia nella Comunità europea.

Del resto, un dibattito a cui partecipino specialisti così autorevoli di ingegneria costituzionale assume automaticamente il massimo di latitudine. Tanto più quando la profondità della dottrina si accompagna con la diversità degli orientamenti politici maturati nel corso dell'esperienza individuale. Ci preme richiamare su questo punto l'attenzione del lettore perché la sostanziale concordanza dei giudizi, registrata largamente nel dibattito, sia apprezzata nel suo giusto valore. L'assenza di concertazione rende, ci sembra, più significativa l'armonia delle opinioni a confronto.

Dalla tavola rotonda è uscita la conferma del valore attuale dei diritti di libertà statuiti nella prima parte della Costituzione. La stessa cosa non può dirsi della parte organizzativa, in cui risiede la debolezza organica di un sistema che ha fatalmente incoraggiato la dislocazione del potere. È la solita storia della proliferazione dei castelli nel regno di Carlo il Calvo: «Le piccole sovranità locali s'innalzano sulle rovine della sovranità centrale».

La lottizzazione del potere si manifesta oggi con la paralisi dell'azione di governo, la distorsione della funzione legislativa e di quella giudiziaria, la degradazione della lotta politica in lotta di oligarchie, mentre sfuma l'illusione che la società civile possa continuare a crescere nel caos. Questa condizione di disfacimento graduale può chiamarsi ancora democrazia? Il professor Sandulli lo nega, e non è davvero il solo. Risalire la china significa mettere mano alle riforme necessarie: riforme nel sistema, sicuro, ma anche riforme del sistema.

Esempi di riforme nel sistema sono l'approvazione della legge sui compiti della Presidenza del Consiglio (articolo 95 della Costituzione); la disciplina giuridica dei sindacati e la regolamentazione del diritto di sciopero (articoli 39 e 40); la rivalutazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; l'ampliamento della sfera dei poteri normativi del Governo di fronte al Parlamento; l'introduzione di controlli sulla legalità democratica nei partiti, senza di cui il finanziamento pubblico

appare arbitrario; la nomina di un comitato di garanti al vertice della Rai-tv; l'adozione di un sistema elettorale – attenzione! – diverso dal proporzionale (e non occorrerebbe, per questo, cambiare la Costituzione).

Quanto alle riforme del sistema, sono tutte riconducibili all'esigenza elementare di avere un esecutivo in grado di governare e di abbattere i diaframmi che impediscono al popolo di partecipare alle scelte politiche. I partecipanti al dibattito si sono posti il problema se, in Italia, una forma di Repubblica presidenziale sia preferibile al regime parlamentare. Considerazioni diverse, anche di opportunità politica, hanno fatto prevalere una terza soluzione: l'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio, alla testa di una coalizione di partiti affini, impegnati nell'attuazione di un programma organico di legislatura che ottenga il consenso del corpo elettorale. In altre parole, si tratterebbe di introdurre in Italia un efficiente regime del Primo Ministro, sul modello britannico.

L'idea non è nuova. Già Léon Blum, ai suoi tempi, esortava a vedere nel Primo Ministro una specie di «re in Parlamento»: «Un monarca – scriveva il capo del fronte popolare francese – al quale è stato tracciato un programma d'azione; un monarca temporaneo e revocabile, ma provvisto tuttavia della totalità del potere esecutivo, che in sé incarna e riassume tutte le forze vive della Nazione». Gli equivoci costituzionali riscontrabili nell'ordinamento della quinta Repubblica francese e la difficoltà di imitare il regime presidenziale americano hanno contribuito ad orientare i partecipanti al dibattito verso il modello britannico di democrazia «diretta».

Intorno a questo nucleo centrale si è formato un corollario di proposte complementari (e anche di qualche spunto alternativo): dalla trasformazione di uno dei due rami del Parlamento in un'Assemblea rappresentativa, su base regionale, degli «interessi» (qualcosa di molto simile a una Camera corporativa), alla revisione del modo di elezione del Presidente della Repubblica; dalla soppressione del rapporto fiduciario tra Camere e Governo, alla scelta dei candidati alle elezioni da parte degli iscritti ai partiti; dalla formazione di un organo nuovo e ristretto con il potere di determinare l'indirizzo politico del Governo, alla inclusione nel Governo dei segretari dei partiti governativi, alla soppressione dei poteri deliberanti attribuiti alle commissioni parlamentari, all'introduzione di correttivi per una migliore selezione della rappresentanza politica.

Le forze politiche possono, se credono, trovare in queste pagine ampia materia di utile riflessione. Che poi davvero lo facciano, e con quali risultati, è altro discorso. Non a caso, lo scetticismo sulla capacità dei partiti di rendersi interpreti dell'aspirazione popolare a cambiamenti compatibili con la sopravvivenza di un regime di libertà ha fatto da contrappunto, nella nostra tavola rotonda, alla formulazione dei progetti d'ingegneria costituzionale. Ma noi sappiamo che nei partiti – anche in quelli che del talmudismo costituzionale hanno fatto una professione di fede (o un piano d'appoggio per velleitarie operazioni di potere) – l'impatto con la realtà del Paese ha provocato non poche crisi di coscienza. La frammentazione del potere sembra ormai prossima a raggiungere l'estremo limite compatibile con l'esistenza di una società ordinata. È il momento giusto per incanalare correttamente l'onda di riflusso.

È appena il caso di rammentare la gran brutta fine che hanno sempre fatto, in casi del genere, le democrazie degeneri e imprevedenti. De Gaulle ha potuto con ragione affermare che «il potere non si prende: si raccatta». Non meno sprezzante del generale, nell'apprezzamento delle virtù eroiche delle classi politiche imbelli, l'ironico commento ispirato dal senatoconsulto che incoronò Luigi Napoleone imperatore dei francesi: «I

senatori persero la corona, ma salvarono la borsa». *La nozione di certi storici accidenti ha probabilmente ispirato a Giulio Andreotti queste considerazioni di sapore ammonitorio: «Un sostegno di massa alle tendenze riformatrici della Costituzione – che vanno ben al di là di quelle degli amici di “Europa ’70” – potrebbe venire dalla mancata risposta nel momento presente a tre importanti ansie di larga parte della popolazione: una esistenza rispettata di ordine democratico; un aggravamento della situazione dell’occupazione e del lavoro che rendesse difficile o impossibile la vita di molte famiglie italiane; un appesantimento del tenore morale dei costumi che fosse addebitato a una specie di agnosticismo anarcoide del presente regime democratico costituzionale».*

È passato meno di un anno da quando è apparso lo scritto di Andreotti (nella «Repubblica probabile», ed. Garzanti) e non c’è dubbio che la situazione, sotto il profilo dell’ordine e (se vogliamo) anche dei buoni costumi, evolva di male in peggio a dispetto di ogni lodevole tentativo di rimediare. Quanto all’andamento dell’economia, basti citare la relazione tenuta dal professor Siro Lombardini al convegno organizzato a Perugia dalla Dc nel dicembre scorso: «Una fase prolungata di ristagno può rendere difficile il consolidamento e forse il mantenimento del regime democratico: il fatto è che nove coperte possono bastare per dieci soldati... se però le coperte scendono a cinque, il sistema può funzionare solo se un capo decide chi deve restare, e per quanto tempo, senza coperta».

Le coperte, forse, non si sono ancora dimezzate, ma è un fatto che in due anni abbiamo perso mezzo milione di posti di lavoro («Non eravamo mai scesi così in basso!», si dispera Luigi Preti). Circa il rapporto tra ristagno produttivo e democrazia, merita di essere citata l’opinione di un osservatore americano, Ferdinando Hermens, il quale ha fatto presente che soltanto grazie al «miracolo economico» la prima Repubblica italiana ha tirato avanti fin qui. Non senza una certa crudezza il professor Hermens ha fatto intendere (sul Corriere della Sera del 31 dicembre) che a questo punto la prima Repubblica gli sembra arrivata al capolinea, sotto l’effetto concomitante della crisi economica e della crisi politica. Le soluzioni? Hermens non ha dubbi: per salvare la democrazia in Italia le forze politiche debbono trovare il modo di farla funzionare, cominciando con l’introdurre il «fattore maggioritario», prima che la repulsione per una condizione di semianarchia induca la gente a invocare a gran voce la venuta del tiranno.

Non si può dire che lo studioso americano abbia in gran pregio il nostro assetto istituzionale, così prodigo nella statuizione dei diritti di libertà per i gruppi politici e così avaro nell’affermazione dei diritti dell’autorità. «Sicuro, io credo nello Stato forte», proclamò De Gasperi; in un’intervista pubblicata, curiosamente, solo poche settimane fa. Aggiungendo subito, a scanso di equivoci, che lo Stato forte «non può essere che quello ove si rispetta la legge».

Disgraziatamente l’idea dello Stato forte è stata scarsamente popolare tra i costituenti. Dossetti, esponente di primo piano della sinistra democristiana, si provò a dire, all’epoca della Costituente, che la democrazia avrebbe dovuto apparire autorevole, ma ottenne solo di suscitare un’ondata di diffidenza. Quando, nel ’53, De Gasperi cercò di rimediare varando quella riforma in senso maggioritario della legge elettorale che avrebbe dovuto essere anche il passepartout di una riforma costituzionale, era troppo tardi. Il vizio d’origine della Costituzione aveva già contagiato il sistema politico.

È stata la grande paura del fascismo che ha condizionato le scelte dei costituenti orientandoli verso la ripetizione di modelli che pure avevano dato così cattiva prova nel

primo dopoguerra. E passi per il '47, quando certe paure – cattive consigliere sempre – potevano se non altro essere spiegate in termini di umana comprensione. Ma la paura del fascismo – divenuta col tempo alibi di operazioni di potere inconfessabili – la classe politica democratica se l'è tirata dietro fin qui, col risultato di bloccare ogni tentativo di conferire un certo grado di funzionalità al sistema.

Si pensi all'idea, avanzata nel '60 e riproposta nel marzo '70, di far entrare nel governo i segretari dei partiti governativi, col rango di vice-presidenti del consiglio o di ministri senza portafoglio. D'accordo, il segretario del PNF sanzionava ai suoi tempi, come ministro senza portafoglio, il legame tra Stato e partito. Ma questo precedente non avrebbe dovuto far chiudere gli occhi di fronte all'esigenza, non volendo tornare a un sistema costituzionale puro, di attribuire ai capipartito la loro parte nella responsabilità collettiva del ministero. Sarebbe stato logico, dal momento che queste associazioni privatistiche svolgono di fatto funzioni pubbliche, «costituzionalizzare» se non i partiti almeno i segretari dei partiti al governo. Eppure un vero e proprio processo alle intenzioni fu imbastito – e con sorprendente efficacia – contro Fanfani quando, da presidente del consiglio incaricato, chiese, elementare garanzia, la presenza di un «direttorio» di capipartito nel suo governo.

Oggi la paura del fascismo è il grande spauracchio agitato da chi vuol mettersi d'accordo con il Pci. Si favoleggia di un «patto costituzionale» che non c'è mai stato (i lavori conclusivi della Costituente, dopo il giugno '47, si svolsero nel clima infocato seguito all'estromissione dei socialcomunisti dal governo De Gasperi). Si pretende che la Carta costituzionale sia la testimonianza mirabile di un'età dell'oro in cui comunisti cattolici e socialisti lavorarono in spirito ecumenico per modellare la democrazia italiana. S'intende che l'età dell'oro, se vi fu, può ritornare.

Quelli che si sobbarcano all'onere di ristabilire la verità storica sono, tra i politici, assai pochi. Tra i pochi, Fiorentino Sullo che (sul Corriere della Sera del 29 dicembre) se n'è uscito a dire chiaro e netto che nella Costituente «si giunse più d'una volta alla vittoria delle impostazioni comuniste contro quelle della Dc» e che se i costituenti di parte democristiana si acconciarono a progettare una macchina costituzionale dotata di freni potentissimi e di un motore scandalosamente fiacco non è stato soltanto perché traumatizzati dall'esperienza fascista ma anche perché timorosi che le elezioni del '48 portassero al potere il fronte popolare. Come dire (difatti Sullo lo dice) che la nostra è una Costituzione da rifare, se possibile.

Sappiamo bene che, nella Dc, molti la pensano come Sullo. Ma è un fatto che quelli che fanno la voce grossa sono più spesso gli altri, i capifila della sinistra democristiana. Come Zaccagnini, per esempio, che non s'è fatto scrupolo di parlare a Ravenna il 3 dicembre, da presidente del consiglio nazionale democristiano, per proporre al Pci un «patto costituzionale» che dovrebbe servire a costruire «pur nella diversità delle idee e dello scontro dialettico una nuova Italia più giusta e più umana». Moro, autorevole amico di Zaccagnini, più ambigualmente parla del Pci come della «coscienza critica» della maggioranza, mentre Salizzoni preferisce andare subito al sodo invocando la «fedeltà allo spirito della Costituzione» in funzione di paravento per un «incontro sui valori della pace», ovviamente in chiave antiamericana.

I comunisti certo non si tirano indietro, anzi reclamano una specie di prova d'amore. Per cominciare, chiedono alle sinistre democristiane di bloccare il disegno di legge del governo per il ripristino del fermo di polizia (assurdamente definito incostituzionale). Donat-Cattin ha voluto rispondere per primo all'appello dei comunisti. «Si deve confermare – ha affermato questo esponente della sinistra dc – che saremo contrari in

ogni sede, nessuna esclusa, all'iniziativa del fermo di polizia, non corrispondente alla linea e al programma del partito». *In una democrazia ordinata, Donat-Cattin dovrebbe rispettare le regole del gioco. Da noi non fa più meraviglia che una minoranza pretenda di imporsi alla maggioranza e spesso vi riesca.*

Questo accade più spesso che non si dica. Nessuno ha notato, per esempio, come il programma presentato dalla Dc in occasione delle ultime elezioni escluda che sia «preminente perseguire l'ambizioso disegno di attuare quella norma dell'art. 95 della Costituzione che prevede l'emanazione di una legge sulla Presidenza del Consiglio e sui Ministeri». Si tratta di un provvedimento che, il Pri, come anche altri partiti, considera «un adempimento prioritario», che il presidente del consiglio Andreotti ha definito «urgente» in un'intervista pre-elettorale, e che lo stesso segretario della Dc Forlani reputa necessario (a giudicare dai propositi di rigorosa rivalutazione del ruolo del Presidente del Consiglio pubblicamente espressi nell'ipotesi che un giorno tocchi a lui il compito di dirigere un governo). Opinioni autorevoli, dunque, e largamente condivise nel comitato di democristiani che ha preparato il programma elettorale del partito. Eppure, quel solenne documento fa giustizia sommaria dell'«ambizioso disegno» (il piccolo mistero può spiegarsi col fatto che il compito di redigere materialmente la parte del documento elettorale riguardante le istituzioni se l'è assunta il «moroteo» Morlino)...

«Al fondo delle impostazioni della democrazia cristiana – scrisse Saragat nel 1961 – c'è lo scetticismo per la possibilità di trasformare l'Italia in un paese veramente moderno». Che è poi un modo meno crudo di dire che i cattolici non hanno il senso dello Stato: giudizio sicuramente ingeneroso e troppo schematico per essere vero, ma ricorrentemente accreditato da certi giochetti di prestigio. Attenzione però: il problema della restaurazione dello Stato democratico è concreto e pressante. Se il partito di maggioranza relativa non fa la sua parte, qualche altro gli soffierà l'occasione storica. Certi ragionamenti che si sentono fare da socialisti sulla «difficoltà di tradurre in schieramenti politici gli schieramenti sociali» e sulla esigenza di creare «una maggioranza omogenea e quindi efficiente» per un governo di legislatura che «spezzi il potere della Dc», dovrebbero mettere sul chi vive i più responsabili tra i democristiani.

«La Costituzione non si tocca»? Ma questo lo dicono – oggi – i comunisti (e non tutti). Non lo dice, ed è naturale, la Corte Costituzionale, che in una recentissima sentenza ha affermato: «Uno Stato democratico non solo consente la critica delle istituzioni vigenti, ma anzi da essa trae alimento per assicurare, in una libera dialettica delle idee, l'adeguamento delle medesime ai mutamenti intervenuti nella coscienza nazionale». È esattamente ciò che questa Rivista si è proposta di fare promuovendo il dibattito sul funzionamento delle istituzioni presentato nelle pagine che seguono. Ringraziamo gli autorevoli giuristi che vi hanno preso parte: Crisafulli, Sandulli, Mortati, Ferrari, Galeotti, La Pergola e Jemolo, che è stato il moderatore della discussione. Con l'augurio che l'iniziativa serva di orientamento su problemi vitali per la sorte della democrazia italiana e per l'effettiva integrazione del nostro Paese nella Comunità europea.

Franco Cangini

JEMOLO – *Io come moderatore conto di non dire niente e di ascoltare. Dico questo volutamente, perché, conoscendo il mio pessimismo, farei del nero di seppia, che non è proprio il caso di fare. Vi ascolterò molto volentieri, sperando che questo pessimismo sia moderato da ciò che sentirò. So benissimo che siete tutti, oltre che degli illustri giuristi, delle persone pratiche: sono sicuro che proporrete adattamenti e revisioni che abbiano una qualche reale possibilità di essere concretizzati.*

È inutile dire che per me la prima riforma da fare sarebbe quella di ridurre e il numero dei deputati e i poteri del Parlamento. Questa è una proposta però, che non potrebbe essere approvata da alcuna Camera.

CRISAFULLI – Innanzitutto, condivido lo scetticismo di partenza: noi ci metteremo qui a formulare proposte di revisione o di adattamento della Costituzione che dobbiamo considerare tutte irreali. Muoviamo pure, dunque, da questo dato di fatto. Se pensassimo, invece, di avanzare delle proposte concretamente realizzabili in un prossimo futuro, credo che non saremmo nemmeno qui a discutere.

Vorrei iniziare dal punto B) del tema, che mi sembra si compenetri con il primo: crisi *del* sistema o crisi *nel* sistema? A mio avviso, la crisi è *del* sistema, e più precisamente del sistema «parlamentare», che s'è dimostrato, alla prova dell'esperienza, inadeguato a reggere il confronto con la odierna civiltà di massa: è un sistema che è crollato due volte in Francia (Terza Repubblica, nel 1940, e Quarta Repubblica, nel 1958) e già una volta in Italia, nel 1922, e che mi pare stia per fare una cattiva fine anche adesso (e sarebbe dunque, da noi, per la seconda volta). Non esito ad affermare che la crisi è del sistema «parlamentare» inteso nel senso più lato, sia come forma di governo in senso stretto, sia, più largamente, come sistema in cui il centro della vita politica e della legislazione è costituito dal Parlamento.

Noi, d'altra parte, non dobbiamo parlare, qui, delle responsabilità degli uomini, della classe politica: non è il nostro compito. Noi dobbiamo parlare delle istituzioni, del regime, quindi della Costituzione sulla quale si fondano. E possiamo ormai parlare della Costituzione con il dovuto distacco, poiché è finito il tempo dei discorsi celebrativi e delle grandi illusioni. Appunto, parlandone con il dovuto distacco, credo che il vizio d'origine della Costituzione che ci regge sia quello di essere sorta e di porsi come «costituzione antifascista»: una costituzione non può essere «antifascista» o «antisocialista», o che so io, o quanto meno assumere a proprio motivo centrale e *caratterizzante* il suo essere «contro» una qualche precedente esperienza. In troppe sue disposizioni, ed anzitutto nel suo spirito informatore, la nostra Costituzione si presenta come una specie di risposta polemica ad un recente passato, più o meno condannabile che esso sia, secondo i punti di vista.

In altri termini, i nostri costituenti si sono limitati a trarre esperienza esclusivamente dai mali od inconvenienti, ma hanno voluto ignorare i mali e gli inconvenienti che hanno portato al ventennio. Essi hanno riprodotto, e per giunta codificato in formule rigide e spesso minuziose, tutte le cause delle disfunzioni e delle storture del vecchio sistema parlamentare italiano, che già scricchiolava agli inizi del primo dopoguerra, in particolare negli anni 1921-1922, e che il fascismo ebbe, in questo senso, facile gioco a spazzar via. Per rendersene ragione basta guardarsi attorno, constatando la paralisi dell'amministrazione, l'impotenza e la instabilità dei governi, il disordine imperante nella società civile.

Uno degli aspetti negativi più gravi della nostra Costituzione, che è direttamente connesso con l'orientamento polemicamente «antifascista» cui è ispirata, sta nella

disciplina della produzione legislativa, tutta incentrata attorno al mito ottocentesco della legge. Il Prof. Matteucci, nel convegno «Processo allo Stato», svoltosi a Roma nel 1969, per iniziativa della Fondazione «Luigi Einaudi», si domandava: «Perché continuamente leggi e leggine che ci sommergono da ogni parte?».

Tutti deplorano e deploriamo quella che si suol chiamare l'inflazione legislativa. Ebbene chiediamoci perché si fanno leggi e leggine ad ogni piè sospinto. Innanzi tutto perché molte, moltissime materie sono già regolate da leggi o da atti aventi forza di legge, per cui è poi necessaria una nuova e diversa legge per qualsiasi modifica; in secondo luogo, perché la nuova Costituzione a sua volta, è pullulante di «riserve di legge». Si tratta di un istituto veramente anacronistico, consistente – come sapete meglio di me – nel prescrivere che determinate materie non possano venir disciplinate se non dalla legge (come legge «formale», ossia, in termini politici, legge del Parlamento). Ho contato almeno diciassette riserve di legge *sicure*, non includendo, cioè, nel computo i casi in cui il rinvio della Costituzione alla legge può intendersi come semplice generico rinvio al «diritto oggettivo», ossia alla legge in senso largo, comprensiva di qualsiasi fonte e quindi anche dei regolamenti (come quando si dice che «la legge è uguale per tutti»). Per fortuna, la prassi e la giurisprudenza hanno attenuato questo frequente ricorso all'istituto della riserva di legge, introducendo la distinzione, forse soltanto empirica, tra le riserve «relative» e quelle «assolute» e configurando come «relative» gran parte delle riserve introdotte dalla Costituzione. Per fortuna, anche la Corte costituzionale ha largheggiato, in quest'ordine di idee, quando si è trattato di controllare se fossero state rispettate o meno le riserve relative, contentandosi che fossero posti nella legge anche soltanto pochi, e magari generici, principi e criteri direttivi, rivolti a delimitare la potestà dell'esecutivo: altrimenti avremmo avuto una paralisi pressoché totale. Se davvero dovesse essere soltanto la legge a regolare, per intero e minutamente, le materie indicate in Costituzione come ad essa «riservate» è facile immaginare dove andremmo a finire.

Io credo, perciò, che quando oggi si afferma – deplorandolo – che la legge è diventata strumento di governo e che si governa legiferando, si dice cosa giusta, ma si critica in realtà, non tanto una degenerazione del sistema, quanto proprio ed in primo luogo la stessa Costituzione: si critica, in altri termini, questo mito «ottocentesco» della legge, anacronisticamente codificato nella Costituzione repubblicana.

Oggi, che cosa succede? Un governo che dà segni di voler agire, adotta una certa linea di condotta, predispone certe misure, ma quando leggiamo sui giornali che è stato deliberato qualcosa, in effetti è stato soltanto predisposto un disegno di legge, che verrà trasmesso al Parlamento, per essere da questo approvato (se mai lo sarà) attraverso un procedimento macchinoso, appesantito da un bicameralismo del tutto inutile (almeno, così come è oggi congegnato). D'altronde in Parlamento tutto si stempera; intervengono emendamenti a getto continuo, non di rado contrastanti con gli intenti originari del progetto; gli emendamenti dell'opposizione vengono a volte approvati da maggioranze improvvisate, dopo una lunga serie di contrattazioni e mercanteggiamenti: in conclusione, se la legge alla fine «passa», questo avviene troppo in ritardo rispetto alla situazione che doveva inizialmente fronteggiare; comunque, la legge «passa» snaturata, diventa un'altra cosa, per cui deve concludersi che il Governo non è in grado di esercitare nella realtà quell'indirizzo politico che si proponeva di attuare.

In sostanza il Parlamento rappresenta un ostacolo permanente e difficilmente superabile all'attuazione dell'indirizzo politico di qualsiasi Governo, quale che ne sia la colorazione politica, buono o cattivo che sia tale indirizzo. In primo luogo occorre,

dunque, arginare questa erosione, da parte del Parlamento, dei poteri che spettano all'esecutivo, ed in particolare al Governo, che ne costituisce l'organo di vertice.

Credo che siamo tutti d'accordo sul concetto che una democrazia deve essere, sì, libera ed articolata, ma deve essere anche forte; per essere tale, deve avere una funzione di governo efficiente. Non si tratta tanto di garantire la stabilità del Governo: questo è un luogo comune, perché un governo può essere stabile, anche se inefficiente, anzi – paradossalmente – proprio *perché* inefficiente (meno agisce minore è il numero e la consistenza degli interessi che si sentono minacciati); e il problema è invece di avere governi efficienti. Ma l'efficienza governativa implica una larga sfera di autonomia anche normativa, da attribuire e garantire all'esecutivo. Non dimentichiamo che quasi tutte le grandi riforme sono state realizzate in Italia, già molto prima del ventennio fascista, nel corso della storia costituzionale del vecchio regno d'Italia prefascista, non per legge, ma con atti aventi forza di legge, adottati dal Governo, sia in base ai «pieni poteri», sia in base a deleghe legislative amplissime.

Bisogna avere il coraggio di affrontare il problema, perché diversamente non servirebbe nemmeno una eventuale (e molto ipotetica) revisione della forma di governo in senso «presidenziale». Un Presidente, pur dotato dei molti poteri che gli spetterebbero secondo lo schema della forma «presidenziale», in Italia, dove non esistono le *conventions* che vigono negli Stati Uniti tra Presidente e Congresso e dove, all'opposto di quanto avviene negli Stati Uniti, il sistema partitico è molto rigido, per ogni misura richiedente l'intervento della legge – e le ipotesi sono tante, come ho ricordato – sarebbe ridotto alla mercé del Parlamento. L'indirizzo politico che, per investitura popolare diretta, il Presidente dovrebbe impersonare, si spunterebbe di fronte alla contraria volontà del Parlamento, a meno che nel seno di questo egli non disponesse di una maggioranza sicura ed omogenea.

Perciò il primo punto del quale dobbiamo occuparci è il seguente: come ricondurre entro giusti limiti i poteri del Parlamento, ed in particolare, come incidere sul monopolio legislativo delle Assemblee.

In proposito, cominciando dall'aspetto organizzativo, conviene parlare anzitutto del bicameralismo: che senso ha avere due Camere, le quali sono il doppio l'una dell'altra? Ai tempi della Costituente, partecipai a un dibattito con il Prof. Mortati. Egli sosteneva, se ben ricordo, che la seconda Camera dovesse essere di tipo, diciamo così, «corporativo», porsi cioè come assemblea rappresentativa degli interessi. Io ero contrario a questa tesi; ero io che avevo torto, mentre riconosco ora che aveva ragione Mortati. La duplicità di assemblee, quanto meno, avrebbe avuto un senso, con una Camera rappresentativa degli interessi, accanto ad un'altra, espressione, invece, del suffragio universale indifferenziato... Al punto in cui siamo arrivati, peraltro, questi interessi, specie professionali e di categoria, hanno assunto ormai un tale peso all'interno dei partiti, nelle loro svariate correnti, e quindi nello stesso Parlamento, che sarebbe forse inutile, se non dannoso, creare con tanti anni di ritardo, una Camera degli interessi. Si tratterebbe piuttosto di rafforzare i poteri del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Rimane, dunque, l'idea di sopprimere la seconda Camera, con il risultato prevedibilmente certo di un notevole snellimento della procedura legislativa e del procedimento per il conferimento della fiducia, oltre che con risparmio di spesa non indifferente. Oppure, in linea subordinata, di istituire un Senato che, pur restando elettivo a suffragio universale, sia formato da elementi scelti entro categorie non economico-professionali. Incidere, in altre parole, sulle condizioni di eleggibilità a

senatore (stabilendo, ad esempio, che i candidati debbano avere appartenuto ad uno dei rami del Parlamento per almeno due legislature, o esser stati per un determinato periodo di tempo presidenti di Giunte o di Consigli regionali, sindaci di grandi Comuni, dirigenti di enti pubblici economici di importanza nazionale, e via dicendo). Si tratterebbe, insomma, di riprendere – ammodernandole, naturalmente – le vecchie categorie statutarie, rimettendo tuttavia la scelta e la nomina dei senatori al voto popolare, in modo da avere una seconda Camera che sia tecnicamente agguerrita ed al tempo stesso animata da minor spirito gregario: è da presumere, infatti, che uomini di un certo livello, che non dipendono per la loro esistenza quotidiana dal partito e quindi non sono sottoposti a pressioni psicologiche per la necessità di vedersi reinseriti in lista alle prossime elezioni, possano dimostrare maggiore indipendenza nell'applicazione del loro mandato.

Sotto l'aspetto funzionale, poi, si pone la duplice esigenza di procedere a quella vasta «delegificazione», che da tempo viene invocata da molte parti, e di ridurre il numero delle «riserve di legge». Per attuare la delegificazione, non si richiedono mutamenti costituzionali; ma è chiaro, invece, che la delegificazione incontra un limite – allo stato delle cose, insuperabile – nelle numerose riserve di legge costituzionalmente stabilite, e per ridurre le quali sarebbe naturalmente necessario l'intervento di leggi di revisione costituzionale.

Sempre in tema di produzione legislativa, vorrei anche richiamare la vostra attenzione sull'istituto del decreto-legge. È inutile citare episodi recenti o recentissimi tutti sappiamo per esperienza che lo strumento del decreto legge, per il modo in cui è regolato, sempre per reazione all'abuso fattone durante il periodo fascista, non riesce ad assolvere a quello che è il suo proprio fine. Attualmente in base all'art. 77 della Costituzione, non solo la validità, ma la stessa efficacia dei decreti-leggi dura 60 giorni: se, decorso questo periodo, il decreto legge non è convertito in legge, decade *ex tunc*, vale a dire che è come se non fosse stato mai emanato (di qui, una serie di complicazioni di carattere pratico, derivanti dalla provvisoria vigenza dei decreti non convertiti). Se invece si prescrivesse la decadenza *ex nunc* (dal momento cioè del rifiuto di conversione o dallo spirare del termine), almeno per due mesi le misure di urgenza adottate dal Governo avrebbero utilmente ed efficacemente operato con effetti definitivi, sia pure limitatamente a un breve periodo di tempo. Mi chiedo inoltre se non sarebbe da stabilire il divieto di emendamenti in sede di conversione dei decreti legge. In altri termini, le Camere dovrebbero non avere altra scelta che di dare o negare la conversione dell'atto del Governo, nella sua formulazione originaria: *o prendere o lasciare*. Mi chiedo anche se, qualora si fosse d'accordo su questa idea, sarebbe necessaria per attuarla una revisione costituzionale: poiché lo art. 77 della Costituzione non si occupa affatto degli eventuali emendamenti, sarebbe probabilmente sufficiente che questi fossero vietati dai regolamenti parlamentari, allo stesso modo del resto come i regolamenti parlamentari hanno limitato il potere di emendamento per i progetti di leggi costituzionali in sede di seconda lettura. Una soluzione subordinata, realizzabile certamente attraverso i soli regolamenti parlamentari, potrebbe essere quella di escludere emendamenti che non siano previamente accettati dal Governo.

Anche per quanto riguarda la delegazione legislativa, è evidente che la disciplina adottata dall'art. 76 della Costituzione è ispirata alla solita sfiducia nei confronti del Governo e perciò a criteri estremamente restrittivi. Qui il discorso è più semplice, perché, senza bisogno di modifiche alla Costituzione, basterebbe che la prassi si orientasse nel senso di un più largo uso dello strumento della delega.

Ci sarebbe ora da parlare dei problemi relativi alla forma di governo in senso stretto, come sistema di distribuzione tra organi della funzione di indirizzo politico. Forma parlamentare o forma presidenziale? Per questa parte, mi riservo di prendere nuovamente la parola più tardi, se necessario. Per il momento, mi premeva soprattutto richiamare la vostra attenzione sul punto pregiudiziale del quale mi sono già qui occupato e che mi pare possa così riassumersi: qualunque riforma del sistema di governo, strettamente inteso, presuppone che si affronti l'altro problema, del monopolio legislativo nelle mani del Parlamento e di una ragionevole limitazione dei poteri del Parlamento medesimo, in modo che siano garantite l'effettiva autonomia e la capacità di azione del governo, anche nel settore normativo.

JEMOLO – *Aderisco a molti concetti espressi. Si tratta di una Costituzione basata sui principi del 1848-1849, non avendo avuto neanche il coraggio di sopprimere la petizione, «sepolta» dal 1860. Tutte quelle norme sull'immunità parlamentare avevano un senso nel 1850. Bisogna procedere a molte varianti. Non è possibile avere una lista nazionale senza voti di preferenza, ma con la possibilità di cancellare certi nomi per i deputati, nonché un Senato formato per metà dai sindacati e metà dalle regioni?*

SANDULLI – Se vogliamo prospettare delle soluzioni, dobbiamo innanzitutto vedere quali sono i difetti. Occorre partire da una diagnosi e dall'eziologia, per arrivare alla terapia. Come fanno i medici.

Che ci sia una crisi in atto nel nostro sistema è fuori discussione, tutti lo ammettono. La cosa più seria è che, più che di crisi, si tratta di lisi. Di fronte ad una situazione di crisi, del tipo di quella francese del 1958, è molto più agevole chiamare a raccolta; in casi del genere è facile che tutti siano d'accordo e cerchino comunque una soluzione per fronteggiare uniti la situazione d'emergenza. Quando, come nel nostro paese, si determina invece uno stato di disfacimento graduale, quando il monte cede granello a granello, si produce quasi una assuefazione; e fronteggiare la situazione diventa quasi impossibile. In altri termini, suonare le campane a martello può rivelarsi inutile.

Per questo condivido il pessimismo di Jemolo. È possibile pensare a riforme di poco conto; ma esse non sono in grado di risolvere i problemi. Pensare invece a riforme di fondo, alla possibilità che si formi una valida volontà in tali sensi, è un sogno nell'attuale situazione politica. Noi però siamo dei tecnici, non dei politici. È nostro compito soltanto formulare diagnosi e indicare quali potrebbero essere le terapie. Nessuno potrà tacciarci di ingenuità per averle ipotizzate. Toccherà poi ai politici, se lo vorranno, cercare le strade convenienti.

Che quella attuale sia, per il nostro paese, una situazione estremamente delicata, nessuno potrebbe negare. È in crisi l'autorità dello Stato, la capacità, in altri termini, da parte dello Stato di far valere le sue potestà, le sue leggi, la volontà del popolo, se è vero che le leggi in democrazia sono la volontà del popolo. È in crisi perciò la stessa democrazia.

Quando si afferma che chi addita, in una simile situazione, un'esigenza di riforme istituzionali, si pone contro la democrazia, si formula una accusa assai ingiusta. Chi pone e affronta siffatti problemi dall'interno del sistema, lo fa nell'intenzione e nella speranza di difendere la democrazia, di salvarne l'essenza.

Quali sono gli aspetti della crisi? Innanzitutto c'è la inefficienza dei governi, derivante dalla mancanza di stabilità dalla impossibilità di realizzare equilibri che non siano instabili.

Già Crisafulli ha ricordato che bisogna guardare all'efficienza. Oggi questo discorso non è di moda. La parola efficienza è di quelle che pare ci si debba vergognare di usare nel nostro paese. Invece non è così. Senza efficienza di governo, senza autorità statale, nessun ordinamento politico, economico e sociale si tiene. Le stesse famiglie sono in pericolo. Ebbene, l'efficienza per un governo è condizionata essenzialmente dalla non instabilità. I nostri governi sono invece instabili; si sentono minacciati tutti i giorni da «attentati alla diligenza», dai quali si debbono preservare, visto che non se ne possono difendere. Lo hanno fatto spesso ricorrendo ai compromessi più incredibili, alle più inammissibili abdicazioni. Per sottrarsi all'attacco, hanno fatto finta di non vedere tante cose che era loro indeclinabile dovere di non perdere di vista e alle quali avrebbero dovuto porre rimedio in tempo utile. Tutto ciò ha vanificato il potere, ha accresciuto l'inconsistenza dello Stato, l'indebolimento della società, la perdita di coesione e di consistenza del corpo sociale.

Uno degli aspetti dello stato di crisi è la mancanza di certezza del diritto, delle situazioni soggettive. Siamo tutti insicuri: il lavoratore, l'imprenditore, il padre di famiglia, l'amministrazione, il governo, i giudici. Non c'è certezza nella società e negli individui. Molti addirittura considerano cosa da condannare l'appello alla esigenza di certezza. Oggi tutto è approssimativo, fluttuante. Si reclamano palingenesi e trasformazioni velleitariamente, discordemente e spesso al di là e al di fuori della Costituzione. Gruppi e gruppetti vorrebbero farsi giustizia da sé, ragione da sé, tagliarsi da sé la fetta della torta comune, poco curanti se la torta basti per tutti. Questo porta fatalmente non solo alla rovina, ma alla perdita di autenticità e di credibilità della democrazia.

Il potere decisionale si è spostato fuori del Parlamento, nonostante la scarsa rappresentatività dei partiti. In Italia ci sono 50 milioni di abitanti: gli iscritti ai partiti si aggirano intorno ai 5 milioni; gli attivi nei partiti sono sì e no 500 mila, dei quali la maggior parte ai bassi livelli decisionali. In sostanza il sistema si regge su un potere oligarchico centralizzato. La lotta politica è lotta di oligarchie: dobbiamo avere il coraggio di dirlo. Gli altri, i più, assistono frustrati, sono «esclusi». La politica si fa nelle botteghe o, peggio, nei retrobottega e nei sottobottega. Molte cose non affiorano in alcun modo. Il cittadino operoso, l'uomo della strada, è tagliato fuori, anche quando il suo valore sociale sia alto. C'è un'alienazione completa. La democrazia non è questo.

I partiti sono burocrazia e gerarchia. Provi una personalità, uno che per il prestigio che merita e riscuote può far ombra ai notabili, a chiedere di iscriversi per partecipare effettivamente alla vita politica, e vedrà quanto la sua domanda sarà gradita: si cercano soltanto portatori d'acqua. Non parliamo poi delle candidature per il Parlamento. Sono sempre gli stessi nomi: quelli della carriera. Non c'è circolazione tra comunità e partiti. La componente sociale è assolutamente «fuori gioco», secondo una felice espressione di Duverger.

La causa prossima della perigliosità dell'accidentato percorso della diligenza governativa, costantemente esposta ad attentati ed assalti (ma sempre e solo dall'interno delle oligarchie di potere) risale soprattutto alla scarsa compattezza del partito di maggioranza. C'è una molteplicità di leaders accanitamente antagonisti, dei quali nessuno riesce ad affermare la propria preminenza. C'è tutta una serie di correnti puramente clientelari. Ogni leader aspira al potere per sé e la sua corrente e all'emarginazione degli altri. Per attingere il potere si capovolgono le formule, vale a dire le alleanze. Perciò, appena riesce a realizzarsi una parvenza di stabilità, subito

vengono prospettate altre e magari opposte soluzioni, destinate a turbare immediatamente l'equilibrio appena determinatosi, e ad evitare che esso si stabilizzi.

Né il difetto è presente nel solo partito di maggioranza. Ne sono affetti i maggiori partiti della cosiddetta area democratica. Abbiamo assistito da un giorno all'altro a certe inversioni di posizioni, da far venire le vertigini a qualsiasi equilibrista; addirittura a scambi vicendevoli nel gioco delle parti.

Le cause remote di tutto ciò? Il bipartitismo imperfetto, per dirla con la formula di Galli, la presenza di una forte sinistra in sostanziale antagonismo col sistema e perciò autoescludentesi dal quadro delle forze del governo, ma nello stesso tempo condizionante di esse in modo decisivo. L'esclusione della possibilità di una alternativa democratica ha ridotto, sì, al minimo la scelta tra le formule governative; ma non è stata fattore di stabilità. Anzi ha complicato il gioco politico, trasferendolo alle correnti dei partiti di governo, disposte a cercare, per raggiungere o tenere il potere, l'innaturale appoggio parlamentare (e non solo parlamentare) – palese o larvato – di questa o quella forza di opposizione. È venuta a determinarsi sotto molti aspetti una solidarietà tra talune correnti di un partito ed altri partiti maggiore di quella con le altre correnti dello stesso partito. Lo spartiacque tra maggioranza e opposizione è così diventato una linea estremamente confusa, labile e fluttuante.

Ora, perché c'è nel nostro paese una forte sinistra in palese antitesi col sistema? Non occorre risalire molto indietro. Siamo un paese economicamente debole. La scarsità delle risorse naturali, il retaggio storico delle aree depresse, la forte densità demografica e il basso reddito individuale, comportano una debolezza economica, la quale genera fatalmente una debolezza politica, aperta alle tentazioni demagogiche.

La miseria, il basso livello culturale che ad essa si accompagna, sono fertile humus per siffatte tentazioni. In Italia la tiratura dei quotidiani è a uno dei livelli più bassi: si vendono appena 5 milioni di copie al giorno. Occorre aggiungere la cattiva informazione radiotelevisiva di Stato, alimentata essa stessa dalle difficoltà e dai compromessi del potere. Non abbiamo una radiotelevisione obiettiva e completa; così nelle notizie come nei programmi culturali. Il servizio radiotelevisivo è diventato esso stesso sede di politica di parte. Sicché i più – che solo a quella fonte di conoscenza si abbeverano – vengono tenuti lontani dalla conoscenza delle cose del paese e di quelle degli altri paesi; vengono impediti di giudicare sulla base dei fatti. Neanche chi ha responsabilità di potere si è mai sforzato di far conoscere direttamente al popolo la vera realtà delle cose. La degenerazione è arrivata al punto che una cosa del genere sarebbe considerata, da noi, un abuso di potere. Ecco perché oggi gran parte dei cittadini non sa che solo i paesi autenticamente democratici sono stati in grado di conquistare e sono in grado di conservare certe condizioni di benessere e di civiltà, che altrove sono estremamente remote; e pensa invece che tutto il bene sia da quell'altra parte.

Queste cose contribuiscono a spiegare come sia difficile risanare i mali del paese. Una democrazia non può essere sana se non c'è pienezza di informazione.

Tra gli altri aspetti dell'esautoramento dello Stato, vi è lo svuotamento della programmazione. Ci siamo riempiti la bocca e le orecchie di programmazione fino al 1968, poi ce ne siamo dimenticati. Sembrava che si fosse tutti di accordo nel senso che senza programmazione non può esservi ordine nell'economia e nella società. Ad un certo punto, anziché di programmazione, si cominciò a parlare di «riforme»: chi parlava ancora di programmazione fu considerato nemico del progresso. Bisognava ormai riformare senza programma. Cominciò la corsa a rivendicazioni disordinate, incoordinate, inappagabili. Tutto questo ha portato alla crisi della programmazione, che,

pure, costituisce una condizione essenziale di vita delle società civili, a qualsiasi orientamento politico si ispirino.

Un rivendicazionismo sconsiderato ha portato fatalmente ad una degradazione così dell'economia generale, che dell'economia delle famiglie; quindi ad una crescita dell'onda di scontento e di protesta, all'insorgere di situazioni eversive, quando non pre-rivoluzionarie. A questo punto la stessa democrazia è stata posta in pericolo.

Le terapie debbono adeguarsi alle cause. Bisogna rimuovere le cause dell'instabilità, se è vero che è ad essa che risale l'inefficienza del sistema, l'impossibilità di consolidarlo. È un fenomeno ben noto, storico: lo abbiamo visto nella Quarta Repubblica, lo vediamo attualmente da noi.

Se è vero che l'instabilità dipende in buona parte dalle scollature e dal frazionismo, vien fatto subito di pensare a quei mezzi che possano favorire una coagulazione delle forze, ridurre gli incentivi al frazionismo, realizzare effettivi raccordi fra paese e potere.

Il programma dovrebbe essere quello di assicurare una più autentica corrispondenza del potere al paese, alla comunità (a una comunità informata e consapevole e non disinformata e ingannata), senza che il potere si canalizzi per vie non risalenti al paese stesso, come attualmente succede.

Per quanto riguarda il potere legislativo, sono d'accordo con Crisafulli. Non è da ora che sostengo la necessità di incrementare la legiferazione governativa. Non arriverei tuttavia a soluzioni di tipo francese. Penserei piuttosto alla delegificazione di un rilevante numero di materie, o al conferimento al governo di deleghe permanenti, o, ancor più, alla possibilità che il governo, salvo che in talune materie da riservare in via esclusiva al Parlamento, disponga del potere di adottare atti con forza di legge, deponendoli, prima della promulgazione, sul tavolo della presidenza delle Camere: se entro quindici giorni non venisse chiesto da un elevato numero di parlamentari un dibattito, il Presidente della Repubblica dovrebbe procedere alla promulgazione.

Corre però l'obbligo di pensare, prima di tutto, a correttivi all'interno del sistema senza arrivare a riforme costituzionali. Ma per pensarvi occorre confidare, nonostante l'esperienza delle molte delusioni, a un ritorno di buon senso e di buona volontà, di spirito di servizio e di responsabilità, di consapevolezza della gravità dell'ora, di autentica volontà di difesa dell'ordinamento democratico.

Il sistema che ci regge sarebbe in grado di funzionare, se esistesse una profonda coscienza civile e democratica in coloro che sono partecipi del potere. Basterebbe l'affermazione e la realizzazione della democrazia nei partiti, per risolvere tanti problemi. Purtroppo questa attesa è andata finora delusa. Se vi fosse democrazia nel tesseramento, se i partiti accettassero nelle loro file coloro che, animati da sani propositi di partecipazione, intendessero farne parte e partecipare al loro consolidamento morale e sociale, se vi fosse democrazia nella scelta dei candidati alle cariche pubbliche, la vita delle istituzioni avrebbe un diverso respiro; avrebbe quelle più profonde radici che sono proprie di una effettiva partecipazione democratica.

Predicare la democraticità dei partiti non è una condanna, ma una difesa dell'attuale sistema istituzionale: Mortati afferma queste cose da tanti anni. La realizzazione della democrazia nei partiti e di un controllo della legalità all'interno dei partiti non dovrebbe scandalizzare nessuno. Nessuno nega che gli Stati Uniti d'America sono un paese democratico: eppure in esso i giudici possono intervenire per evitare che un cittadino venga escluso illegalmente dal tesseramento o dall'inclusione in una lista dei candidati in occasione delle elezioni.

Questo non è qualunquismo o polemica antipartitica: senza certe condizioni di legalità e onestà la democrazia non è tale. Se è vero che la politica la fanno i partiti, anzi cerchie ristrette di persone nell'ambito dei partiti, se i partiti hanno nel paese rilievo costituzionale, se le designazioni dei candidati al Parlamento e ad altre cariche vengono effettuate dai partiti, se le decisioni politiche vengono adottate nelle botteghe dei partiti, se sostanzialmente tutto il potere risiede nei partiti, questi non possono non accettare un riscontro della legittimità e costituzionalità del loro operato, così come avviene in America.

Sono convinto che assicurando un'autentica democrazia nei partiti, la possibilità di dibattere ampiamente e con autentica partecipazione degli iscritti tutti i temi politici in seno ai partiti, si consentirebbe l'emergere di capi riconosciuti e si condannerebbero il frazionismo, le correnti e tante altre degenerazioni.

Oggi da più parti politiche, forse da tutte, si invoca il finanziamento pubblico dei partiti. Ritengo che ciò sia giusto e opportuno. Ma se fossero finanziati partiti operanti in contrasto con la democrazia, finanzieremmo l'antisistema.

Un'altra condizione per estirpare la mala pianta del correntismo clientelare dovrebbe essere l'introduzione nei partiti del sistema maggioritario. I congressi poi dovrebbero essere di legislatura, non a brevi scadenze.

Per riforme di questo genere non occorre neppure una legge. Basterebbe la buona volontà degli uomini dei partiti, se vi fosse.

Un altro argomento presente nella coscienza di tutti è la istituzionalizzazione della partecipazione dei sindacati alla vita del paese, soprattutto in correlazione con la programmazione economica. Programmazione significa prima di tutto politica dei redditi. Che alla determinazione di questa politica e alla programmazione debbano partecipare i sindacati, è fuori discussione. E la sede di tale partecipazione dovrebbe essere quella procedura della programmazione che, messa in cantiere fin dal 1967, è stata poi dimenticata nel cassetto.

L'altra sede naturale della partecipazione sindacale dovrebbe essere il CNEL, al quale occorrerebbe finalmente riconoscere quella funzione che la Costituzione aveva voluto attribuirgli. Al CNEL dovrebbe essere assicurata una maggiore rappresentatività, potenziando la partecipazione sindacale, e se ne dovrebbe rendere obbligatoria la consultazione in ordine ai problemi sociali e del lavoro, dell'economia in generale, della programmazione. Fino a fare, se possibile, del CNEL una vera e propria camera legislativa, in sostituzione del Senato.

E non si può, a un tempo, non dare attuazione agli articoli 39 e 40 della Costituzione.

I lavoratori rivendicano un proprio peso nelle determinazioni e nelle scelte di politica economica e sociale. In quanto si tratta di una categoria partecipe – e largamente partecipe – del processo produttivo e del tessuto sociale del paese, la richiesta non può essere considerata ingiusta. Ma tale peso non può essere fatto valere nella piazza o attraverso la piazza. In un sistema democratico, un sindacato che pretenda di contare deve dar conto della sua rappresentatività, del suo peso specifico, deve anch'esso farsi contare. Il discorso della democraticità fatto per i partiti, vale anche per i sindacati.

Lo sciopero deve esso stesso essere ricondotto nell'alveo costituzionale. Anche per esso occorre tornare alla Costituzione, come ha detto pure la Corte costituzionale. Rappresenta una grave degenerazione del sistema che alcuni gruppi cerchino di imporsi, con armi che solo loro possiedono, alla collettività. Questo strumento così energico e pesante per far contare la propria volontà non può essere considerato legittimo se non in

quanto si faccia valere nei limiti e per gli scopi ammessi dalla Costituzione. Altrimenti rappresenterebbe un privilegio, inammissibile in un ordine democratico.

Ma non poche altre sono le degenerazioni: una riguarda la magistratura. Anch'essa deve tornare alla sua funzione: si tratta di una esigenza alla quale lo Stato non può rinunciare. La funzione della magistratura è quella di applicare, non di fare o di correggere le leggi, secondo il criterio particolare di ciascun giudice. In democrazia la legge è e deve essere espressione della volontà popolare. È per questo che la Costituzione ne affida l'emanazione al Parlamento e agli altri organi rappresentativi, quali invece non sono i giudici, che invece debbono sottostare alle leggi, e obbedire ad esse. La giustizia deve essere uguale per tutti. Appunto perciò è principio che le leggi abbiano carattere generale e astratto. Una giustizia diversa da caso a caso non è più giustizia.

La sottrazione della magistratura al potere politico – sapiente innovazione introdotta dalla Costituzione repubblicana – ha purtroppo vissuto anch'essa di degenerazioni. È triste riconoscerlo: abbiamo visto però che la magistratura s'è guastata, anziché migliorare. La magistratura non ha saputo trovare nella sua autonomia una fonte di rigenerazione, ma vi ha trovato una causa di involuzione. La responsabilità e la disciplina dei giudici è uno dei punti critici ai quali occorre pensare.

Il Consiglio Superiore deve sentire il peso della sua alta funzione. Se dovesse continuare ad assolvere con lassismo il suo dovere di far rispettare le leggi da parte dei giudici, allora bisognerebbe pensare ad altre sedi nelle quali far valere la responsabilità e la disciplina dei giudici. L'ex presidente della repubblica Saragat ricorda spesso una frase di Gladstone «Quando la giustizia mette gli occhiali della politica, incespica e cade». Essa dimostra che questo non è un male solo di oggi. Nella commemorazione di Chiovenda ai Lincei, nel centenario della nascita, Satta ricordava una analoga frase pronunciata dal fondatore della scienza italiana del diritto processuale. La storia si ripete. Ma appunto perciò occorre pensare ai mezzi per prevenire e reprimere gli abusi. Il cittadino non può essere abbandonato nelle mani di giudici dimentichi della loro autentica missione.

Un'altra notazione. Occorre non considerare antidemocratica la difesa dell'ordine democratico. Quando la difesa della democrazia lo esiga, non è fatto antidemocratico l'intervento delle forze di polizia e, se fosse indispensabile, delle forze armate. Non si capisce perché in Inghilterra o in Cile un fatto del genere non è antidemocratico, mentre da noi lo sarebbe.

Ancora. Il servizio radiotelevisivo di Stato deve esser condotto all'osservanza dei canoni costituzionali. Una radiotelevisione di Stato deve essere obiettiva, onesta, aperta, genuina; non partigiana, mistificatrice e addirittura faziosa. La sentenza del 1960 della Corte costituzionale ha additato quali sono i principi ai quali un monopolio statale di questo strumento principe dell'informazione non può non adeguarsi per essere legittimo e per aver diritto di cittadinanza in un sistema libero. Un simile monopolio in tanto può essere ammesso, in quanto sia in grado di assicurare l'imparzialità e l'obiettività dei programmi, di consentire che le diverse voci presenti nel paese siano tutte conosciute e ascoltate. Se il servizio si chiude in se stesso, se si ispira a un suo manicheismo, se accetta soltanto certe voci ed esclude le altre, tradisce la sua missione e perde la sua legittimazione. La radiotelevisione deve essere al servizio della democrazia. Essa non può essere consegnata alla maggioranza, e ancor meno alla minoranza. Deve potere e sapere essere di tutti! Tutti devono poter riconoscersi in essa.

Se è vero perciò che non è ottimo sistema quello di affidare al governo il controllo sul servizio, ritengo che sarebbe ancor più erroneo affidarlo ai partiti di maggioranza, o, forse peggio, a maggioranze qualificate. Purtroppo sono molti quelli che propugnano una simile soluzione partigiana. Ma non bisogna dimenticare che il regime democratico deve esser difeso prima di tutto dai possibili abusi delle maggioranze. Il servizio radiotelevisivo di Stato, per preservarne l'obiettività, dovrebbe esser affidato ad un collegio di garanti, in cui, senza esclusioni, l'intera collettività possa riconoscersi. Non dovrebbe essere impossibile adottare un sistema di scelte analogo a quello impiegato per la composizione della Corte costituzionale. Sono stati fatti, da Montanelli, dei nomi validissimi. Uno è quello del nostro moderatore, Arturo Carlo Jemolo, che sicuramente ha il prestigio e l'onestà necessari per una sì alta e delicata funzione. In Italia non si è estinta la matrice degli uomini che potrebbero dare garanzia a tutti.

Tutte quelle di cui fin qui ho parlato sono correzioni per le quali basterebbe soltanto la buona volontà. Non occorrerebbe, ove questa vi fosse (e salvo che per la riforma del CNEL) neppure una legge. Se poi si volesse passare a correttivi più impegnativi e determinanti, ne sono ipotizzabili di due diversi gradi.

Correttivi di limitata portata potrebbero essere suggeriti in riferimento alla presidenza della Repubblica, al legislativo, al giudiziario.

Per la presidenza della Repubblica, vien fatto di pensare prima di tutto all'eliminazione del semestre bianco. È una misura sulla quale quasi tutti sono d'accordo. Il semestre bianco indebolisce il sistema, privando il presidente del suo maggior potere.

Un altro suggerimento da fare è quello dell'elezione diretta del presidente da parte del popolo, attraverso un meccanismo elettorale a doppio turno. Un simile meccanismo non darebbe luogo a un sistema presidenziale, anche se verrebbe a rafforzare la posizione del presidente. Esso sottrarrebbe il paese a quel grave fenomeno di contaminazione degli interessi e degli indirizzi politici, che suole prodursi in prossimità del rinnovamento della carica presidenziale. È un male che costantemente riaffiora in occasione delle elezioni presidenziali, e rischia di complicare e aggravare i guai del paese prima e dopo l'elezione.

Gli interventi del Parlamento nella legislazione dovrebbero limitarsi ai grandi temi. Comunque le leggi del Parlamento dovrebbero, di massima, essere leggi-cornice. La legislazione di dettaglio poco si addice a consessi troppo numerosi e non specializzati. E la legiferazione in commissione ha dato luogo a troppe degenerazioni perché si possa continuare a farle credito.

Per quanto riguarda il potere giudiziario, ritorno ai concetti già espressi. Quella del Consiglio Superiore della magistratura non è stata una delle più felici esperienze del nostro sistema politico. I giudici sono diventati un potere irresponsabile: essi non rispondono più né della loro capacità e del loro valore tecnico, né della loro dirittura. Se il Consiglio superiore non è capace né di vagliarne le attitudini, né di chiamarli a rispondere degli abusi, occorre pensare ad altri sistemi. Si può forse ipotizzare un giudizio disciplinare davanti a una corte composta da esponenti delle magistrature amministrative e da giuristi non iscritti in albi professionali (ed eventualmente presieduta dal vice presidente della Corte costituzionale).

Quelli di cui ho fatto cenno sarebbero però correttivi di portata piuttosto limitata e probabilmente non decisiva. Lo stato di crisi che il paese attraversa fa pensare invece all'esigenza di rimedi più energici, anche se appare tutt'altro che facile ipotizzarne

l'adozione, come ho detto fin da principio. Le costituzioni non si ribaltano a freddo, e il nostro è uno stato più di lisi che di crisi.

Comunque, ove si avesse il coraggio di pensare a riforme che vadano più al profondo, scarterei subito, come inappagante, una soluzione del tipo di quella dell'attuale costituzione tedesca, la quale comporta che le camere che non riescono ad esprimere un governo (non essendo in grado né di sostenere quello in carica, né di sostituirlo con un altro) vengono sciolte: come potrebbe funzionare un sistema del genere da noi, con la frammentazione delle forze politiche, la folla dei leaders, l'affannosa caccia al potere, il deterrente costo individuale delle elezioni? Non si mancherebbe mai di trovare una soluzione di ricambio, un governucolo disposto ad accettare qualsiasi compromesso, qualsiasi abdicazione, come in tempi recenti ne abbiamo visti.

A quali altre soluzioni pensare allora? Le prospettive che vengono alla mente sono il sistema elettorale maggioritario, il governo presidenziale, il governo di legislatura.

Per introdurre il sistema maggioritario per l'elezione del Parlamento non occorrerebbero modifiche costituzionali. La nostra Costituzione, agli articoli 56 e 57 e altrove non privilegia il sistema proporzionale. Né si è formata una consuetudine costituzionale in tali sensi. Tutt'al più, si potrebbe dire che in tali sensi è oggi la costituzione materiale; ma per modificare quest'ultima non occorre la procedura di revisione costituzionale.

Nessuno potrebbe porre legittimamente in dubbio la democraticità di sistemi come quello degli Stati Uniti d'America e della Gran Bretagna, che hanno elezioni maggioritarie, e nei quali, pure, le libertà, le minoranze, le autonomie sono rispettate e garantite. La Francia ha un sistema maggioritario a doppio turno, al quale si potrebbe eventualmente pensare per il nostro paese, data la molteplicità dei partiti. Un sistema di questo tipo, che in Francia non ha fatto venir meno le libertà, le autonomie, il rispetto delle minoranze, non le farebbe venir meno neanche in Italia. E non è nemmeno vero che con un sistema maggioritario a doppio turno sarebbero necessariamente condannati i partiti minori. Questi si salverebbero attraverso accordi, di reciproco interesse, coi partiti maggiori, così come si è verificato, a esempio, per il PSIUP nelle elezioni per il Senato. Un sistema di questo tipo comporterebbe rischi soltanto per i partiti isolati, come il MSI, o eventuali altre forze estreme non assimilabili a forze omogenee.

Il bipolarismo implica però altri pericoli, e soprattutto quello della radicalizzazione della lotta politica. La quale, in una società dove uno dei poli possiede tuttora una carica fortemente antitetica rispetto al sistema, può essere, nel caso di un rafforzamento di esso, gravido di conseguenze irreversibili.

Passando a parlare del governo presidenziale, direi che quello di tipo americano è lontano dalla nostra tradizione e poco confacente alla nostra mentalità. Esso comporta la separazione dei poteri e la mancanza di raccordi tra essi, e l'irresponsabilità dell'esecutivo. In America esiste però una tradizione di *fair play* tra i poteri e un accentuato pluralismo sociale: la stampa, la pubblica opinione, la pluralità delle radiotelevisioni, voci tutte molto ascoltate, assicurano una molteplicità di controlli ancor più efficaci di quelli che da noi si sogliono esercitare in seno al Parlamento. In America non esiste il reato di vilipendio degli organi costituzionali. Il controllo sul potere è diffuso e penetrante. Nessuno pensa che il presidente, con tutti i poteri che ha, sia al di sopra di ogni vaglio. Da noi sarebbe difficile adattarsi a un sì aperto modo di pensare. La tradizione è troppo diversa.

Il sistema gollista mi pare ancor meno accettabile. I poteri presidenziali di emergenza, l'appello al popolo, la legislazione per decreti, lo scioglimento in caso di sfiducia: troppi poteri nelle mani del presidente. C'è il rischio del cesarismo.

La mia propensione va piuttosto verso il governo di legislatura. È la formula alla quale già pensava Blum e poi Mendès France, e che è cara a Duverger. Questa formula comporterebbe un regime dualistico, e perciò certi equilibri: un presidente della Repubblica in posizione *super partes*, l'indirizzo politico commesso a un presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo contemporaneamente alle Camere e libero nella formazione del suo governo. L'elezione popolare del presidente del Consiglio naturalmente dovrebbe essere maggioritaria a doppio turno, mentre quella per il Parlamento potrebbe rimanere proporzionale. Governo di legislatura significa che, se il Parlamento fa cadere il Governo, si chiude la legislatura, si sciogliono le Camere, si rifanno le elezioni. Significa anche che, se il governo viene messo dalle Camere in condizione di non poter governare, se viene paralizzato, il presidente del Consiglio può chiedere la chiusura della legislatura, con la conseguenza che si rifanno le elezioni per le Camere e per il presidente del Consiglio. È inutile aggiungere che un sistema di questo tipo non significherebbe un colpo alla democrazia. Le libertà dei cittadini, le autonomie, le minoranze sarebbero rispettate e garantite. Il presidente della Repubblica manterrebbe il suo ruolo di garante della Costituzione. Vi sarebbe una costituzione diversa, non una eversione del sistema. Sarebbero fronteggiati gli inconvenienti inerenti ai continui attacchi alla diligenza. Si assicurerebbe all'esecutivo quella stabilità e autorità, la cui mancanza è oggi alla base di tanti mali. La permanenza di una presidenza della Repubblica neutrale servirebbe a garantire il paese dalle prevaricazioni dell'esecutivo. La Corte costituzionale, competente a risolvere i conflitti di attribuzione, continuerebbe a completare il quadro delle garanzie.

Un cenno, ora, al problema dell'omogeneità dei sistemi istituzionali nei paesi della CEE, nella prospettiva della integrazione europea. È chiaro che nei confronti di un sistema politico-istituzionale non omogeneo e non stabile rispetto a quelli degli altri paesi che ne fanno parte, la Comunità europea potrebbe avere una reazione di rigetto. Quanto meno, nel caso che non riuscisse a venir fuori dall'attuale situazione di incertezza e debolezza, il nostro paese si vedrebbe ridotto al ruolo di Cenerentola, di regione sottosviluppata, di colonia. Diventerebbe un mercato di beni di consumo.

Ritengo perciò che la stabilità politica e sociale rappresenti una esigenza essenziale per il nostro paese, anche sotto questo profilo, se si pensa che esso debba avere, in seno alla comunità, un ruolo di livello economico, sociale e politico pari a quello degli altri *partners*. D'altra parte, sarebbe illusorio, e addirittura stupido, attendere dagli altri la guarigione dei nostri mali. In politica non esiste pietà. Dobbiamo saperci trarre da soli fuori delle attuali difficoltà. O saremo condannati al ruolo di nazione di terzo o di quart'ordine, se non addirittura a quello di paese «servente», non importa di quale blocco.

JEMOLO – *Hai parlato molto di democrazia; io però ho un dubbio. Noi abbiamo il suffragio universale. Ricordo che molti anni fa Luigi Einaudi si chiedeva: «Non sarebbe possibile restringere l'elettorato almeno a coloro che da un anno godono delle assicurazioni sociali? Non una gran cosa, ma solo contadini e operai che da un anno fruissero delle assicurazioni sociali. Non lo sfruttatore di donne, non l'ometto che vive giorno per giorno con qualche piccolo espediente». Ed Einaudi si rispondeva: «No, non è possibile. Sono materie in cui non si possono assolutamente fare passi indietro». E,*

ricordando quanto diceva Einaudi, che c'è una massa di persone che non leggono mai un giornale, pensavo come può un qualsiasi partito politico avere un certo orientamento sociale, come accadeva un tempo, se la realtà è che vi è molta gente che non può avere nessun orientamento sociale, che pensa soltanto al suo pane quotidiano o che non gli importa niente perché ha un santo protettore. In questa realtà come si può ancora avere una democrazia?

MORTATI – Vorrei incominciare con l'esaminare quanto siano fondate le critiche da varie parti mosse alla Costituzione del 1947, perché mi sembra necessario accertare se i mali in cui si dibatte la nostra vita democratica siano addebitabili a gravi deficienze della Carta repubblicana, o invece a situazioni di fatto che, ove permanessero, renderebbero vano il ricorso ai mutamenti costituzionali ai quali si vorrebbe affidare la loro rimozione.

Un'esatta valutazione della nostra Costituzione esige che si distingua la parte che si potrebbe chiamare sostanziale, rivolta com'è a disciplinare i rapporti dei cittadini fra loro con lo Stato, dall'altra dedicata all'organizzazione dei poteri, ai modi di esercizio dell'autorità. Non mi pare contestabile che essa, nella formulazione dei principî racchiusi nella prima parte, sia riuscita particolarmente felice, tale da porla ad un livello superiore a quello delle altre costituzioni emanate nello stesso periodo di tempo, perché animata dalla consapevolezza dei presupposti necessari alla realizzazione di un autentico ed efficiente regime democratico (presupposti che sono stati ritenuti non realizzabili senza la previa rimozione degli ostacoli i quali, per tanta parte dei cittadini, precludono il pieno svolgimento della loro personalità); perché preoccupata di designare, con le mete da realizzare, gli strumenti per poterle raggiungere.

Per quanto riguarda poi la parte organizzativa occorre anzitutto precisare che l'opzione per la forma parlamentare non fu oggetto di contestazione e può considerarsi espressione di una convinzione diffusa, che può dirsi comune agli ordinamenti allora instaurati, non esclusi quelli di tipo socialista che, in fatto di forma di governo, non riuscirono a realizzare nulla di nuovo.

Il nostro costituente ebbe però piena consapevolezza dell'indeclinabile esigenza dell'unità e della stabilità dell'azione di governo, come risulta dall'art. 95 che affida al presidente del Consiglio dei ministri la direzione della politica generale assicurando così a lui una supremazia sugli altri membri del gabinetto, ciò nell'opinione che essa fosse strumento necessario, soprattutto allo scopo di conseguire l'efficienza della programmazione cui fa riferimento l'articolo 41.

Certo la stabilità governativa presupponeva la permanenza del rapporto fiduciario con la maggioranza parlamentare e quindi rimaneva condizionata al suo mantenimento nel tempo; ma, in ordine a questo punto, il solo strumento che si presentava come utilizzabile era quello della cosiddetta razionalizzazione del rapporto stesso, quale si cercò di assicurare attraverso varie misure: come, ad esempio, la esclusione dell'obbligo delle dimissioni in seguito al rigetto di un disegno di legge governativo, l'abolizione della necessità del voto segreto per l'approvazione delle leggi e soprattutto la disciplina del voto di fiducia. È vero che questa disciplina si è palesata inoperante, dato il carattere extraparlamentare assunto dalle crisi; ma è vero altresì che una remora a queste ultime la Costituzione offriva quando consentiva al capo dello Stato di condizionare l'accettazione delle dimissioni del Gabinetto rimasto in minoranza alla sua presentazione alle Camere, al fine di renderne espliciti e pubblici i motivi e così raccogliere le indicazioni più utili alla soluzione della crisi.

Il fatto che siffatte predisposizioni siano risultate scarsamente operanti è da addebitare alla struttura partitica, caratterizzata dalla presenza di un grosso partito di opposizione, considerato non idoneo ad assumere funzione alternativa all'assunzione del potere di governo, e da un altro partito, di maggioranza relativa e quindi centro necessario per ogni coalizione di governo, ma diviso nel suo interno in correnti fra loro contrastanti. Tale situazione, mentre tende ad accentuare il processo di frammentazione dei partiti minori, rende più difficile la concentrazione dei consensi intorno ad un *leader* del partito di maggioranza relativa (come anche degli altri partiti), che in un regime parlamentare maggioritario dovrebbe essere destinato ad assumere la direzione del governo, secondo quanto avviene in Inghilterra, e come sembra richiesto da una democrazia di massa, più propensa a vedere impersonato in un capo i valori e gli orientamenti di cui il partito è portatore, e della cui attuazione esso dovrebbe venire ad assumere la responsabilità.

Anche in ordine alla censura mossa da Crisafulli alla Costituzione, relativa all'eccesso di riserve di legge con essa disposte, è da osservare come la riserva (ed analogamente il connesso principio di legalità) miravano all'intento di affidare alla rappresentanza popolare la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. La Costituzione però prevede la possibilità di una ripartizione dell'esercizio della potestà legislativa, secondo le esigenze della materia da regolare, fra parlamento e governo, con l'uso dello strumento della delegazione.

Il difetto pertanto non sta tanto nel principio della riserva ma nel concreto modo d'attuare, nella mancanza di un programma organico relativo all'esercizio della facoltà legislativa; programma che dovrebbe rimanere affidato al governo, responsabile dell'indirizzo e che è invece insidiato dalla mancanza di maggioranze omogenee, dal moltiplicarsi non controllato di iniziative di singoli o di gruppi, spesso mossi da impulsi clientelari, facilitato da quella grave degenerazione del sistema costituita dall'estendersi della legiferazione in commissione, che era stata prevista dalla Costituzione come eccezionale ed era stata circondata da garanzie (come quella della pubblicità) che non si è avuto cura di realizzare.

A questi mali si aggiungono poi quelli derivanti dall'affannosa ricerca in ogni partito dei mezzi necessari al proprio mantenimento ed alla propria progressiva espansione; ricerca che dà vita al sottogoverno. Mali cui malamente si provvederebbe con il ricorso al finanziamento posto a carico dello Stato, se non si curasse contemporaneamente l'adozione di rigorose misure per la riduzione degli enti pubblici, il risanamento della loro gestione, il migliore controllo della spesa, il riordinamento dell'amministrazione dello Stato e degli enti locali.

La gravità della situazione prospettata sta in questo: che essa, per una parte, rende difficile il successo delle iniziative necessarie a farla superare, dato l'interesse largamente diffuso al mantenimento dello status quo, e per l'altra fa temere lo scarso rendimento pratico delle riforme che fossero adottate senza il suo previo superamento.

Come rompere questo circolo che sembra senza uscita?

È da mettere in rilievo che la molteplicità dei partiti, l'esistenza di partiti ritenuti antisistema sono espressione di una deficiente omogeneità del tessuto sociale sottostante allo Stato, dell'assenza cioè del fattore fondamentale cui deve considerarsi condizionata la funzionalità di ogni regime democratico. Si tratta quindi, affinché le stesse riforme che si palesi opportuno apportare alle strutture costituzionali possano riuscire feconde, di contare su due circostanze. La prima sembra sia da ricondurre al processo in corso, di disgelo dei rapporti Est-Ovest, che dovrebbe allentare i vincoli di dipendenza dal

comunismo sovietico del p.c.i. e così consentire a questo di offrire garanzie sufficienti di lealtà democratica che gli permetta di far valere, con la posizione di opposizione costituzionale, la pretesa di porsi a capo di una coalizione di governo alternativa a quella in atto, realizzando così un bipartitismo perfetto.

La seconda emerge da quella che è stata giustamente designata come crescita democratica del paese, capace, giovandosi della spinta dei movimenti dal basso, di trarre la classe politica fuori dall'immobilismo in cui si dibatte. Donde il giudizio positivo che è da dare dei movimenti extraparlamentari in atto, della contestazione studentesca, delle agitazioni dei sindacati operai aventi ad oggetto non più solo rivendicazioni nei confronti dei datori di lavoro ma sollecitazioni ad organi dello Stato per un diverso orientamento della politica generale.

Di fronte a questa situazione, la ricerca dei rimedi può essere rivolta verso due direzioni. La prima avente ad oggetto gli adattamenti possibili da apportare per una migliore funzionalità dei congegni organizzativi già esistenti. La seconda, di maggiore difficoltà e complessità, richiedente modifiche delle strutture costituzionali.

Quanto al primo punto, devo confessare che non credo troppo alla congruenza di misure che tendessero a conferire al partito un assetto interno più conforme ai canoni della democrazia, secondo quanto prospettato dal prof. Sandulli. I partiti sono organismi indirizzati alla lotta per la conquista del potere e quindi naturalmente portati a darsi quelle strutture oligarchiche meglio idonee ad assicurare loro il successo nella competizione di ciascuno con gli altri. Si potrebbe piuttosto intervenire con riguardo all'esercizio di quelle funzioni che più direttamente si riflettono sull'interesse generale.

Questo può dirsi per la selezione delle capacità qual è affidata ai partiti quando si fa dipendere dalle loro scelte la designazione dei candidati a cariche politiche da sottoporre agli elettori. Si potrebbero seguire due vie (che sarebbero anche percorribili insieme e non già alternativamente). Una di esse consiste nel condizionare la scelta dei candidati all'appartenenza a determinate categorie, dalla quale sia argomentabile il possesso di conoscenze e di esperienze atte a garantire un buon adempimento della funzione cui aspirano. Ricordo che alla Costituente si discusse lungamente su questo punto, in presenza della proposta che era stata presentata di limitare l'eleggibilità a senatore ai cittadini qualificati dall'appartenenza a determinate categorie, nella presunzione che tale appartenenza fosse indice di maggiore idoneità all'esercizio della funzione alla quale erano destinati.

La proposta venne poi abbandonata per la difficoltà che si manifestò di trovare un criterio soddisfacente per la determinazione delle categorie in parola, data la ricchezza di articolazioni della società moderna, da ciascuna delle quali sarebbe da trarre elementi di presunzione di capacità. Sembra però che le difficoltà allora fatte valere non siano decisive e non debbano scoraggiare dal riprendere il discorso allora chiuso.

L'altra via, cui si è accennato, riguarda il procedimento di scelta della candidatura, che occorrerebbe sottrarre all'attuale esclusivo monopolio della direzione centrale o di quella delle suddivisioni locali, per trasferirla al giudizio degli appartenenti al partito, i quali dovrebbero esprimerlo in un pubblico dibattito, avente ad oggetto l'esame dei meriti e dei demeriti dei candidati, anche sotto l'aspetto delle responsabilità di quelli fra essi cessati dal mandato già esercitato. Non si dica che tale proposta si pone in contrasto con quanto prima affermato sull'inerenza al partito di un'esigenza di autonomia, poiché qui non si tratta di fare intervenire autorità estranee nel funzionamento del partito, ma solo di valorizzare l'apporto dello elemento personale del partito stesso, nella designazione del proprio fiduciario.

Sempre nello stesso ordine di esigenze è da ricordare la proposta di Basso di riservare un certo numero di seggi alla cooptazione da parte dei gruppi rappresentati in Parlamento: misura che può considerarsi sostanzialmente equivalente, nei risultati, a quella del collegio unico nazionale, con liste precostituite, in cui gli iscritti siano ordinati secondo il grado del rilievo politico attribuito a ciascuno; ma che rispetto a questa presenta il vantaggio di non affidare alla sorte il modo di utilizzazione dei cosiddetti «resti» ma di farli riversare a favore di candidati forniti di speciale qualificazione, senza riguardo ai suffragi ottenuti nei singoli collegi circoscrizionali.

Sempre nell'ordine dei mutamenti realizzabili senza il ricorso a emendamenti costituzionali, il pensiero va ai sistemi elettorali, cui ci si può rivolgere avendo di mira due obiettivi: contrastare in qualche modo il frazionamento politico e promuovere le coalizioni fra partiti affini, già fin dalla fase elettorale, allo scopo di facilitare la formazione di governi meno instabili.

L'adozione di quella che i tedeschi chiamano la «Sperrklauseln», cioè l'introduzione di un quorum, di un limite minimo di voti da ottenere da un partito perché possa aspirare al riparto dei seggi, sembra faccia incorrere nel pericolo di cristallizzare lo schieramento partitico scoraggiando la formazione di nuovi gruppi, che pure potrebbero essere apportatori di orientamenti benefici, nonché nell'altro di accentuare la tendenza alla moltiplicazione delle correnti in seno ad ogni partito che (come si è notato) è anch'essa fonte non meno grave di immobilismo e di instabilità.

Quanto poi all'altro possibile obiettivo le riforme si presentano ancora più ardue perché dovrebbero muovere dall'abbandono del sistema proporzionale per l'adozione di altri del tipo uninominalistico. Sono stati prospettati i vantaggi di quello a doppio turno, limitando l'elezione al primo scrutinio solo ai candidati che abbiano ottenuto la maggioranza assoluta, ma sembra da accogliere solo a patto di una alta partecipazione degli elettori al voto dovendosi cioè richiedere un quorum di votanti. Il ricorso al secondo scrutinio, nel caso che la maggioranza assoluta non venga raggiunta (al quale dovrebbero essere ammessi solo i due candidati che abbiano riportato le più alte votazioni) offre la possibilità della formazione di intese fra ciascuno dei due partiti rimasti in lizza e quelli minori esclusi dalla nuova votazione, intese le quali si presumono suscettibili di prolungarsi oltre il momento della elezione, e così agevolare nella sede parlamentare la formazione di solide coalizioni di governo, dalle quali sarebbe da attendere una maggiore stabilità nella vita del governo.

Nulla si può desumere al riguardo dall'esperienza della Francia (rimasta più a lungo fedele al sistema ora richiamato) perché l'esito delle elezioni del 1958, nel senso della riduzione delle ali estreme dello schieramento politico e del concentramento dei voti ai partiti di centro, è da ritenere dovuto all'influenza esercitata dalla personalità di De Gaulle, in quel determinato momento della situazione del Paese. Sembra lecito il dubbio se l'adozione del sistema in una situazione diversa, come quella italiana, non esponga al pericolo di una radicalizzazione della lotta politica, per la presumibile tendenza dei voti ad indirizzarsi verso i due partiti più forti, che sono poi quelli in più netto contrasto tra loro.

Prima di passare a considerare riforme di più ampio respiro non ci si può esimere dall'osservare come sarebbe assai manchevole l'indagine che ci è stata proposta se si prendessero in considerazione solo i problemi dell'organizzazione dei supremi poteri di direzione politica e si trascurasse la considerazione dell'apparato esecutivo che assume rilievo non minore. Infatti conseguire un migliore funzionamento degli organi legislativi e di governo varrebbe poco se non si accompagnasse ad esso un'efficiente azione

dell'amministrazione. Constatiamo tutti i giorni il penoso fenomeno di leggi, nei settori più importanti e delicati, che non trovano esecuzione, o ne trovano una monca, tardiva, insufficiente così da far venire meno o gravemente pregiudicare i risultati benefici che se ne sarebbero potuti attendere.

Volgendo ora lo sguardo ad auspicabili riforme costituzionali occorrerebbe in primo luogo pensare a congegni che sembrano resi necessari dal pluralismo sociale e dalla corrispondente esigenza di rifletterlo nell'organizzazione dello Stato in modo meglio adeguato di quanto non avvenga col sistema vigente di formazione della rappresentanza politica sulla esclusiva base partitica.

Ricordo che alla Costituente io, quale relatore della parte del progetto di Costituzione riguardante il Parlamento, fui tenace sostenitore di un'integrazione della rappresentanza stessa che avrebbe dovuto effettuarsi ponendo accanto alla Camera dei deputati un Senato formato, su base regionale, da rappresentanti delle varie attività socialmente rilevanti. Non è il caso di ricordare i particolari delle proposte allora fatte bastando richiamarsi al fine che intendevano conseguire, di creare un consesso che riflettesse, per ogni regione, le grandi categorie degli interessi economici, professionali, culturali.

Sembrava che alla determinazione dell'interesse generale meglio si potesse giungere consentendo ad ognuna delle categorie di interessi particolari (di categoria e territoriali) di far sentire la propria voce in un pubblico e libero dibattito e attraverso un contraddittorio potesse giungersi a sintesi politiche meglio aderenti a situazioni reali, ad un rapporto di forze meglio equilibrate.

Sotto un altro aspetto poi una Camera che fosse rappresentativa dei nuclei regionali offrirebbe il grande vantaggio di fornire quello strumento di coordinamento fra essi e lo Stato che attualmente fa difetto, e che invece si palesa essenziale per conciliare le esigenze autonomistiche con quelle unitarie.

Non sono da nascondere le difficoltà pratiche offerte da questo tipo di rappresentanza, ma sembra che sia in questa direzione a cui bisogna avvicinarsi per dare una ragion d'essere ad una seconda camera, che non sia, come avviene per l'attuale Senato, un inutile doppione della prima.

Un'altra modifica, sia pure marginale, della Carta costituzionale dovrebbe, a mio avviso, effettuarsi procedendo all'abrogazione del terzo comma dell'art. 72, sopprimendo cioè il potere deliberante delle Commissioni parlamentari, non riconosciuto da nessuna altra Costituzione ed ereditato dalla Camera dei fasci e delle corporazioni. L'esperienza ha dimostrato che la maggiore mole dell'attività legislativa si è riversata sulle Commissioni e che tale forma di legiferazione, priva della garanzia di pubblicità e meno controllata dal Governo, pur responsabile dell'indirizzo politico generale, facilita l'approvazione di iniziative di carattere settoriale, le famigerate «leggine» fonte di grave disordine, e peggio ancora di forte aggravio finanziario data l'elusione dell'obbligo imposto dall'art. 81 di indicare, in ogni legge che importi nuove o maggiori spese, i mezzi per farvi fronte. Sarei anche favorevole (in correlazione con le esigenze per ultimo prospettate) all'imposizione di un limite all'iniziativa legislativa parlamentare, nel senso di precluderla negli ultimi sei mesi antecedenti alla fine della legislatura, quando essa comporti comunque nuove o maggiori spese.

Penso anche di poter concordare con l'opinione di Sandulli circa la soppressione del secondo comma dell'art. 88 che vieta al Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere nei 6 mesi precedenti la fine del suo mandato.

Passando per ultimo all'argomento intorno al quale più si concentra l'appassionata attenzione dei riformatori, relativo agli strumenti meglio idonei a sottrarre il Governo

dello Stato all'attuale instabilità, è da osservare preliminarmente come sarebbe illusorio attendere questo risultato dalla semplice adozione, secondo una proposta, di una forma di governo «presidenziale», o seconda l'altra, della diversa forma di governo «a primo ministro» quale si otterrebbe con il ricorso all'elezione diretta popolare del Presidente del consiglio dei Ministri. È chiaro che, se per stabilità si intenda non già la permanenza degli stessi titolari in una carica per una certa durata, ma la possibilità dello spiegarsi di una armonica e coerente direzione politica per il periodo di tempo; necessario al suo svolgimento e sempreché non si vogliano concentrare tutti i poteri in un solo organo, occorre fare i conti con gli altri organi chiamati a collaborare, con il Capo elettivo alle funzioni a lui affidate, specie quando esse riguardino il settore della legislazione e quello della gestione del bilancio per la spesa pubblica.

Sappiamo tutti come il regime presidenziale nord-americano riesca a superare, di massima, le difficoltà che nascono dalla diversità degli orientamenti che spesso (come attualmente) si verificano per la coesistenza di un Presidente e di un Congresso rappresentativi di partiti diversi: ed è pertanto da chiedersi come ad esse si possa far fronte quando, come da noi, manchino quelle condizioni, costituite dall'assenza di una vera e propria contrapposizione ideologica fra i due partiti in competizione, e sia, perciò stesso, fragile la coesione nell'ambito di ciascuno e non arduo per il Presidente in carica provocare (a volte con la erogazione di favori, a scapito della correttezza della gestione amministrativa) spostamenti di voti a favore delle misure da lui sollecitate.

Superando questa pregiudiziale e passando all'esame delle due soluzioni, non sembra dubbio che la preferenza debba andare alla elezione popolare del primo ministro, ciò soprattutto allo scopo di porre accanto a questo organo responsabile davanti al popolo dell'indirizzo politico di cui è espressione, un Capo dello Stato, che non desuma la sua investitura direttamente dal popolo, e quindi non in grado di arrestare l'opera del governo che tale investitura ha ottenuto, ma tuttavia competente ad intervenire, sia provocando arresti temporanei del corso di provvedimenti con richiesta del loro riesame, sia soprattutto giudicando in ordine alla scelta dei possibili modi di risoluzione dei conflitti che insorgano fra il Governo e il Parlamento. Infatti non sembra da accogliere la tesi secondo cui, in ogni caso, tale conflitto debba dar luogo a scioglimento del Parlamento ed alle contemporanee dimissioni del Governo. Certo la logica del sistema che si vorrebbe adottare richiede che i due organi, come sorgono, così cessino contemporaneamente; ma si tratta di vedere se la cessazione debba essere automatica per il semplice verificarsi del rigetto da parte del Parlamento di misure considerate dal Governo corrispondenti all'indirizzo politico perseguito, o se invece non si renda più opportuno affidare ad un organo neutro e imparziale, come il Capo dello Stato, di esercitare un'opera di mediazione rivolta a far superare il dissenso, o comunque sia affidata a lui la scelta del momento dello scioglimento, e quindi consentendo per un certo periodo la permanenza in carica dei due organi pur non più concordanti tra loro: una specie di via mediana fra il sistema direttoriale che prevede in ogni caso la fissità della durata dei due organi supremi (ed in cui pertanto non si avverte l'esigenza d'un Capo dello Stato) e quello parlamentare che esige sempre l'accordo fra loro.

Ma il punto sul quale preme richiamare di più l'attenzione è quello della predisposizione delle condizioni necessarie alla funzionalità del sistema ora considerato.

L'elezione simultanea del Capo del Governo e del Parlamento esige, da una parte, l'approfondimento dei problemi relativi ai sistemi da adottare per la medesima, e dall'altra la ricerca delle misure meglio idonee a prevenire futuri dissidi circa l'attuazione delle direttive sottoposte al corpo elettorale.

Sotto il primo riguardo è da ritenere che, salvo il caso dell'ottenimento della maggioranza assoluta a primo scrutinio, debba procedersi ad un secondo scrutinio, ciò per conferire all'investito della carica più elevata dello Stato una base popolare sufficientemente ampia. Quanto poi ai metodi per l'elezione delle Camere, malamente ad esse sembrano prestarsi quelli di tipo proporzionalistico, a meno di non voler ritenere che le coalizioni di partiti, che sembrano rese necessarie in sede di elezione del primo ministro, non si riflettano anche sull'altra elezione, così da accostare in pratica il sistema a quello maggioritario.

Si tratta poi di garantire in modo più efficace la permanenza, al di là del momento elettivo, di un accordo di fondo circa l'attuazione dell'indirizzo sul quale si sia riversata l'approvazione della maggioranza popolare. Occorre, affinché si realizzi il beneficio da tutti auspicato di un «governo di legislatura» che le linee fondamentali di quest'accordo siano sufficientemente semplici e ben determinate. Il che potrebbe ottenersi solo se si sottoponga al popolo non già uno dei soliti programmi generici e nebulosi, che di solito si sbandierano in occasione delle competizioni elettorali, ma un piano bene articolato e sufficientemente definito relativo ai problemi da affrontare nella legislatura che va ad iniziarsi, alla scala delle priorità da porre in ordine ad essi, ai mezzi, anche finanziari, ritenuti più congrui per la loro soluzione. È la fedeltà al piano nonché la bontà della sua esecuzione che consentono di far valere la responsabilità di coloro sui quali si è riversata la maggioranza dei consensi, e consentono altresì al corpo elettorale un giudizio consapevole sull'opera svolta alla fine del mandato, ed una motivata convinzione sulle nuove scelte da effettuare.

JEMOLO. *Mi permetterei di ricordare che l'Italia ha avuto per alcuni anni, non per un lungo periodo, una buona amministrazione. Nel primo decennio di questo secolo abbiamo avuto una buona amministrazione. E aggiungerei che la prima guerra mondiale si è potuta sostenere anche perché c'era una buona amministrazione. Bisognerebbe fare la storia della prima guerra mondiale ricordando anche quanto ha dato l'amministrazione. Vorrei anche ricordare che nell'Italia umbertina era uso che la relazione al re, con la quale il Governo proponeva lo scioglimento della Camera, contenesse anche i grandi progetti per la prossima successiva legislatura.*

Quanto ai movimenti extraparlamentari, hanno scritto ottime critiche; ma poi, quando si pensa agli esami di gruppo, a quei certi esami della facoltà di architettura di Roma, non si può compiacercene.

FERRARI – Mi sembra opportuno premettere alcuni rilievi, perché hanno un chiaro valore sintomatico. Comincio dagli avvisi di procedimento. Chiunque abbia esperienza giudiziaria sa che non pochi magistrati indulgevano al grave espediente di convocare come testimoni a chiarimento gli indiziati di reato, facendoli così testimoniare contro se stessi per poi trasformarli in imputati. Il legislatore ha creato allora l'istituto dell'avviso di procedimento. Con quale risultato? Ormai si potrebbe scherzosamente affermare che un avviso di reato non si nega a nessuno, dato che tutti possiamo riceverlo da un momento all'altro. Il male non è questo, bensì il fatto che l'avviso di procedimento, sorto come strumento di difesa contro un arbitrio, espone chi ne è destinatario alla lapidazione morale da parte dell'opinione pubblica.

SANDULLI – E la stampa fa lo stesso.

FERRARI – Sì, proprio la stampa fa così, e non solo per l'avviso previsto dalla legge, ma anche per il preavviso dell'avviso, che la legge non prevede e che, tuttavia, pare affermarsi nella pratica, con la conseguenza che, benché nel nostro ordinamento sia proclamata la presunzione d'innocenza, il preavviso assume il valore di avviso, l'avviso il valore di imputazione, e questa il valore di colpevolezza.

Il secondo rilievo è che intorno all'istituto regionale vi fu anche una concezione, per così dire, romantica da parte di chi, pur non essendone proprio infatuato, gli riconosceva, però, la capacità di ampliare la sfera della libertà, tanto dei singoli, quanto delle collettività, creando un nuovo tipo di gestione del potere. E non v'è statuto delle regioni ordinarie, infatti, che non esalti la partecipazione popolare. Ebbene, recentemente, proprio qui, a Roma, il Comune ha accusato la Regione di autoritarismo e burocratismo nei confronti degli enti minori, ed in Lombardia la prima richiesta di *referendum* popolare ha incontrato l'ostilità degli organi regionali. Aggiungerò, anche se si tratta di un particolare di pochissimo conto, che non c'è stata una sola Regione, la quale nelle elezioni presidenziali abbia designato sia pure un solo delegato tra i non addetti alla politica attiva.

Pongo fine a questa premessa con un rilievo, ch'è motivo di grande sconforto, perché ci mostra in quale scarso conto possano essere tenute precise norme espresse da uomini, della cui lealtà democratica non può menomamente dubitarsi, e da istituzioni, che sono preposte proprio alla retta osservanza del diritto. C'è una legge, addirittura costituzionale, che fissa il termine di un mese per la copertura dei posti di giudice costituzionale resisi vacanti. Nonostante l'esistenza di tale esplicita norma, il Parlamento ha impiegato poco meno di un anno per sostituire un giudice scaduto, e la stessa Cassazione ha oltrepassato anch'essa il mese prescritto.

È ancora possibile sperare, quando una tale mentalità si rivela anche in enti di nuova istituzione ed in organi concepiti come garanti? Ed a che giova invocare modifiche legislative, quando le norme esistenti vengono palesemente violate senza sollevare alcuna emozione nell'opinione pubblica?

Purtroppo, la conseguenza è il sempre più diffuso convincimento che ogni solenne proclamazione è un mito e che perciò nulla si può ottenere, se non col ricorso alla violenza. Grazie al fenomeno della nevrosi imitativa, per cui alla protesta violenta degli uni segue o si associa la protesta violenta degli altri, si ottiene allora una situazione di rivolta permanente, che, quando sia priva, come sembra essere oggi, di uno sbocco rivoluzionario, difficilmente risulta costruttiva.

Il discorso si dirotta così verso la contestazione, nei cui confronti il giudizio espresso dal professor Mortati mi sembra peccare d'ottimismo. Che vi siano delle proteste, è certamente un bene in un ordinamento democratico, ed è inevitabile in talune contingenze, le quali per lo più sono identificabili nell'ottusità di quelle forze politiche, che si aggrappano a posizioni decisamente antistoriche, opponendosi a qualsiasi tentativo di evoluzione, anche se imposto dai tempi. Non mi sentirei tuttavia di esprimere un giudizio indiscriminatamente positivo: la contestazione perde credibilità, quando assume il carattere della professionalità; suscita diffidenza sulla genuinità della colorazione e collocazione, quando pretende di scavalcare ogni forza politica responsabile; provoca, favorisce ed offre giustificazione ad ogni reazione avversaria, quando adotta il principio del ripudio di qualsiasi metodo che non sia quello della violenza.

Se si volesse operare una scelta tra le cause della nostra attuale situazione, collocherei ad uno dei primi posti la mancanza di volontà politica.

Io chiamo ironicamente periodo di fidanzamento quello che ha preceduto la formazione del primo Governo di centrosinistra. Il partito socialista, che per la prima volta, considerando anomala l'esperienza successiva alla Liberazione, si accingeva ad andare al potere, chiese al partito di maggioranza una prova di amore, cioè la nazionalizzazione dell'industria elettrica. La prova fu data e, piuttosto sollecitamente, il matrimonio fu celebrato e consumato, ma evidentemente la sposa, cioè il partito di maggioranza relativa, doveva essere andata all'altare con parecchie riserve mentali, se non corrispose più all'ardore dello sposo, di cui riuscì ad imbrigliare lo slancio riformistico, favorendone la propensione a disegni faraonici, e perciò irreali ed irrealizzabili. Si deve tuttavia ammettere che il partito socialista, non solo inciampò in quest'errore, ma, troppo attento, in quanto forza di sinistra, al momento socio-economico, non ebbe e, quindi, non impose neppure una politica di riforma delle istituzioni statali che non richiedesse pesanti spese. Il segretario uscente del partito socialista, nel corso della sua relazione al congresso di Genova, ha riconosciuto la scarsa attenzione prestata tradizionalmente a tale problema, lasciando così sperare che in avvenire non si tenteranno più molte riforme con strumenti inadeguati.

Intendo poi accennare ad una grave malattia nazionale, della quale dovremo sforzarci di guarire, se vogliamo evitare il suicidio collettivo. È la malattia, ch'io chiamo del «formulismo», che induce ad utopizzare e futurizzare, cioè a prospettare sempre nuovi problemi per sviare l'attenzione dagli anteriori problemi rimasti insoluti.

A questa malattia è riconducibile anche la programmazione, il cui insuccesso, a parte la inadeguatezza delle strutture operative, mi sembra dovuto a due fattori: alla grandiosità dei propositi ed all'insensibilità per un problema, che pure ha carattere di pregiudizialità. Alludo alla pianificazione demografica, la cui mancanza vanifica ogni programma, perché è come versare acqua in un paniere, se la dimensione del fenomeno cresce continuamente. Noi italiani dovremmo correggerci di questo difetto con un sano pragmatismo, sempre nell'ambito, ovviamente, di quei principi e di quelle ideologie, di cui ognuno di noi è nutrito e da cui ognuno è pilotato nelle scelte di fondo. Un'applicazione potrebbe esserne la programmazione territoriale regione per regione, visto che noi non siamo grossi organizzatori.

LA PERGOLA – Ma allora ci vogliono venti programmazioni!

FERRARI – Sì, ma in ordine successivo, cioè una o due regioni per volta, cominciando possibilmente da quelle del Mezzogiorno, secondo una razionale ed effettiva politica meridionalistica, e nell'ambito di un quadro d'insieme.

LA PERGOLA – E chi lo tiene questo quadro?

FERRARI – Il potere centrale, naturalmente.

Per quanto riguarda la parte costruttiva del discorso, dirò subito che non mi attendo nulla di buono da un'elezione diretta del Capo dello Stato, si pensi oppur no ad un Governo presidenziale, tanto di tipo americano, quanto di tipo gollista. Esattamente Crisafulli ha ricordato che negli Stati Uniti esistono e vengono rispettate delle «convenzioni» sui rapporti tra Presidente e Congresso, che assicurano il buon funzionamento del meccanismo in ogni caso. Che accadrebbe in Italia nell'eventualità, non improbabile, di un «voto spezzato», cioè di una maggioranza parlamentare contraria al Presidente della Repubblica?

In fondo, da noi l'istituto presidenziale, com'è attualmente congegnato, ha fatto buona prova, se si dimentica qualche esorbitanza. Tale fu, per esempio, non tanto il Governo Tambrani, bilanciato dal precedente del Governo Pella, che non diede luogo ad alcuna sisma, quanto l'uso, adottato negli ultimi tempi del settennato di Saragat, di conferire incarichi «guidati», contenenti cioè l'indicazione della possibile area governativa. Vedrei bene, invece, fermo restando l'attuale sistema elettivo, una norma che riduca a tre le votazioni, e vedrei meglio ancora l'accoglimento del messaggio Segni, comportante l'abolizione del semestre bianco ed il divieto di rielezione.

In ordine al potere legislativo, è anche troppo facile trovarsi d'accordo nelle vecchie critiche al bicameralismo perfetto, il quale ha senso, solo se, come propose Mortati alla Costituente, la seconda Camera è espressiva delle forze del lavoro.

C'è, poi, l'inflazione legislativa, che oggi è aggravata dal fatto che all'unico legislatore statale se ne sono aggiunti altri ventuno. Penso che la sola soluzione sia quella del ricorso alla delega legislativa. Aggiungerei, però, due correttivi in tema di potere legislativo: il divieto di modificare o abrogare qualsiasi legge prima del decorso di un triennio dalla sua approvazione, ed il semestre bianco per il Parlamento. La proposta Ballardini aveva il solo torto di essere occasionale e tardiva rispetto alla legge introduttiva del divorzio. Riguardo alla proposta del semestre bianco, non occorre ricordare che negli ultimi sei mesi della legislatura si fanno troppe leggi, perché non vi si debba porre un freno.

Ma più grave problema, sempre con riferimento al potere legislativo, mi pare quello dell'elettorato passivo, sul quale già il Professor Jemolo ha richiamato l'attenzione, e che si presta a rilievi sotto due profili, l'uno quantitativo, e l'altro qualitativo, che sono, però, intimamente connessi. Anche rinunciando ad ogni richiamo comparatistico, non può dirsi funzionale un Parlamento di circa mille membri. Riducendone il numero, si conseguirebbero automaticamente un miglior funzionamento dell'organo ed un salto qualitativo, il quale ultimo verrebbe assicurato in pieno, se si stabilisse qualche condizione o remora, quale sarebbe quella di richiedere, non già un titolo di studio o altro requisito classista, ma una congrua esperienza nelle amministrazioni locali.

GALEOTTI – Ma è inverosimile che i politici accettino la riduzione del numero dei parlamentari.

FERRARI – La prospettiva ch'io vagheggio consiste nella separazione tra potestà legislativa vera e propria e potestà di sindacato sul Governo, affidando quest'ultima ad un organo di nuova istituzione. Lasciamo pure, quindi, l'attuale numero di legislatori, ma diamo vita ad un organo di non più di un centinaio di membri, che sarebbero poi gli autentici *leaders* della nostra vita politica, con l'esclusivo compito di esercitare il controllo ispettivo politico e, quindi, di determinare l'indirizzo politico del Governo. Direi che una simile riforma acquisterebbe serie probabilità di accoglimento, tanto da parte degli uomini più prestigiosi, che si vedrebbero valorizzati ed alleggeriti del peso della legiferazione, quanto da parte degli uomini meno prestigiosi, che non ci rimetterebbero la loro carica parlamentare.

LA PERGOLA – Ciò avviene, in fondo, in Inghilterra, che è l'unico Paese ad avere il nostro stesso numero di legislatori (forse anche di più, perché la sola Camera dei Lords ha mille membri); ma soltanto cento hanno diritto di voto, e poi una sola Camera

è politicamente attiva. Esclusivamente in Italia, invece, vi è bicameralismo perfetto con governo di gabinetto; il che è cosa assurda.

FERRARI – Aggiungo che in tale eventualità si potrebbe anche realizzare un continuo ricambio dei legislatori, stabilendo l'ineleggibilità dopo quattro legislature. Naturalmente, l'ineleggibilità riguarderebbe solo le Camere, non anche l'auspicabile organo di controllo ispettivo politico o le Cariche governative. Io penso che così si contribuirebbe pure alla stabilità governativa, perché ad un organo di più ridotte dimensioni delle attuali Camere e di più selezionata qualità corrisponderebbe una maggiore responsabilizzazione dei suoi membri.

E qui siamo al punto che è comune a tutte le istituzioni statali, e che perciò consente di spostare l'attenzione dal potere politico alla pubblica amministrazione ed alla giustizia. Il fenomeno che noi oggi viviamo, e che va sotto il nome di «crisi delle istituzioni», è più specificamente una «crisi di responsabilità». Il Governo non è più in realtà responsabile di fronte al Parlamento, nella pubblica amministrazione nessuno è disposto ad addossarsi alcuna responsabilità, e nella magistratura si pretende addirittura l'immunità.

Noi abbiamo una burocrazia massificata, che mal si concilia con una buona pubblica amministrazione. Guardando le cose da questo punto di vista e benché siano opinabili le ragioni giuridiche a sostegno del rifiuto di registrazione, non è un male che sia stato bloccato il decreto sull'alta dirigenza. Se sono previsti oltre seimila alti dirigenti ed oltre ventimila semialti dirigenti, lo Stato continuerà ad essere una pessima azienda ed avremo probabilmente una altra riforma all'italiana. Il professor Mortati ha ricordato l'amministrazione francese, ed il professor Jemolo ha affermato che nei primi decenni del secolo anche l'Italia ebbe una buona amministrazione pubblica.

JEMOLO – Alla Pubblica Istruzione esistevano soltanto quattro Direzioni generali.

FERRARI – Appunto perché non v'era un'amministrazione massificata come quella attuale. Ora, quali serie riforme potranno essere attuate con un'amministrazione elefantina ed irresponsabile?

Ma crisi di responsabilità esiste anche nell'ordine giudiziario, ove addirittura si teorizza la più piena ed assoluta immunità del magistrato. Eppure, anche questo deve rispondere di quello che fa e di quello che non fa; si tratta solo di vedere in quali casi e dinanzi a chi. A mio avviso, dovendosi ritenere che i poteri già esercitati dal Ministro della Giustizia sono stati trasferiti al Consiglio superiore della Magistratura, è dinanzi a tale organo che i magistrati devono rispondere. Ogni giorno più, i magistrati fanno il bello ed il cattivo tempo; ve ne sono alcuni che aprono o chiudono procedure proprio in un determinato momento, come, per esempio, nell'imminenza delle elezioni. Non sono e non intendo essere l'avvocato d'ufficio della nostra classe politica, ma non posso esimermi dal constatare che talvolta alcune azioni giudiziarie contro uomini politici sembrano tentativi di linciaggio per il momento ed il modo in cui vengono promosse.

GALEOTTI – Soprattutto ad opera del pubblico ministero.

FERRARI – Certamente, anche se il caso del pubblico ministero è il più clamoroso, non il solo. Comunque, dinanzi ad una figura così ambigua, qual è quella del pubblico ministero, bisognerebbe trovare il coraggio di non aver paura; bisognerebbe, cioè,

andare sino in fondo nelle critiche, traendone la logica conseguenza che il pubblico ministero non può e non deve far parte dell'ordine giudiziario, non essendo per sua natura magistrato, e che è senz'altro preferibile un pubblico ministero legato all'esecutivo.

GALEOTTI – E, quindi, al Parlamento.

FERRARI – Proprio così. Solo che, in tale ipotesi, si dovrebbe valorizzare l'istituto dell'azione popolare affinché il pubblico ministero non si sottragga più all'obbligo di agire. Troppi pubblici ministeri sostengono ancor oggi che uno scandalo sulla stampa non costituisce *notitia criminis* e che pertanto, per fatti a conoscenza di tutta l'opinione pubblica, l'azione penale può essere promossa solo nel caso in cui vi sia apposita denuncia di persona che se ne assuma la responsabilità. Il professor Jemolo ha manifestato sfiducia nella petizione, ch'è uno degli strumenti dell'azione popolare. L'osservazione è fondata, tenuto conto dell'ormai tradizionale inefficacia delle petizioni, ma mi sembra che non sia inesatto affermare che le ipotesi normative di azione popolare nel nostro ordinamento non sono poi così rare come comunemente si ritiene.

Ma la disfunzione della giustizia nel nostro Paese non può attribuirsi esclusivamente al pubblico ministero. Anche omettendo ogni cenno alle carenze della legislazione, delle strutture e dei servizi, dirò che la responsabilizzazione dev'essere estesa anche al giudice. Ed in proposito io penso che bisognerebbe applicare seriamente l'art. 3 della legge sulle guarentigie della magistratura, che prevede la dispensa dal servizio, oltre che per malattia, anche per «inettitudine sopravvenuta». È una norma assai saggia e costituzionalmente legittima, contrariamente a quanto sostiene buona parte della magistratura. Abolita ormai, dopo un concorso di ammissione non dissimile da quello delle altre carriere statali, ogni verifica dell'attitudine all'esercizio della funzione giurisdizionale, questo articolo 3 è la sola possibilità di liberarsi di quei magistrati che si rivelino inetti sotto uno od altro profilo.

JEMOLO – *In difesa di quelli che nel 1945-1946 hanno voluto l'inserimento delle regioni (io ero fra quegli ingenui che le difendevano) devo dire che si dava per pacifico che dovessero scomparire le province; aggiungo che ero così ingenuo da pensare che, dove in un ministero esistevano 20 capi divisione, 19 andassero alle regioni e uno restasse al centro.*

Quanto poi all'ingigantimento della programmazione io direi che il male nostro nazionale è che non c'è mai un ministro che dica: non si può fare nessuna riforma senza scontentare qualcuno. Se tutto quello che si ha sono conquiste irretrattabili, non si potrà mai fare alcuna riforma.

Relativamente alla responsabilità della magistratura mi permetto di ricordare questo: una volta, nove o dieci anni fa, mi trovavo dal primo presidente della Corte di appello di Roma e si parlava del più e del meno. A un certo momento mi fece vedere il prospetto di tutte le preture dipendenti della provincia di Roma, con l'attività dei singoli pretori. Mi disse: «Guardi, c'è un notevole numero di pretori che non hanno emesso neanche una sentenza in un anno; altri ne hanno emesse una o due e hanno una serie di carichi pendenti. Non posso fare nulla, perché nel vecchio ordinamento potevo fare delle lettere di rimprovero, adesso, se non si apre un procedimento disciplinare, la lettera di rimprovero non può essere fatta». Non c'è altro da aggiungere.

GALEOTTI – Dopo tanti autorevoli interventi vorrei dire che l'erba non soltanto mi è stata tagliata sotto i piedi, ma addirittura che molta erba è stata ormai ammucchiata ed ordinata nel prato, pronta per essere raccolta e messa in fienile. Tuttavia come premessa vorrei dire che non condivido troppo il pessimismo espresso dal moderatore prof. Jemolo e anche da altri colleghi, per il carattere irrealistico e quasi utopico che caratterizzerebbe i temi della nostra discussione. E credo si debba resistere alla tentazione dello scetticismo e della sfiducia quanto alla possibilità che le idee che emergeranno o riemergeranno da questa tavola rotonda possano in un domani, forse non troppo remoto, tradursi e realizzarsi in concrete operazioni ed atti politici nel nostro Paese. In tale convinzione direi di sentirmi confortato soprattutto per due circostanze, l'una attinente alla crescente maturazione psicologica di questi temi nell'opinione pubblica, l'altra, d'ordine tecnico-istituzionale, circa le possibilità di una revisione costituzionale.

Anzitutto, sta il fatto importantissimo che le idee, *queste idee*, camminano. Non è passato in fondo neppure un decennio da quando questi problemi istituzionali della crisi e della riforma delle istituzioni del nostro sistema hanno cominciato ad essere seriamente e rigorosamente dibattuti: vale la pena di ricordare (e se fosse presente il prof. Balladore-Pallieri sarei lieto di dargliene pubblicamente atto) che l'avvio pubblico, fatto in sede accademica e dottrinale molto qualificata, al dibattito su questi temi, venne dato in quel primo Congresso nazionale di dottrina dello Stato, che sotto la presidenza appunto del prof. Balladore-Pallieri, si svolse a Trieste nel giugno del 1966, affrontando il tema della funzionalità dei partiti nello Stato democratico. Congresso di cui, fu, tra gli altri, autorevolissimo relatore il prof. Crisafulli qui presente; e nel quale, se mi è consentita l'autocitazione, presentai la comunicazione «*Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di Governo*», che prospettava per la prima volta gli elementi essenziali di quelle proposte di riforma, alla radice dei meccanismi formativi della volontà democratica nel nostro sistema, verso le quali – se non vado errato – a distanza di poco più di un quinquennio vedo una confortante convergenza qui, attorno a questa autorevolissima tavola rotonda. A quel primo congresso nazionale di dottrina dello Stato ne fecero presto seguito altri due: nel 1968 il Congresso, che si svolse a Perugia, sul tema della «Crisi dello Stato»; nel 1970 il terzo Congresso sul tema della «Società civile e partecipazione politica». Né può essere dimenticato, frammezzo a questi che ho appena citato, il convegno nazionale di studio dei giuristi cattolici svoltosi a Roma nel 1967 sul tema «Posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico», nel quale fu relatore tra gli altri autorevolissimo il prof. Sandulli qui presente; ed io, che ero relatore sul tema specifico del «Potere di decisione» nel nostro sistema e nella prassi costituzionale, ebbi modo di ripresentare e di sviluppare ulteriormente nel dibattito la proposta già avanzata nel Congresso di Trieste dell'anno precedente.

Queste idee camminano, perché ormai sono andate al di là della ristretta, anche se autorevole, cerchia accademica e dottrinale ed hanno provocato echi, reazioni, risultando per qualche verso ed in qualche misura acquisite, nell'ambito delle stesse forze politiche. Non è ignoto il fatto che vi sono ormai nell'ambito dello stesso partito di maggioranza relativa gruppi e sottogruppi e tendenze (senza voler qui giudicare quanto ragguardevoli o quanto influenti siano all'interno del loro partito) e ancora tendenze e voci in altri partiti dell'arco democratico (come lo stesso partito socialista italiano fino a qualche tempo fa associato al partito di maggioranza relativa nel governo del Paese), nei quali questo dibattito sulle istituzioni con le connesse idee di riforma dei meccanismi

decisionali per la formazione della *leadership* politica (esattamente l'ha definita qui il prof. Mortati) sono state seriamente agitate, sicché può dirsi che esse abbiano fatto ormai una certa breccia. Né varrebbe a svalutare l'importanza innegabile di questo processo di maturazione psicologica nell'opinione pubblica accademicamente e politicamente qualificata, di questa idea della crisi del nostro sistema e della necessità di sue adeguate riforme istituzionali, il dire (come si è fatto da un giovane e valoroso studioso che ha voluto fare un bilancio del dibattito sulle istituzioni, peraltro curiosamente limitato all'anno 1970) che nessuna di queste proposte di «*constitutional engineering*» sia mai politicamente neutrale.

Giacché (a parte il fatto che ancor meno neutrale sarebbe l'opposto atteggiamento di coloro che rifiutano ogni idea di ingegneria costituzionale e si fermano alla sacralizzazione ed alla conservazione dell'esistente *status quo* istituzionale) ciò che soprattutto conta ed importa è di vedere se (al di là di ogni discutibile processo alle intenzioni) non sia più fecondo e produttivo per le sorti e l'avvenire della democrazia nel nostro Paese questo sforzo rivolto a indagare i mali che affliggono il nostro sistema istituzionale, ed a presentarne le terapie più idonee a garantirne la sopravvivenza. Questo, dunque, della maturazione psicologica e del cammino fatto nell'opinione pubblica delle idee che qui ancor oggi siamo a discutere, è un primo e relevantissimo elemento che mi induce a non soggiacere allo scetticismo e al pessimismo manifestato da altri colleghi.

Ma vi è un altro elemento d'ordine tecnico-istituzionale interagente sul primo, di cui pure va tenuto debito conto e di cui va acquisita piena consapevolezza da parte dell'opinione pubblica: ed è il fatto che, dopo l'entrata in vigore della legge 25 maggio 1970, n. 352 sull'attuazione del referendum, non vi è più alcun dubbio sulla disponibilità ed agibilità in concreto del *referendum costituzionale*, di cui all'art. 138 cost., e sulla conseguente possibilità di quel maggiore dinamismo e capacità di adattamento e revisione costituzionale che il costituente aveva previsto come carattere essenziale e fisiologico del sistema. Lasciando da parte ogni discorso circa le prospettive di un effettivo ingresso nella nostra vita costituzionale dell'altro tipo di referendum generale, cioè del referendum abrogativo (contro la cui prima concreta esperienza non demordono le resistenze dell'*establishment* e si moltiplicano anzi gli ostacoli in modi anche scandalosamente scorretti dal punto di vista della lealtà e della buona fede costituzionale), non c'è alcun dubbio che, per quanto attiene all'altro tipo di referendum, quello costituzionale, oggi il procedimento di revisione della costituzione possa essere avviato e percorso, in modo assai più facile ed accessibile di quanto non fosse fino all'entrata in vigore della legge sul referendum. Oggi infatti non è più necessario, perché una revisione della Costituzione possa essere varata, scalare la montagna della maggioranza dei due terzi in ciascuna delle due Camere; la formazione della volontà politica necessaria ad introdurre una legge di revisione della costituzione si può oggi coagulare (secondo il procedimento che la Costituzione aveva previsto come quello *normale* e fisiologico per la revisione costituzionale) al livello della *maggioranza assoluta* dei componenti di ciascuna delle due Camere, salvo la rimessione di questa fondamentale decisione al controllo esperibile col *referendum costituzionale*.

Ciò naturalmente non basta ad avvicinare la prospettiva di una concreta realizzazione di riforme istituzionali che curino alla radice i mali del nostro sistema; ma il fatto che la volontà politica necessaria giuridicamente a vararle possa formarsi in condizioni meno ardue e gravose di quelle fino a poco fa vigenti, rende meno improbabile l'evento di una sua concreta possibilità di formazione.

Dicevo poc'anzi delle confortanti convergenze che si sono qui manifestate su quella che dovrebbe costituire la *terapia di fondo* per aggredire alla radice la crisi che attanaglia il nostro sistema istituzionale. Queste convergenze, a loro volta, implicano e sottintendono una concordanza anche nella diagnosi sui mali del nostro sistema.

Mi sia consentito tuttavia, per nostra comune memoria e nella comunicabilità del nostro discorso, di richiamarmi a quanto altrove ebbi già diffusamente ad esporre, sintetizzando qui, nelle sue linee essenziali, dapprima, la *diagnosi* delle disfunzioni che fanno la crisi del nostro sistema, e poi, il disegno della terapia radicale, cioè la proposta di riforma per la formazione di una *leadership* di governo, democraticamente legittimata.

Confrontiamo il depotenziamento dell'elettorato con la posizione decisiva che esso invece ha nelle democrazie dirette. In quelle democrazie, la scelta e l'investitura del capo del governo (*premier* in Inghilterra e presidente negli Stati Uniti) scaturiscono immediatamente dal voto popolare; si realizza così un collegamento diretto tra il governo e quella che è la fonte di legittimazione del potere secondo la coscienza civile del nostro tempo, ricostituendosi pienamente la supremazia e l'unità del potere statale e con ciò la stabilità e l'efficienza del potere di decisione politica.

In quelle democrazie, non si insegue un'impossibile, letterale interpretazione della democrazia, come sembra essere nel destino delle democrazie sviluppatesi sotto il prevalente influsso della tradizione francese, quasi che la democrazia possa veramente risolversi in un governo su tutti, in tutti i momenti da parte di tutti. Nei paesi anglosassoni, realisticamente si riconosce che il massimo realizzabile dell'idea di democrazia è che il popolo sia retto da un governo che esso si sceglie in libere elezioni e che esso è libero di cambiare insediando in sua vece il partito d'opposizione, l'*alternative government*. Quei paesi integrano così il tipo della democrazia diretta o immediata, dove il popolo, grazie al bipartitismo e agli effetti polarizzanti di un sistema elettorale maggioritario, è veramente partecipe della decisione politica fondamentale sulla scelta del governo e l'adozione dell'indirizzo politico.

La direttrice per una riforma che giunga alla radice delle carenze del nostro sistema di governo e vinca la latente decomposizione del potere decisionale politico del nostro paese risulta chiara: occorre ricollegare direttamente alla scelta popolare l'investitura del governo, rimodellando il sistema del nostro governo rappresentativo e creando le basi perché la *leadership* politica sia democraticamente legittimata con tecniche idonee a rompere la serie chiusa del multipartitismo, che quella *leadership* rende impossibile.

In Italia, il ruolo dell'elettorato, lungi dall'essere quello di supremo arbitro politico tra gli opposti partiti, consiste semplicemente nel dimostrare le varie fedeltà degli elettori ai partiti esistenti, senza che alcun effetto vincolante o mandatario si accompagni all'attribuzione dei seggi parlamentari. Come immediata conseguenza della condizione che abbiamo prospettato, all'altro polo del circuito della sicurezza democratica vi è la debolezza del governo, dovuta all'assenza di un'investitura diretta da parte del popolo. Infatti, i reali sostenitori dell'autorità del governo (i partiti che guidano la maggioranza parlamentare) essendo svariati e altamente mobili nelle loro decisioni e atteggiamenti, possono in ogni momento essere in disaccordo e quindi interrompere il proprio appoggio. Da ciò l'instabilità dei governi, la loro mancanza di reale autorità e quindi la loro incapacità a perseguire, con coerenza, politiche a lungo termine.

Come risultato delle due precedenti condizioni, vi è un'anormale concentrazione di potere ai vertici dei partiti (particolarmente di quelli che formano la coalizione

governativa) che praticamente sfuggono a ogni effettiva responsabilità politica. Considerando che di autorità politica in un sistema ce n'è quel tanto e non di più, né di meno, il più basso livello di autorità esistente ai due poli del circuito democratico (popolo e governo) comporta, per necessaria conseguenza, un'accumulazione di potere nella parte centrale del circuito stesso. I soli limiti ad una tale concentrazione (oltre all'esistenza delle garanzie fornite da organismi come la Corte costituzionale o il Presidente della Repubblica o la magistratura) si trovano nella stessa divisione implicita in una coalizione di partiti e spesso anche nelle correnti interne, o frazioni dei partiti stessi.

La questione fondamentale, per una riforma costituzionale capace di assicurare il buon funzionamento del sistema, è di rendere attuale, vero e non illusorio il principio democratico della sovranità popolare. Il popolo non dev'essere soltanto la fonte nominale per la legittimazione di ogni potere politico, ma dev'essere la suprema autorità dalla quale scaturisce direttamente l'investitura dei governanti e, nello stesso tempo, di fronte alla quale i governanti stessi devono sentirsi direttamente responsabili. Ciò che è necessario non è un impossibile, e forse indesiderabile, trapianto nella società politica italiana del sistema bipartitico sul modello inglese. Ciò di cui abbiamo bisogno è piuttosto un rimodellamento del nostro governo rappresentativo, che pur mantenendosi entro la nostra struttura tradizionale del governo parlamentare, rafforzi ed arricchisca i poteri elettivi del popolo, cosicché la funzionalità di un sistema riformato in tal modo sia quasi simile al «modello» inglese nonostante il nostro caratteristico multipartitismo.

Sviluppando suggerimenti e proposte già avanzate in Francia, verso la fine della quarta Repubblica, come rimedio ai pericoli di quel regime politico, si ricava che per ottenere il duplice risultato di un elettorato investito del potere di scegliere il governo e di un governo stabile ed efficiente proprio perché espressione di una scelta popolare immediata, lo strumento adatto sembra essere l'elezione del Parlamento e del capo del governo con due voti simultanei dati sulla stessa scheda nel corso di un'unica elezione generale. Il governo (la cui composizione dovrebbe essere lasciata alla discrezione del *premier*) sarebbe pertanto un governo di legislatura, cioè un governo che dura quanto il Parlamento. Il Parlamento, secondo il principio fondamentale del governo parlamentare, manterrebbe il potere di far cadere il governo votando una mozione di sfiducia (così come il governo conserverebbe la possibilità di porre, in caso di difficoltà parlamentari, la questione di fiducia), ma la caduta del governo implicherebbe lo scioglimento automatico del Parlamento poiché i due poteri, l'esecutivo e il legislativo, devono tornare nuovamente insieme davanti al popolo, da cui insieme avevano tratto origine.

La chiave di questo progetto sarebbe perciò il rafforzamento e l'arricchimento dei poteri elettorali del popolo. I cittadini sarebbero chiamati, attraverso un'unica elezione generale, a dare due voti, simultanei eppure distinti: il primo per l'elezione del parlamento, avrebbe luogo con l'attuale sistema di rappresentanza proporzionale; il secondo, per l'elezione del *premier*, avrebbe ovviamente luogo con una differente tecnica elettorale, consistente in una specie di sistema maggioritario. Le caratteristiche di questo metodo dovrebbero essere tali da evitare l'effetto della polarizzazione che è tipico nei sistemi elettorali maggioritari, altamente indesiderabile nell'eguale situazione politica italiana. Per esempio: per l'elezione del *premier* (che implicherebbe un unico collegio elettorale nazionale) gli elettori avrebbero a disposizione un voto trasferibile, o alternativo, secondo una graduatoria di scelte (uguale o no, nel numero, al numero dei candidati). La prima scelta sarebbe necessaria (tranne che nel caso di scheda bianca) e deriverebbe automaticamente dalla scelta della lista favorita per l'elezione delle

assemblee legislative (i candidati alla carica di capo del governo dovrebbero essere espressi soltanto dagli stessi partiti che competono per l'elezione del parlamento). Nel caso in cui il candidato favorito non ottenesse voti sufficienti per essere eletto, gli elettori sarebbero liberi di esprimere una graduatoria di scelte alternative in favore dei candidati espressi da altri partiti; il loro voto sarebbe trasferito agli altri candidati non appena il candidato scelto venisse eliminato, rendendo in tal modo il voto libero per essere usato in favore del candidato successivo nella graduatoria. Di conseguenza, risulterebbe *premier* quel candidato che avesse ottenuto la maggioranza dei voti o nella prima scelta degli elettori, o attraverso i voti alternativi.

Il problema è ora di sapere che probabilità vi sia di vedere applicate queste terapie radicali che già sono state individuate e sulle quali vi è una sostanziale convergenza. Chi è il paziente su cui tali terapie devono essere applicate? Si potrebbe dire che è il sistema, ma useremmo una parola elusiva. Andiamo più oltre perché nel termine sistema rientrano la società civile, il popolo, intesi come elettorato e come universalità di cittadini, nella multiforme pluralità delle sue articolazioni associative, compresi anche gli elementi della contestazione, che potrebbero definirsi gli elementi dello spontaneismo sociale. (La forma legale, costituzionale, legittima di contestazione era il referendum, erano gli istituti di democrazia diretta. Il referendum è anche un sistema per canalizzare le spinte sociali tumultuose e disordinate che si sono manifestate negli ultimi due lustri nella nostra società).

Il paziente, quindi, chi è? È soprattutto la classe politica. Il sistema è ammalato, ma chi fa funzionare il sistema (con l'attuale sistema parlamentare di tipo partitocratico) è la classe politica. Ed è questa, la parte più ammalata del sistema. Classe politica intesa come il complesso delle forze partitiche preposte al funzionamento del sistema. E intervenendo con adeguate terapie su questo paziente si dovrebbero certo operare degli interventi chirurgici, ma si salverebbe la democrazia.

CRISAFULLI – Ma l'articolo 32 della Costituzione stabilisce che nessuno può essere sottoposto a cure mediche contro la propria volontà!

GALEOTTI – «Se non per disposizione di legge» recita sempre lo stesso articolo. E oggi vi è qualcosa di più imperativo della legge: è l'urgenza determinata da una situazione oltre la quale vi è il collasso della democrazia. Se le forze politiche (il paziente) acquisiscono la consapevolezza di essere veramente al limite del collasso, possono – in un soprassalto dell'istinto di conservazione – comprendere la necessità (ben più vincolante della legge) di intervenire. E queste idee verrebbero allora recepite dalle forze politiche.

Del resto, abbiamo già notato come, sia pure parzialmente (con una rilevanza che non voglio ora valutare) già vi sono alcune forze politiche (sia governative, sia di opposizione costituzionale ed ex governative), gruppi organizzati o meno (potrei citare «Europa '70») oltre a vari esponenti del mondo socialista che si muovono in questa direzione.

L'idea stessa del finanziamento pubblico dei partiti deve, per logica necessità, implicare una buona dose di vigilanza sulla vita dei partiti. Già a Trieste, nel 1966, ebbi occasione di dire – superando certe mie posizioni di dieci anni prima – che non ritenevo più che questo della disciplina legislativa dei partiti fosse il *primum*: dissi che i partiti avrebbero ritrovato naturalmente una dimensione più consona alla vita costituzionale attraverso la riforma istituzionale. Da questa riforma scaturirebbe la *leadership*, la

necessità, per il partito, di essere fedele seguace del *leader*, e quindi tutto ciò che ha richiamato poco fa il prof. Mortati.

Forse io sono per certi versi un ottimista incorreggibile, ma direi che, se ed in quanto si volesse ricostituire una sorta di «*grosse coalition*» (non intendo mutuare in pieno il nome dell'esperienza costituzionale tedesca) fra le forze cattoliche e quelle socialiste che avevano dato vita al primo esperimento di centrosinistra (cosa storicamente possibile), tale ricostituzione dovrebbe collegarsi con un patto di rimodellamento della Costituzione, con l'accettazione dell'idea di un ammodernamento razionale dei meccanismi decisionali politici, per giungere alla formazione di una *leadership* democraticamente legittimata.

Se tutto questo costituisse una delle condizioni essenziali della nuova alleanza, non saremmo troppo lontani dal vedere il paziente accettare di sottomettersi alle terapie.

Molte sono le terapie limitate, intermedie, di cui hanno parlato gli amici Sandulli e Crisafulli, Mortati e Ferrari: sono tutte cose sacrosante, su cui siamo tutti d'accordo, salvo forse nei particolari tecnici dell'attuazione.

Si pensi, ad esempio, alla ristrutturazione della figura del pubblico ministero come *longa manus* (con adeguato controllo) del potere esecutivo e quindi di quello politico: sarebbe una cosa che varrebbe ad un più corretto ed ordinato funzionamento della giustizia nel processo penale. C'è poi il problema della differenziazione tra magistratura inquirente e giudicante, attuata da secoli sia in Francia sia in Inghilterra. Oggi vi è una grande confusione: pensate ai poteri ordinatori del pubblico ministero in tema di libertà personale, pensate alla posizione ambigua del pretore, che agisce come pubblico ministero e come giudice.

Perché, poi, non pensare all'*Ombudsman* (sul quale ricordo un saggio tanto acuto del collega La Pergola), inteso non soltanto come difensore dagli abusi della pubblica amministrazione, ma dotato anche di poteri di indagine sugli abusi del potere giurisdizionale, come avviene in Svezia e in Finlandia? Senza magari arrivare all'estremo di quei paesi, dove l'*Ombudsman* ha addirittura la possibilità di partecipare alle sedute della Corte suprema, sia pure senza voto deliberativo.

Vi è poi il problema (già rilevato dall'amico Ferrari) della responsabilità del giudice: ma perché intanto non attuiamo l'articolo 98 della Costituzione e non si estende il divieto di iscrizione a partiti politici, intendendolo (come è già stato fatto per i giudici costituzionali) come divieto di esercizio di attività politica? Allora, sì, avremmo veramente dei giudici soggetti alla legge; allora, sì, ci libereremmo dalla situazione attuale, in cui il povero utente della giustizia deve chiedersi angosciato ogni volta in mano di chi va una certa causa. Tutti problemi che un tempo non si ponevano e che oggi sono quasi di prammatica.

Tutte queste terapie intermedie – utilissime e necessarie – valgono soltanto se rientrano in una terapia più vasta e globale. Invero chi avrà la forza di accettare queste terapie intermedie, che già incidono molto sulla quantità di potere di cui fruisce la nostra classe politica? Chi avrà da solo la forza di sottoporsi a dei limiti? «*Une expérience éternelle a montré que tout ce qui a du pouvoir est porté à en abuser: il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*».

E quindi ecco la conclusione: dobbiamo puntare sulle *terapie radicali*.

Se mi fosse consentito aggiungere una postilla, alle terapie intermedie di cui hanno parlato prima i colleghi, vorrei aggiungerne una, a proposito della quale il prof. Mortati ha detto che la Costituzione non è stata attuata. Mi riferisco alla posizione ed alla stabilità del Presidente del Consiglio e del Governo che egli dirige. Non è che la

Costituzione non sia stata attuata. Direi piuttosto che la Costituzione era su tal punto sbilanciata. Tutto il meccanismo che disciplina il voto di fiducia ha indotto una tecnica stabilizzante del rapporto fiduciario ma da una sola parte, da un solo pilone del ponte: il Parlamento. Tanto è vero che le forze politiche parlamentari si sono sottratte a questo meccanismo, non provocando mai una crisi parlamentare revocando la fiducia al governo secondo l'art. 94, perché hanno capito che è rischioso andare a bocciare ad appello nominale e su mozione motivata un governo, magari precludendosi poi la possibilità di rientrare nel governo successivo. Il meccanismo dell'articolo 94 della Costituzione era solido da un lato ma poggiava su qualcosa di estremamente labile dall'altro (da quello del governo). Ed ecco quindi le crisi extraparlamentari, le dimissioni volontarie dei governi nelle crisi che si sono per lo più succedute. Nessuno poteva impedire che quel sistema traballasse e si muovesse tutto dalla parte lasciata libera dalla Costituzione, quella del governo.

Perché allora non pensare (come ho detto in altre occasioni) a stabilizzare anche questo altro pilone del rapporto fiduciario tra governo e Parlamento? Ricordiamo tutti le polemiche circa la costituzionalità delle crisi extraparlamentari. Ma se si stabilisse *l'incompatibilità tra la posizione di parlamentare e la posizione di membro del Governo*, proviamo a pensare un istante a che cosa accadrebbe.

Pensiamo all'attuale governo. In ogni momento, per quanto ne leggiamo dalla stampa, si rinnova il tentativo di diverse forze di sparargli alle spalle. E questo governo, come tutti quelli che lo hanno preceduto, deve continuamente guardarsi alle spalle, perché dall'interno può mancargli la forza per sopravvivere. Se sussistesse il principio dell'incompatibilità tra posizione di parlamentare e posizione di Ministro, da un lato i parlamentari sarebbero meno disposti ad arrischiare la crisi ed a svestirsi, per tutta la legislatura, della garantita corazza del parlamentare per indossare la veste, più smagliante ma più rischiosa, del Ministro. Dall'altro, il Governo, per la sopravvivenza stessa sul piano politico di tutti e di ciascuno dei suoi membri, dovrebbe assolutamente rifuggire dalle crisi extraparlamentari, e resistere e battersi in Parlamento, sfidando gli oppositori al voto formale di sfiducia, secondo le condizioni previste dall'art. 94 della Costituzione. Dopo di che, se crisi ci dovesse essere e non fosse rapidamente risolvibile, questa potrebbe trovare la sua fisiologica via di uscita nel ricorso, da parte del Presidente della Repubblica, allo scioglimento anticipato.

Si osservi, *last but not least*, che questa riforma, verosimilmente potrebbe introdursi anche per via di semplice legge ordinaria (v. articolo 65, 1° comma, Cost.).

LA PERGOLA – Il dibattito fin qui svolto sembra giustificare il pessimismo affiorato all'inizio del nostro incontro: un popolo privo della sovranità che ad esso dovrebbe competere; un governo instabile e costretto all'inefficienza; la mancanza di una classe dirigente; partiti (lo stesso discorso potrebbe valere per i sindacati) che, sostituendosi o sovrapponendosi di fatto agli organi rappresentativi, si sono al tempo stesso allontanati, o estraniati addirittura, dalla base della società politica: chiusi, oligarchici ed irresponsabili, ma non per questo omogenei; scuola e magistratura politicizzate; uno Stato caratterizzato, insomma, non solo dalla dislocazione dell'autorità dalle sedi competenti, ma anche dalla incertezza delle situazioni giuridiche soggettive, e dal quale i principi dello Stato di diritto vanno dunque scomparendo, con il risultato che l'obiettività del comando cede il passo alla «personalità» dell'«obbligazione» politica e all'infeudamento del singolo all'uno o all'altro centro di potere.

Convengo anch'io che, agli occhi del giurista, questa sia solo una sterile *ventilation of grievances*, se non si pon mente come si deve alle riforme che possano in qualche modo alleviare i mali dai quali è afflitta la nostra democrazia, e che, s'intende, le forze politiche dominanti siano disposte ad accettare. Il problema è grave, e non vale, mi pare, a congedarlo l'osservazione, troppo sbrigativa, che si tratta dell'immatùrità del costume politico, alla quale nessuna formula del legislatore ha mai rimediato. L'interesse ad una possibile riforma costituzionale si è fatto, semmai, sempre più vivo ed attuale. È non solo comprensibile, ma significativo, che – mentre prima il dibattito su questo tema era rimasto circoscritto a taluni ambienti – eminenti rappresentanti del mondo politico vi abbiano dedicato una serie di contributi, raccolti nel volume «La repubblica probabile».

Qual è, anzitutto, questo clima, diciamo, dell'opinione ufficiale? Si discorre di difetti che toccano il funzionamento, ma non la struttura del sistema; a correggerli basterebbero, dunque, opportuni ritocchi del quadro istituzionale, che non scalfissero la forma di governo, sulla quale, si dice, regna ancora il pieno accordo dei partiti. Il fatto è, tuttavia, che le proposte di riforma avanzate, anche da chi professa piena adesione all'ordinamento di oggi, non sono poche, né sono tutte marginali o inessenziali. Ne ricordo alcune delle più importanti.

È convincimento diffuso che i partiti politici debbano essere soggetti a controllo, e ad una disciplina che li faccia uscire dalla zona di «immunità» nella quale operano ed in qualche modo li renda responsabili. Vari criteri sono proposti a tal fine: finanziamento statale; bilancio pubblico; ordinamento democratico interno, il cui rispetto potrebbe essere assicurato da appositi rimedi giurisdizionali; la partecipazione dei cittadini alle scelte dei dirigenti ed alla presentazione delle candidature, con il metodo delle elezioni primarie; uno statuto-tipo, in base al quale la *leadership* del partito vien fatta coincidere con il gruppo parlamentare; l'inclusione nel governo, *ratione muneris*, dei segretari dei partiti che di questo fanno parte. Altrettanto, in sostanza, si dice dei sindacati. Si auspica da più parti che, oltre a regolarne l'organizzazione e a disciplinare l'esercizio del diritto di sciopero, in conformità della Costituzione, si provveda ad inquadrarli formalmente nel sistema, magari attraverso la ristrutturazione ed il potenziamento del CNEL, nel quale alcuni ravvisano l'arbitro naturale del «necessario equilibrio fra industria pubblica ed industria privata» ed altri, addirittura, il nucleo di una seconda camera che non sia, come l'attuale senato, un doppione della prima.

Quest'ultimo punto si collega con una serie di proposte che riguardano struttura e procedura delle Camere: lo schema del bicameralismo andrebbe riveduto, si osserva, tornando al disegno, inascoltato in sede costituente, del Senato come camera delle autonomie, e comunque rinunciando al criterio dell'assoluta parità fra i due rami del Parlamento, eccessivo perché espone il Governo al voto di sfiducia su due fronti; fra le altre cose, si vorrebbe, poi, abolire l'istituto della immunità parlamentare, che quasi tutti ritengono superato, limitare l'iniziativa dei singoli membri, istituire una commissione-filtro per la programmazione del lavoro legislativo.

Quanto al governo, si avverte chiaramente la necessità di conferire a quest'organo maggiore stabilità ed efficienza. Anche qui, le soluzioni considerate sono diverse: incompatibilità fra mandato parlamentare e carica di ministro; estensione del potere normativo del governo, quanto meno a tutte le materie non espressamente coperte dalla riserva di legge; organizzazione su nuove basi dei ministeri e degli uffici alle dipendenze del presidente del consiglio, al quale sarebbe così finalmente assicurata la posizione di rilievo che il testo costituzionale gli riconosce, senza incrinare, tuttavia, il principio della collegialità del governo, né menomare le competenze dei singoli mini-

steri. Vi è anzi chi propone di devolvere ai ministri della difesa e della giustizia, rispettivamente, le presidenze, ora attribuite al presidente della Repubblica, dei consigli della difesa e della magistratura. A parte ciò, nessuno vuole attenuare le attribuzioni del capo dello Stato.

L'istituzione – e, si direbbe, l'«immagine», di un capo morale della Repubblica – è circondata da rispetto; il modo di elezione, invece, non persuade, e si pensa alla scelta diretta da parte del corpo elettorale, per evitare le lungaggini degli scrutini in assemblea.

Della magistratura si discute largamente. L'autogoverno dell'ordine giudiziario non ha dato tutti i risultati positivi che si attendevano; le critiche si appuntano sul ruolo del pubblico ministero, che, molti lamentano, è sciolto da qualsiasi sorveglianza: l'idea di farne un organo elettivo agganciato al potere esecutivo, che qualche tempo fa avrebbe sollevato gravi perplessità, guadagna terreno.

E che cosa dire della amministrazione? Qui il discorso è spesso caduto sul modo in cui conciliare l'esigenza del controllo e quella della speditezza del lavoro burocratico. Si insiste sulla necessità che i controlli sull'attività amministrativa siano più snelli ed al tempo stesso più razionali: meno controlli preventivi e più controlli successivi, si propone; controlli sull'efficienza, che potrebbero essere esercitati dalla corte dei conti (ed a questo, ed altri organi tradizionali, se ne vuole affiancare uno nuovo mutuato dai paesi del Nord-Europa, il difensore civico, con il compito di denunciare gli abusi e le scorrettezze, che gli anglosassoni definiscono come *maladministration*); controlli sulle partecipazioni dello Stato all'industria; e controlli, al limite, anche indiretti: una riforma della società per azioni – è stato detto – la quale assicuri la veridicità dei bilanci delle società pubbliche e private, gioverebbe non poco alla moralizzazione della vita politica.

Ora, è appena il caso di precisare che, se si volesse attuare, anche in parte, il complesso delle proposte di cui ho fatto cenno, spesso non basterebbe lo strumento della legge ordinaria. Sarebbe indispensabile una riforma, sia pure parziale, della Costituzione; e di ciò le forze politiche sono pienamente persuase. Quel che esse vogliono escludere, dunque, è che le modifiche istituzionali, di cui pure si avverte il bisogno, mettano capo ad una nuova organizzazione costituzionale, la Repubblica presidenziale, o altro tipo di esecutivo forte e direttamente investito dal popolo.

Questa preoccupazione emerge costantemente; e poco importa che si tratti di rivedere la Costituzione, o che basti una legge ordinaria, se una modifica di quest'ultimo tipo dovesse ripercuotersi sulle strutture portanti del regime. Così, per esempio, la proposta, non di rado avanzata, di orientare in senso maggioritario le leggi elettorali ha sempre urtato contro la resistenza di quanti, a torto od a ragione, intravedono nel collegio uninominale l'anticamera del regime presidenziale, e nell'elezione diretta del sindaco un precedente non privo di suggestione su scala nazionale. Proprio il punto dell'esecutivo forte è quello, allora, in cui tutti i nodi fan groppo. Ogni ipotesi di ingegneria politica che lo contempra sarebbe ingenua ed affrettata se non tenesse il debito conto delle obiezioni e delle difficoltà contro le quali, allo stato delle cose, essa rischia di urtare.

Vi è intanto il sospetto, assai forte all'epoca della costituente, e ancora non sopito, che spostare il fulcro del potere nell'esecutivo significhi porre le premesse per una qualche avventura autoritaria. È un sospetto tanto più infondato, a me pare, in quanto si ritiene che nel sistema si annidano forze eversive. Se così è, vi è infatti il pericolo che la disfunzione delle istituzioni, alla quale assistiamo, possa sfociare in una crisi di regime, con tutte le tragiche conseguenze che ne discendono. Nella stessa «Repubblica

probabile» si allude autorevolmente all'ipotesi di una grave crisi economica ed occupazionale, la quale, metterebbe fatalmente in forse l'ordine pubblico ed, insieme, il costume democratico. Si dirà, e giustamente, che la democrazia si rafforza, prima di tutto, con le riforme che rimuovono le cause della tensione sociale; ma questo non toglie che si pensi ad un governo dotato della necessaria autorità e scioltezza nell'azione come ad una salvaguardia istituzionale proprio in una congiuntura pericolosa: la tesi dell'esecutivo forte non può avere altro valore strumentale che quello di escludere o allontanare dal potere le forze eversive.

L'esperienza dovrebbe confermare questa osservazione.

Delle costituzioni democratiche – non poche, purtroppo – crollate come castelli di carta per fare posto alla dittatura, è stato detto – quando esse sono state poi messe sotto accusa – che avevano questo o quest'altro difetto di origine: il torto di essere state elaborate da professori con scarso senso di realismo; l'adesione ad una ideologia intransigente, che nulla poteva concedere all'esigenza dell'equilibrio tra le forze politiche; o altre volte, al contrario, una tendenza al compromesso sistematico fra ideologie di segno opposto, che avrebbe minato l'ordine democratico alle basi. Ma se c'è una nota che fra le due guerre mondiali affiora costantemente nelle amare riflessioni dei democratici in esilio, essa è quella della mancanza di un governo che, costituito solidamente, fosse in grado di fronteggiare la minaccia totalitaria. Già allora si era visto che, in caso di emergenza, i poteri del capo dello Stato non bastano, appunto perché affidati ad un organo che normalmente non è responsabile del governo, né funzionano sempre nel modo più opportuno: basti ricordare la parte avuta dal re Vittorio e da von Hindenburg, in assenza di un deciso orientamento dei partiti maggiori, nel condurre fascisti e nazisti al potere.

Questi giudizi negativi colpiscono, ben inteso, non solo il sistema, ma anche gli uomini prodotti (e condizionati) dal sistema. Carlo Rosselli rimproverava ai socialisti, giunti timidi ed impreparati al governo della repubblica di Weimar, di essersi troppo presto preparati al martirio, convinti che «nulla o poco vi fosse da aggiungere» all'incalzare del «destino da essi esaminato in tutti i suoi elementi costitutivi». Non è stata la sola debolezza dei partiti democratici. A volte essi non hanno voluto indulgere alla rassegnata contemplazione dell'avvento della dittatura, e allora si sono affidati al calcolo di immettere nel governo le forze eversive – anche se minoritarie – presumendo di utilizzarle quanto occorresse per mantenere l'ordine costituito, e poi di assorbirle definitivamente nella legalità. È un calcolo, a dir poco, rischioso. Talvolta, può salvare il salvabile; più spesso serve solo a preparare un colpo di stato. Si spiega così che Leon Blum – il quale nel 1941 aveva avuto per primo il coraggio di denunciare il mito della superiorità del regime parlamentare, e dichiararsi presidenzialista – si sia opposto nel dopoguerra al programma costituzionale gollista, perché persuaso di un irriducibile temperamento dittatoriale del generale. Più tardi, i socialisti e gli altri artefici della quarta Repubblica francese saranno costretti a mutare avviso. Sennonché, proprio questo caso dell'esperienza gollista, che è riuscita a mediare tra le forze legalitarie e quelle rivoluzionarie, mantenendo e tutelando i valori fondamentali del preesistente assetto democratico, è più unico che raro. Esso dimostra quanto sia difficile che ad una simile soluzione si giunga ad opera degli stessi partiti politici che dovrebbero sostenere dall'interno un regime sconnesso e vacillante, come era quello della quarta repubblica e sotto molti aspetti pare che sia il nostro attuale.

La difficoltà è poi aggravata dal fatto che nel nostro ordinamento, il problema della stabilità democratica non è stato risolto alle radici, impedendo ai partiti politici, o ad

altri gruppi organizzati, di contestare o insidiare il sistema. Questo modo di «razionalizzare», come suol dirsi, quel principio di omogeneità, che nelle più antiche e mature democrazie è frutto della spontanea ed unanime accettazione del giuoco democratico, è invece prevalso nella Germania occidentale. Il segreto del bipartitismo tedesco, non sta nel voto di sfiducia costruttivo, o nella «*Sperrklausel*» elettorale, ma a monte di simili espedienti, nella delimitazione che dell'area democratica ha fatto la Costituzione. Ed è nello spirito disincantato e negativista della carta di Bonn che il divieto delle associazioni dirette contro l'ordinamento costituzionale sia formulato in termini molto ampi e presidiato da penetranti controlli della Corte costituzionale sulla legalità dell'esercizio delle libertà individuali e della condotta degli stessi partiti politici. Il risultato è stato quello di emarginare le punte estreme dallo schieramento politico.

Al confronto, il nostro sistema costituzionale è ben più permissivo: il divieto della ricostituzione del partito fascista non è stato sanzionato dalla specifica previsione dello scioglimento, che può invece essere disposto dal giudice tedesco. D'altronde, tranne che a Bonn, la formula della democrazia «filtrata» non ha potuto allignare nel clima dell'Europa occidentale, nemmeno quando si è passati al regime dell'esecutivo forte, come in Francia con De Gaulle. Sarebbe, francamente, impensabile che i partiti democratici – i soli dai quali possa scaturire un'eventuale riforma costituzionale – mirassero a restringere le libertà o i diritti politici attualmente garantiti. In questo senso, vi è già un *agreement on fundamentals* operante nella nostra democrazia. Non è facile, tuttavia, che possa esservi chiarezza o identità di intenti e vedute su certe altre premesse, a mio avviso fondamentali, se si vuole considerare seriamente l'ipotesi della Repubblica presidenziale o altra equivalente. Quali sono queste premesse?

Anzitutto, la stabilità e l'autorità dell'esecutivo deve essere basata sulla elezione immediata da parte del popolo; e dove vi è investitura popolare, vi è anche, di regola, una durata predeterminata del mandato. Ne segue che un governo direttamente eletto dal popolo – un governo «diretto» – risponde del proprio operato al corpo elettorale, anziché ai corpi legislativi: qui c'è il pieno e sostanziale rispetto della sovranità popolare, ma anche il superamento del regime parlamentare del tipo oggi sancito in Italia. La prospettiva sarebbe nuova anche per i partiti politici. Questi manterrebbero la funzione, del resto insostituibile, di organizzazione e di preparazione del *decision-making*, ma verrebbero costrette ad «anticipare» e chiarire le proprie scelte, affrontando le elezioni sulla base di una piattaforma programmatica e con un candidato alla guida del governo, che dal responso delle urne esce eletto o sconfitto. La prova del *ballot-box*, dicono gli anglosassoni, è quella decisiva: il potere di governare scivolerebbe nelle mani dell'organo eletto a questo fine; la libertà di manovra di cui godono ora i partiti politici, come artefici delle crisi ministeriali, e dei mutamenti di rotta del governo, verrebbe, se non soppressa, necessariamente ridotta. È chiaro che il buon funzionamento di questo tipo di democrazia esige una soluzione monocratica, più o meno nettamente configurata: il governo diretto acquista il necessario grado di efficienza quando ha un capo che può e sa imprimere alla sua azione collegiale un orientamento deciso ed unitario, e procurarsi il sostegno, oltre che del corpo elettorale, delle Camere, alle quali rimangono tutti i mezzi per approvare o respingere il programma governativo. Nei paesi anglosassoni giuocano a questo ultimo riguardo diversi fattori, in aggiunta alla capacità persuasiva ed all'ascendente personale del presidente, o del primo ministro; il bipartitismo, il senso di disciplina dei partiti britannici, o all'incontro, la fluidità dei partiti politici americani, che – organizzazioni «elettorali» e prive di inibizioni ideologiche – lasciano ai loro rappresentanti in congresso la libertà e mobilità

necessarie per appoggiare anche costantemente la linea politica di un presidente avversario.

Da noi, introdotto lo schema della elezione diretta dell'esecutivo, il problema della maggioranza parlamentare sarebbe senza dubbio più grave. Vi è modo di eluderlo – dilatando i poteri normativi del governo – solo negli ovvii limiti imposti dal rispetto per le funzioni del Parlamento, essenziali al mantenimento del regime democratico. D'altra parte, non si può nemmeno fare totale affidamento sulla capacità del capo dell'esecutivo di formarsi una sua maggioranza, negoziando con le forze parlamentari, senza contraddire lo spirito del sistema, quello di affidare direttamente al popolo la scelta di un indirizzo, vincolante per gli stessi organi di governo; o senza correre l'alea dell'immobilismo, tutte le volte che manchi l'accordo tra Camera e Governo. Ecco perché si imporrebbe, a mio avviso, l'adozione di certe tecniche, le quali, se non valgono certo a risolvere il problema, possono, però, renderne meno complicata la soluzione.

Alludo specialmente ai sistemi elettorali. Sebbene il Governo diretto sia in astratto conciliabile con una varietà di tali sistemi, la maggioranza per l'elezione dell'esecutivo dovrebbe essere quella assoluta, e si dovrebbe quindi prevedere, se necessario, uno scrutinio di ballottaggio; il sistema per l'elezione delle Camere non potrebbe essere, io credo, di un tipo proporzionale che incoraggi il multipartitismo incontrollato; l'elezione dell'esecutivo e del legislativo andrebbero abbinate, preferibilmente nel senso del *tied vote*, e cioè del voto unico, valevole per le due elezioni, piuttosto che della semplice simultaneità di due voti distinti. Perché queste premesse siano accettate, occorre evidentemente che i partiti politici siano inclini – in vista, non dico, del sicuro, ma del presumibile vantaggio della stabilità governativa – a reciproche concessioni, e, in una parola, alla auto-limitazione del loro ruolo.

Decisivo al riguardo è l'atteggiamento della democrazia cristiana e, dato che essa non ha la maggioranza assoluta nelle Camere, anche quello dei partiti suoi alleati, attuali o virtuali, al governo. La maggioranza che riuscisse a varare una riforma di questa portata, non sarebbe soltanto, è evidente, una maggioranza, aritmetica e transeunte, ma una maggioranza politica, destinata con ogni probabilità a governare sotto il nuovo assetto istituzionale. Nessuna ipotesi di revisione costituzionale è dunque seriamente attendibile senza una decisa volontà maggioritaria, la quale si proietti, per così dire, nel futuro: a questo risultato si approda solo se i partiti minori sono disponibili intanto per la revisione costituzionale e poi per un accordo che, in seguito, assicuri alla democrazia cristiana un inequivoco ed irrevocabile sostegno sino alla prossima scadenza elettorale; e soltanto se, dal canto suo, la democrazia cristiana, superate le divisioni interne, esprime un *leader* capace di plasmare e guidare un organico blocco con i partiti minori. Posto ciò, la stessa *querelle* sulla convenienza del sistema maggioritario o di quello proporzionale perde buona parte della sua rilevanza. Si capisce che i partiti minori abbiano tutto l'interesse a non volere il sistema maggioritario, dal quale – a parte le obiezioni di principio, spesso, ma non sempre giustamente, invocate contro di esso – verrebbero subito polverizzati. Ma questo schema di scrutinio maggioritario non è il solo possibile. Vi è infatti una gamma di congegni – apparentamenti di liste o di candidati; raccordi tra il criterio proporzionale ed il maggioritario e così via – ciascuno dei quali offrirebbe, se ben si guarda, ai partiti che avessero raggiunto un'intesa programmatica, prima di sottoporla apertamente al vaglio della consultazione popolare, ampie possibilità di un «cartello» elettorale. Dopo tutto, se non m'inganno, il mezzo per organizzare unitariamente una coalizione elettorale di partiti può essere offerto così

dallo scrutinio proporzionale mediante liste bloccate – dalle quali sia, cioè, eliminato il voto preferenziale, che avvantaggerebbe automaticamente il partito più forte – come dallo scrutinio maggioritario a due turni, che presuppone un accordo preventivo sulle candidature e sulla ripartizione dei seggi sicuri.

Queste cose dovrebbero valere per tutti e tre gli schemi di governo diretto dei quali abbiamo discusso: il tipo, gollista, del presidente della Repubblica, eletto direttamente dal popolo, che governa per il tramite del primo ministro; il tipo statunitense del regime presidenziale; il governo di legislatura. Altri partecipanti hanno espresso la loro preferenza per quest'ultima soluzione. Sarei della stessa opinione, e ho poco da aggiungere a quel che qui è stato affermato. Mi sia consentita solo qualche osservazione sul modo in cui questo tipo di governo diretto andrebbe inteso ed organizzato.

Di fronte agli altri due, esso presenta l'indubbio vantaggio di una maggiore certezza della posizione costituzionale del Governo e dei rapporti fra il Governo e le Camere.

L'ordinamento francese, infatti, è fondato su un duplice equivoco costituzionale, che, latente durante il personalissimo regime di De Gaulle, si è ora rivelato. Da un canto, al vertice dell'esecutivo, vi è dualismo tra il presidente della Repubblica, le cui funzioni trascendono quelle consuete del capo dello Stato nel regime parlamentare, ed il primo ministro. Finora, l'effettivo capo del governo è stato il presidente, che ha potuto disporre di una comoda maggioranza parlamentare, pur avendo, assicurata la irresponsabilità e la permanenza nella carica per un settennato. Ma non è escluso che la situazione possa anche rovesciarsi, con la conseguenza che – tornando il primo ministro ad accentrare la direzione del potere esecutivo – verrebbe fatto rivivere un dualismo di tipo ottocentesco, con un Governo responsabile, allo stesso tempo, nei confronti del capo dello Stato e delle Camere. Per uscire da questa anacronistica situazione non c'è altro sbocco, se non un ritorno al tradizionale regime parlamentare, o – ciò che è molto più probabile, – un'evoluzione nel senso di un regime presidenziale del tipo statunitense. Sennonché, come è noto, quest'ultima forma di governo, se elimina ogni incertezza quanto alla titolarità del potere esecutivo, che è impersonato dal presidente, opera tuttavia solo sulla base di un delicato ingranaggio di poteri separati costituzionalmente, ma chiamati a collaborare.

Non sorprende, dunque, che del prototipo di questo regime si sia discusso, anche dagli osservatori stranieri, in vario senso: come di un governo, talvolta del *Chief Executive*, tal'altra del congresso, tal'altra ancora dei giudici. Probabilmente, in qualche misura, tutte e tre le definizioni sono esatte e descrivono facce diverse di una medesima realtà costituzionale, che è assai complessa, e della quale non a torto si è dubitato se essa si sia mai ripetuta fuori del Nord-America. Per parte mia direi che, in un ambiente come quello italiano, il pericolo più grave non sia tanto che il presidenzialismo traligni in dittatura, quanto il contrario. La separazione costituzionale dei poteri, senza le compensazioni consentite dall'equilibrio che governa la vita politica americana, renderebbe impossibile quella fusione tra Camere e Governo che – in altre forme del governo diretto: quella britannica, per intenderci – ha contribuito a fare del primo ministro l'iniziatore della legislazione, e del Parlamento la fucina di una élite prestigiosa di governanti; ma anche nel nostro paese, in cui difetta una tradizione parlamentare di pari rilievo, essa finirebbe col nuocere, se non altro, alla efficienza delle istituzioni. Harold Laski, non senza una punta di *understatement*, notava come l'importanza di un esecutivo che «costringe i corpi legiferanti ad adottare o respingere le sue misure sta in ciò, che l'attività delle Camere viene allora diretta ed incanalata in una sorta di politica organizzata».

Governo di legislatura, dunque. Dei due modelli – l'inglese e lo svizzero – che l'esperienza straniera suggerisce alla nostra attenzione, il secondo è lontano dalla nozione del governo diretto che ho sopra schizzato: si tratta di un collegio eletto proporzionalmente dalle assemblee, delle quali costituisce un'emanazione, anche se è poi in pratica, irrevocabile dallo ufficio. Questa stabilità è però dovuta non alla designazione popolare – la democrazia diretta ha in Svizzera il suo *habitat*, ma si sostanzia tipicamente negli strumenti legislativi dell'iniziativa e del referendum – ma a caratteristiche ambientali: modeste dimensioni territoriali, intimità del rapporto tra autorità e cittadino, antica e profonda vocazione al federalismo e alla neutralità.

Nonostante l'influenza che la forma di governo svizzera ha avuto nella storia del nostro pensiero repubblicano, essa è un modello di micro-democrazia, inadatto alla misura dei problemi italiani, come in fondo lo è il regime presidenziale, che invece è il prodotto di una democrazia gigante.

Perciò, discorrendo del governo diretto, abbiamo tutti polarizzato l'interesse sul modello inglese. In effetti, esso è il classico esempio di un efficiente regime del primo ministro. Tuttavia – come avvertiva giustamente il professor Mortali – bisogna guardarsi dalla presunzione di «razionalizzare» rigidamente questo tipo di regime, dato che non sempre è possibile od opportuno trasferire di peso sul piano delle proposizioni normative le soluzioni maturate in Gran Bretagna dopo lunga evoluzione del processo democratico.

Di questa prospettiva – non infrequente tra gli osservatori continentali – possiamo dei resto renderci conto più da vicino, accennando puntualmente alle proposte emerse dal dibattito.

1) Elezione simultanea e contestuale del primo ministro e delle Camere. Ne ha parlato, non da oggi, l'amico Galeotti, mettendo a punto una interessante proposta per l'elezione del primo ministro con il sistema del voto trasferibile. La tesi di fondo mi pare senza dubbio convincente. Vorrei però richiamare l'attenzione sulla opportunità di un sistema elettorale delle Camere che, nelle forme più acconce, preveda il collegamento delle liste o dei candidati. Il candidato a primo ministro sarebbe così il *leader* ufficiale di un blocco elettorale che scende in lizza con un programma – ed un piano economico, come vorrebbe il professor Mortati – per tutta la durata della legislatura. Fissato il criterio della maggioranza assoluta per l'elezione del primo ministro, l'eventuale ballottaggio potrebbe essere collegato con un secondo scrutinio per le elezioni parlamentari, in modo da assicurare al candidato vincente la maggioranza anche in seno alle assemblee. Questi accorgimenti dovrebbero supplire alla mancanza di un sistema bipartitico ancorato al sistema uninominale, come è, tipicamente, quello inglese.

2) Il primo ministro eletto dal popolo diviene il capo del potere esecutivo, anche se può essere affiancato da un gabinetto assai ristretto, costituito da uno o più vice primo ministro, o dai titolari dei dicasteri-chiave. Torna così di attualità l'insegnamento di Léon Blum, che nella «*Réforme gouvernementale*» aveva concepito il primo ministro come una moderna figura del «re in Parlamento». «Abituiamoci a vedere ciò che egli è», – scriveva l'illustre socialista francese – «un monarca; un monarca al quale è già stato tracciato un programma di azione; un monarca temporaneo e revocabile, ma provvisto tuttavia della totalità del potere esecutivo, che in sé incarna e riassume tutte le forze vive della nazione». Blum avrebbe voluto ridurre al minimo le funzioni collegiali del gabinetto, e affidare al primo ministro la responsabilità di coordinare, stimolare e dirigere l'attività dei singoli dicasteri, «adattando l'amministrazione ad una politica».

Per assistere il primo ministro nel duplice ruolo, di capo politico, *chief spokesman* del governo in Parlamento, e di capo della amministrazione, egli suggeriva la creazione di una consulta di esperti, alti burocrati e politici: un *brain trust*, insomma, che nella direzione del Governo avrebbe iniettato la giusta dose di energia tecnocratica. Anche il Blum si ispirava al sistema inglese, sia nel disegnare le attribuzioni del primo ministro, sia, in un certo senso, nel distinguere il gabinetto come collegio dal Governo come organo posto sotto il controllo di un unico capo. La sua è comunque una idea suggestiva della soluzione monocratica e ancora oggi merita di essere seriamente considerata.

3) In un sistema in cui il primo ministro ha una parte così preminente, non può esservi altro che la copia fedele del monarca costituzionale, un presidente della Repubblica che presiede, ma non governa. Il presidente continuerebbe ad essere eletto dal Parlamento integrato con i rappresentanti delle regioni, e se si vuole di altri enti territoriali. Ma essenziale sarebbe eliminare dalla gestione effettiva del potere ogni possibilità di dualismo tra capo dello Stato e capo del Governo; la nomina del primo ministro si ridurrebbe ad una mera registrazione della volontà del corpo elettorale, e lo scioglimento delle Camere, se fosse mantenuto, competerebbe al presidente della Repubblica solo in situazioni di emergenza.

Se si tiene fermo questo criterio è, io credo, pienamente compatibile con lo schema del governo diretto che il ruolo del capo dello Stato sia – pressappoco come accadrebbe in una monarchia costituzionale «aggiornata» – quello, ampiamente teorizzato dagli studiosi, di un «interpotere» garante della costituzione. Si potrebbe anche pensare ad una variante strutturale che, senza alterare le attribuzioni sostanziali del capo dello Stato, le trasferisca ad un organo collegiale: un organo formato, poniamo, dallo stesso primo ministro, insieme ai presidenti delle Camere e ad un esponente dell'ordine giudiziario. È una formula aderente alla nostra tradizione repubblicana preunitaria (si pensi alla Repubblica romana); inserendo istituzionalmente il primo ministro in un interpotere, essa assicurerebbe al tempo stesso la presenza degli altri poteri dello Stato nella magistratura che rappresenta la unità nazionale.

4) Nel governo diretto viene in sostanza a scomparire il rapporto fiduciario tra Camere e Governo. Il primo ministro, dicavamo, è eletto, unitamente ad un *ticket* assai ristretto, dal popolo, e nomina (e revoca) i rimanenti membri del Governo. Le Camere non intervengono dunque sulla costituzione, e non dovrebbero nemmeno interferire nelle successive vicende del Governo. Per il caso delle dimissioni o della decadenza dall'ufficio del primo ministro, opererebbe perciò un meccanismo di successione prestabilito dalla legge. Questa prospettiva del superamento del rapporto di fiducia è – ripeto – nella logica della elezione diretta, ed implica che il Governo risponda solo verso il popolo. Se il sistema funzionasse, l'esecutivo avrebbe così la stabilità del regime presidenziale ed, in più, il controllo della maggioranza in Parlamento. Vi è chi ritiene che tutto questo significhi la totale reiezione del sistema parlamentare e propone di mantenere il voto di sfiducia, ma di farne seguire automaticamente la fine della legislatura e del governo (e nuove elezioni dell'uno e dell'altro organo). La proposta è stata ripresa in questa sede. Ingegnosa per quanto sia, essa può sollevare qualche dubbio. A me pare, precisamente, che lo scioglimento delle Camere, così inteso, possa rappresentare una soluzione troppo rigida e macchinosa, ed in ogni caso non valga a creare un rapporto fiduciario del tipo parlamentare. La sfiducia è infatti votata da una assemblea, la quale, costituzionalmente, è in grado di esprimere un orientamento alternativo. Al Governo sconfitto se ne deve sostituire un altro, che gode della fiducia delle Camere. Qui, la sfiducia avrebbe invece la conseguenza di riaprire il circuito

decisionale fuori dal Parlamento, in seno ai vasti organi deliberanti e rappresentativi dei partiti, che dovrebbero confermare o mutare programma ed in quest'ultimo caso scegliere con ogni probabilità un nuovo *leader*. La fine anticipata della legislatura getterebbe il paese in uno stato di incertezza più grave di quello che oggi segue alle crisi ministeriali. Il governo diretto – bisogna riconoscere – esige che non si turbi il ritmo delle consultazioni popolari; e se lo strumento dello scioglimento automatico fosse azionato con scarso senso di responsabilità da frazioni della maggioranza, alleandosi con i gruppi estranei al Governo pur di rovesciare il fronte, presto o tardi si arriverebbe alla paralisi del sistema. Forse, qui si può utilmente riflettere su quel che sopra si diceva: la pretesa di razionalizzazione compiutamente i dati dell'esperienza britannica, che affiora sotto l'idea dello scioglimento automatico, non è sempre giustificata. Non saprei, dunque, se quello di cui si parla sia il modo più felice di riprodurre la formula di un regime parlamentare, nel quale il voto di sfiducia è previsto, ma viene assai raramente adoperato, grazie alla compattezza della maggioranza. Ciò che si vuole infatti attingere dal sistema parlamentare inglese non è il particolare meccanismo dello scioglimento (che in Gran Bretagna serve solo al Governo, se questo sa cogliere il momento giusto per ripresentarsi alle elezioni) ma, appunto, il carattere della stabilità. L'elezione diretta dell'esecutivo giova allo scopo, solo se toglie ai partiti politici l'arma della sfiducia, perché è proprio di questa che – diversamente che in Gran Bretagna – essi si valgono liberamente, ogni volta che ritengono di dover provocare le dimissioni del Governo. E, come si sa, basta solo la minaccia della sfiducia, senza nemmeno ricorrere ad un voto formale del Parlamento.

Una volta accolto il principio del governo diretto, si dovrebbe per ciò stesso ritenere che i controlli sull'operato del primo ministro sono esercitati, almeno nella normalità dei casi, altrimenti che con lo strumento specifico della sfiducia: dal gabinetto, quando questo decida collegialmente; dai partiti politici, i quali devono rinnovare al primo ministro l'investitura per la successiva legislatura; dal Parlamento, che può bocciargli il programma legislativo; dalla pressione dell'opinione pubblica, ed in definitiva dal giudizio degli elettori. Il congegno della sfiducia – scioglimento automatico, se davvero si volesse introdurlo – si spiegherebbe solo come *extrema ratio* e andrebbe circondato dalle cautele che servono il più possibile a scongiurarne l'abuso (l'aggravamento procedurale; l'approvazione del capo dello Stato, che dovrebbe allora essere discrezionale). Sarebbe poi opportuno prevedere, accanto a questa figura di scioglimento, lo scioglimento autonomamente disposto dall'esecutivo.

Nell'ambito di una simile organizzazione costituzionale possono ben trovare posto molte delle innovazioni che oggi vengono suggerite con riguardo alla forma di governo vigente: la rappresentanza in Parlamento delle autonomie, oltre che delle forze politiche organizzate, per esempio, o i controlli sull'attività amministrativa, o le riforme dell'ordinamento giudiziario. La funzione inquirente delle Camere manterrebbe tutta la sua importanza. Così, anche il diritto di informazione dei singoli parlamentari sulla attività del governo, ed il dibattito che ne segue in Parlamento. La vigilanza sulla condotta degli affari esteri, come in ogni autentica democrazia, non potrebbe non essere affidata alle Camere. Le garanzie del cittadino andrebbero potenziate, con l'introdurre il ricorso diretto alla Corte costituzionale contro la violazione dei diritti costituzionalmente garantiti, quale è previsto nei paesi di lingua tedesca. La gestione dei mezzi di informazione pubblica andrebbe organizzata con quei criteri di rigorosa imparzialità e neutralità che ci ha illustrato il professor Sandulli, e sottratta al controllo del Governo (o della maggioranza governativa in Parlamento). L'istituzione di un forte

governo centrale consentirebbe, inoltre, di allargare le funzioni devolute alla regione, sistemando più razionalmente la pianificazione regionale nel quadro complessivo delle scelte che competono allo Stato. Grande rilievo potrebbe assumere la dimensione interregionale del potere. Si pensi ai consorzi tra le regioni, oggi non preveduti, e ai riflessi che avrebbero in una fase, speriamo prossima, della integrazione europea, della quale fossero partecipi i corpi locali. E ognuno vede che, nella lunga distanza, proprio la costruzione di una Europa unita anche sul piano politico e militare è il fattore che contribuisce più di ogni altro alla stabilità delle nostre istituzioni. L'appartenenza ad una grande e libera federazione, nella quale il centro delle decisioni politiche più importanti si sposta fuori degli Stati nazionali, può veramente rendere un regime insicuro come quello italiano solido al pari delle altre democrazie con le quali esso dovrebbe amalgamarsi.

Per questo, prima che per altre cose, la scelta dell'Europa è la scelta del governo migliore: quello che – secondo una celebre definizione – «ci insegna a governare noi stessi».

Il dibattito

Si tirano le somme. Quali le riforme possibili e consigliabili nel sistema e quali le ipotesi prevalenti di riforma del sistema: «governo di legislatura» o Repubblica presidenziale? Dal confronto diretto delle opinioni è emersa una larga fascia di proposte concordanti.

CRISAFULLI – Mi sembra che fino a questo momento siano emerse due posizioni: modificazioni *nel* sistema e modificazioni *del* sistema. Giustamente, La Pergola e Galeotti hanno notato che le difficoltà di ordine pratico sono sostanzialmente le stesse, perché quella classe politica che non vuole essere toccata come espressione del sistema nel suo insieme, non ammette neppure modifiche entro il sistema, che potrebbero limitarne i poteri o – se volete – i privilegi. In altre parole: riformare il sistema elettorale, per esempio, presenta forse le stesse difficoltà che si incontrerebbero se si volesse riformare, addirittura, la forma di governo; e così dicasi per la disciplina dei partiti politici, dei sindacati, del diritto di sciopero, che sono tutte cose possibili, ed alcune anzi *prescritte*, proprio nel sistema vigente.

Comunque, per quanto riguarda le riforme *nel* sistema, io personalmente vedrei come prioritaria l'attuazione della legge che fissa la posizione del Presidente del consiglio rispetto ai ministri; bisognerebbe poi disciplinare sindacati e diritto di sciopero (articoli 39 e 40 della Costituzione), in considerazione del fatto che quest'ultimo è diventato uno strumento di permanente ricatto nei confronti delle forze politiche, dei partiti, delle correnti, del Governo, dello stesso Parlamento. Anche questo – ripeto – significherebbe semplicemente attuare la Costituzione: non si vede perché significhi attuare la Costituzione il dar vita – tardivamente e alla men peggio – alle Regioni di diritto comune e non debba avere il medesimo significato attuare le disposizioni del testo costituzionale relative al Presidente del Consiglio, ai sindacati e al diritto di scioperare. Mi sembra che su questo i presenti siano tutti d'accordo, così come tutti si sono detti d'accordo nel senso di riformare e potenziare il CNEL. Il dissenso, semmai, è soltanto, per quel che concerne quest'ultimo, sul quesito se debba permanere come organo a sé stante, o se non convenga piuttosto (con legge di revisione costituzionale, beninteso), trasferirlo nella seconda Camera. In questo secondo caso, però, non avremmo più un bicameralismo perfetto, perché evidentemente la seconda Camera non dovrebbe poter incidere sull'indirizzo politico del Paese. Organo di indirizzo politico, o concorrente nella determinazione dell'indirizzo politico, sarebbe soltanto l'attuale Camera dei Deputati.

Mi sembra anche di aver capito che siete tutti d'accordo anche sulla delegificazione la più ampia possibile...

MORTATI – Io non sono d'accordo, perché ritengo che lo sbarramento da adoperare sia quello della delegazione.

CRISAFULLI – Diciamo allora che tutti siete del parere che si debba applicare in qualche modo la sfera dei poteri normativi del Governo. Quindi, ampio uso della delega, al quale io aggiungerei, come prima ho detto, una sostanziale modifica dell'attuale disciplina del decreto-legge.

Per quanto riguarda il Capo dello Stato, vi sono dissensi sul modo di elezione (elezione popolare diretta o mantenimento del sistema attuale); però siete tutti d'accordo

– ed io mi associo completamente – sull’abolizione del «semestre bianco», da accompagnare con il divieto di rieleggibilità. Per parte mia ricorderei la proposta Tosato alla Costituente: se dopo tre votazioni nessun candidato ottiene la necessaria maggioranza qualificata, passaggio alla elezione popolare diretta. Questo sarebbe un modo per eliminare certe vicende poco commendevoli e per avere un capo dello Stato che sia veramente espressione di una larga maggioranza di consensi, e non l’esponente di una particolare coalizione di forze parlamentari.

Sempre rimanendo nell’ambito delle riforme da adottare *nel* sistema, si potrebbe pensare ad un accrescimento dei poteri del Presidente della Repubblica, attraverso una evoluzione della prassi. Se riflettiamo un momento, ci accorgiamo che molto è possibile fare per questa via, e del resto già qualcosa si è fatto (riconoscendosi ormai, nonostante la lettera dell’art. 89 della Costituzione, una particolare categoria di atti «presidenziali», che sono deliberati discrezionalmente dal Capo dello Stato, senza essere vincolato alla proposta governativa). Per esempio, la Costituzione non dice in quali casi il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere; non dice che il Presidente del Consiglio debba essere scelto tra i nominativi indicati dai partiti, non dice per quali motivi il Presidente sia autorizzato a rinviare alle Camere le leggi per nuova deliberazione, e perciò in queste ipotesi, come in altre, un accrescimento dei poteri del Presidente potrebbe realizzarsi – in fatto – senza contrastare con i testi costituzionali.

Si racconta che una volta, nel corso di consultazioni per la formazione di un nuovo Governo, l’allora Presidente Gronchi ebbe a dire all’on. Piccioni che la nostra forma di governo «è a metà tra parlamentare e presidenziale». L’on. Piccioni insorse, affermando per contro recisamente che il nostro è un tipo di governo parlamentare. Ma questo non è vero al cento per cento; la Costituzione non ha instaurato un sistema parlamentare puro, e per questa parte il Presidente Gronchi aveva dunque ragione. Ora io credo che il sistema disegnato nel testo della Costituzione possa, nella prassi, svilupparsi gradualmente nel senso di un potenziamento del Capo dello Stato: potere di scioglimento libero, messaggi con contenuto politico, designazione e nomina del Presidente del Consiglio senza essere vincolato alle indicazioni del partito di maggioranza, rinvio delle leggi anche per gravi motivi di merito... Sono tutte cose suscettibili di essere attuate restando nel sistema, anche perché la pubblica opinione ha sempre guardato con favore all’istituto «Presidente della Repubblica», pur nel succedersi di Presidenti diversi l’uno dall’altro per idee e temperamento. Questo perché l’opinione pubblica vede il Capo dello Stato sottratto a pressioni immediate dei partiti e delle correnti, svincolato anche da coloro stessi che lo hanno eletto: lo considera un elemento di stabilità, di continuità, un fattore di reale garanzia.

Circa il controllo sui partiti, sono emerse nel corso della nostra discussione delle proposte che potrebbero anche trovarmi consenziente, ma che trovo alquanto astratte. Non ritengo possibile, per esempio, una disciplina legislativa dei partiti così penetrante da trasformarne obbligatoriamente le strutture, fino al punto che il gruppo parlamentare divenga, esso, l’organo direttivo del partito. Certo sarebbe bene che il *leader* del partito dovesse essere contemporaneamente presidente del consiglio, secondo il modello britannico; ma sono cose che possiamo imporre con legge ai partiti? Mi sembra al di là di ogni concreta possibilità.

GALEOTTI – E quando vi è una coalizione di cinque partiti come ci si comporta?

CRISAFULLI – Potrebbero intervenire in questo caso, ma sul piano del fatto, soluzioni del genere di quelle proposte dall'on. Fanfani nel caso della crisi di governo del marzo '70: costituzione di una specie di «direttorio», formato dai segretari dei partiti con funzioni di vicepresidenti del consiglio o di ministri senza portafogli. Ma, in conclusione, per quanto si possa pensare ad un controllo sui partiti, non credo si potrà mai riuscire ad imporre loro un certo tipo di organizzazione *standard*.

Si è anche parlato della lista unica nazionale (sulla quale in linea di principio sarei d'accordo), per rialzare il livello dei parlamentari. Bisognerebbe però vedere quanti, avendo altre e gravose responsabilità nella vita professionale e culturale, sarebbero disposti ad accettare un incarico del genere, tenendo conto che il lavoro parlamentare è diventato estremamente impegnativo. Anche questa soluzione mi sembra quindi, praticamente alquanto vaga.

Infine, mi è sembrato di cogliere un accordo generale sulla modifica dell'attuale sistema bicamerale.

Passando alle modifiche del sistema, ho rilevato che la maggioranza di voi è dell'idea che, in tale ipotesi, si dovrebbe arrivare al «governo di legislatura». Giustamente La Pergola ha detto che questo sistema equivarrebbe – nei fatti – a quello presidenziale, anzi lo trascenderebbe. Infatti, in un sistema di governo di legislatura, il Governo interviene anche nell'attività legislativa, mentre nel sistema presidenziale vi è una netta divisione di poteri, che potrebbe diventare contrapposizione, come spesso avviene in America (dove, tuttavia, si riesce in vari modi a superarla).

Io sono sempre stato tendenzialmente favorevole alla forma presidenziale, che ritengo presenti molti vantaggi. Intanto, essendo l'elettore chiamato a scegliere fra due o tre candidati, difficilmente questi sarebbero esponenti di posizioni estreme. I partiti affini o comunque alleati sarebbero obbligati a coalizzarsi attorno a un nome, che difficilmente sarebbe l'esponente estremo dello schieramento.

Ciò premesso, mi pare debba essere sottolineato che la forma presidenziale presenta il vantaggio di unificare la figura di capo del Governo e di capo dello Stato, assicurando così al vertice dello Stato un potere politico unitario, efficiente, sottratto per l'intera durata del mandato presidenziale al rischio di colpi di mano parlamentari ed anche di «agguati» provenienti dallo stesso partito di maggioranza. Rimarrebbe, tuttavia, sempre aperto il problema, che ho indicato all'inizio come pregiudiziale, degli ostacoli che il Parlamento potrebbe opporre all'attuazione in campo legislativo dell'indirizzo politico presidenziale. Ogni volta che questo, per realizzarsi, ha bisogno della intermediazione della legge, potrebbero sorgere conflitti tra Presidente e Parlamento e – al limite – potrebbe delinearsi, come dicevo, il pericolo di una vera e propria paralisi della azione governativa: giacché come tutti sappiamo, è caratteristica della forma presidenziale la netta separazione tra potere legislativo, spettante alle assemblee (o all'unica assemblea, non importa) e potere esecutivo e di governo, spettante al Presidente. Devo perciò insistere sul mio punto di vista, che cioè nessun risultato positivo è conseguibile, nel nostro Paese, anche mutando la forma di governo, se non si provvede anzitutto a limitare i poteri del Parlamento ed a garantire un'ampia potestà normativa all'Esecutivo.

Vengo ora ad una interessante osservazione dell'amico La Pergola, il quale dice giustamente che, sia con un governo di legislatura, sia con un governo di tipo presidenziale, si giungerebbe ad un sistema nel quale il Governo non è più responsabile, o meglio è responsabile soltanto nei confronti del popolo. Il punto merita attenzione, anche se, per parte mia, non nutro eccessivi timori al riguardo. Quello che importa soprattutto è avere un Esecutivo in grado di governare davvero, senza doversi

preoccupare ogni giorno degli umori del Parlamento, dei partiti, delle correnti dei partiti, dei sindacati, della piazza.

Devo riconoscere, peraltro, che parlare di una responsabilità del Presidente nei confronti del popolo, è enunciare una formula astratta, specie se – come riterrei opportuno e mi pare sia fra noi opinione comune – fosse sancito il divieto di rieleggibilità del Presidente: si tratterebbe di una responsabilità «diffusa», e cioè, a dire le cose come stanno, di una responsabilità che non è realmente tale, perché priva di meccanismi sanzionatori. Vero è che, negli Stati Uniti, un sistema del genere funziona regolarmente, senza che emergano velleità dittatoriali: c'è il costante controllo della pubblica opinione, ci sono i contatti informali del Presidente con i rappresentanti della stampa e con i cittadini, ci sono i correttivi costituiti dai poteri di inchiesta del Congresso e dalla vigile presenza della Corte federale...

MORTATI – Ragione di più, allora, per avere un potere moderatore del capo dello Stato. La presenza di quest'ultimo potrebbe palesarsi tanto più opportuna quando si tenga presente la possibilità che il capo del Governo esca dalle ali estreme dello schieramento. Ipotesi che io ho prospettato e che non mi pare fuori della realtà, come Crisafulli ritiene.

CRISAFULLI – Si tratterebbe, infatti, di rafforzare una serie di congegni di garanzia, per non indurre «in tentazione» un capo dello Stato che, essendo anche capo del Governo, concentri nelle sue mani la pienezza dei poteri esecutivi e di governo. E può darsi, correggendo secondo lo spunto offertomi dal Prof. Mortati le mie personali ed iniziali preferenze «presidenzialistiche», che un sistema di governo di legislatura, conservando invece, accanto al Capo del Governo, un Capo dello Stato come organo di controllo e di equilibrio moderatore, offra meno inconvenienti di una forma di governo propriamente presidenziale.

MORTATI – È preoccupante l'accentramento del potere normativo nel governo, che sembrerebbe argomentarsi dalle considerazioni che Crisafulli ha dedicato alla critica della riserva di legge.

SANDULLI – Non tutto il potere legislativo, una grossa parte. Si osservava che il sistema presidenziale troverebbe i suoi limiti in una vicenda del tipo di quella dei fitti dei fondi rustici. Invece il capo del governo in caso di mancato appoggio in Parlamento potrà chiedere lo scioglimento delle Camere.

CRISAFULLI – In questo senso la vostra tesi può considerarsi migliore e il sistema di governo di legislatura può essere preferito a un sistema di tipo presidenziale.

LA PERGOLA – Tutto sommato, però, il potere equilibratore del capo dello Stato (cui faceva riferimento il prof. Mortati) è una cosa importante ma difficile da attuare. Noi stiamo tentando di razionalizzare sulla carta il sistema di governo inglese, ma per forza di cose esso implica un presidente della Repubblica che sia la traduzione del monarca costituzionale: un organo di registrazione.

CRISAFULLI – In caso di sviamento del governo dal binario costituzionale, ci sarebbe appunto questo organo imparziale di controllo che potrebbe intervenire.

SANDULLI – Siamo alla vecchia tesi del capo dello Stato come leone dormiente che si sveglia nei momenti in cui il suo intervento appare indispensabile per rimettere a posto le cose.

LA PERGOLA – Io vi proporrei allora di prendere in considerazione la variante dell'organo collegiale a capo dello Stato (organo formato dal presidente del consiglio e dai presidenti delle assemblee). In questo caso il presidente del consiglio diventa il capo effettivo del governo e, pur essendo affiancato da una specie di consiglio di gabinetto (due o tre superministri), revoca e nomina i ministri senza controllo. L'importante differenza dalla Repubblica presidenziale è che in questa il capo dello Stato nomina sempre i ministri dietro assenso delle Camere. Se anche in Italia subordinassimo l'investitura dei ministri all'assenso delle Camere rispunterebbe sotto false spoglie la questione del voto di fiducia.

Tornando all'organo collegiale, il capo del Governo avrebbe a sua disposizione un gabinetto di pari (i *leaders* della coalizione) e tutto il blocco del ministero a lui verticalmente subordinato; dovrebbe dirigere i lavori delle Camere e curare la programmazione dell'iter legislativo. In questo modo, tutti i problemi che oggi non sono stati risolti neppure con i regolamenti delle Camere lo sarebbero costituzionalmente affidando questa iniziativa al capo del Governo.

I presidenti delle Camere (eletti a maggioranza qualificata) potrebbero costituire con il presidente del consiglio questa specie di organo di controllo per i casi in cui si tratti di «allarmare» l'opinione pubblica. Nel caso, cioè, che il presidente del consiglio abusi dei suoi poteri.

GALEOTTI – Come sarebbe concepita la controfirma del capo dello Stato sui decreti di scioglimento delle Camere?

LA PERGOLA – Come è concepita in tutti i casi in cui capo dello Stato è un organo collegiale: ci vuole la firma di tutti i rappresentanti del *praesidium*. Le leggi vengono promulgate dai presidenti delle assemblee, salvo veto del primo ministro, e gli atti del governo sono emanati – a nome del *praesidium* – dal primo ministro. L'organo collegiale è un organo fittizio in quasi tutte le repubbliche: è la nostra tradizione che ci impedisce di vedere il presidente del consiglio come capo dello Stato: noi lo abbiamo avuto soltanto per due giorni, con De Gasperi capo provvisorio dello Stato. I francesi lo hanno avuto per un anno, con De Gaulle dal 1945 al 1946.

Il presidente della Repubblica – organo di controllo – si troverebbe in questa situazione: o sostituirsi al Parlamento per far finire la legislatura, o sviluppare una vera e propria posizione di potere, nel qual caso si tornerebbe al dualismo capo del Governo-capo dello Stato, che è pericolosissimo.

SANDULLI – Per rafforzare l'esecutivo si offrono dunque due scelte. Quella presidenziale offre alcuni vantaggi (perché elimina il pericolo del dualismo di cui parlava La Pergola); Mortati parlava della personalizzazione del potere, cioè dell'aspirazione popolare a vedere il potere incarnato in una persona. Vi sarebbe però lo svantaggio della rigida separazione dei poteri, e quindi della possibilità della paralisi che può derivare all'azione dell'esecutivo dalla presenza di una maggioranza

parlamentare di altro colore. In più vi è la preoccupazione che il sistema possa indurre in tentazioni cesaristiche.

L'altra scelta (che è quella verso la quale propendo) è quella di un presidente del consiglio eletto direttamente dal popolo contemporaneamente alle Camere. In questo caso ai pericoli di tentazioni dovrebbe far fronte il capo dello Stato, che non dovrebbe essere soltanto una figura simbolica, disponendo, come oggi, di poteri di controllo e di freno.

FERRARI – Il risultato di quest'incontro non può dirsi confortante. Ed io rimango scettico, perché, in fondo, l'intesa è stata raggiunta solo relativamente alla parte critica, mentre non mi pare che sia emersa la stessa concordia in ordine alla parte costruttiva.

Per mio conto, non credo nelle soluzioni che sono state proposte; non credo, cioè, che siano realizzabili, e non credo neppure che costituiscano la terapia adatta ai nostri mali. Istituti che altrove funzionano da noi s'incepiano, e quanto più s'incepiano, tanto più riteniamo di vivere in perfetta democrazia. Non si può negare che oggi in Italia è diffusa l'opinione che non si possa governare, se non con una larga maggioranza, anche se Kennedy in America, Brandt in Germania e Dom Mintoff a Malta, abbiano potuto determinare svolte politiche con una manciata di voti in più o, addirittura, con un solo voto. Data tale opinione, come si può pensare all'elezione diretta del Capo dell'esecutivo o all'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione?

A mio avviso, trattandosi di crisi di responsabilità, il problema da risolvere è quello di responsabilizzare governanti, amministratori e giudici. Convinto qual sono che il Governo risulterebbe modificato, cioè responsabilizzato, per effetto riflesso della modifica dell'attuale potere legislativo, sono portato ad auspicare la separazione tra potestà di legiferazione e potestà di sindacato politico. Alla prima potrebbe continuare ad attendere l'attuale Parlamento – ancora bicamerale, se così si preferisce, per lasciarne invariato il numero e per contenere la revisione dell'assetto costituzionale – mentre la seconda dovrebbe essere affidata ad un nuovo organo collegiale di non più di un centinaio di componenti, che così raccoglierebbe la vera *élite* della nostra classe politica. In tal modo, si avrebbero finalmente, la funzione di indirizzo politico, da una parte, e la funzione legislativa, dall'altra. Ma a nulla varrebbe qualsiasi riforma del potere politico, se non venissero seriamente e concretamente responsabilizzate, tanto la pubblica amministrazione, quanto la magistratura.

LA PERGOLA – Come avviene, in fondo, in Inghilterra, che è l'unico paese ad avere il nostro stesso numero di legislatori (forse sono anche di più, perché la camera dei Lords ha mille membri); intanto però soltanto cento hanno diritto di voto e poi una sola camera è politicamente attiva. Il nostro è l'unico paese in cui vi è bicameralismo perfetto con governo di gabinetto: è una cosa assurda.

CRISAFULLI – È stato detto che il bipartitismo è il modello al quale un po' tutti tendiamo. In realtà, nella situazione politica attuale il bipartitismo può lasciare perplessi; sarà molto difficile costituire un blocco di destra (in cui non vorrebbe entrare la Democrazia Cristiana) da opporre al blocco di sinistra, che si costituirebbe intorno al Partito Comunista. Vero è che riducendosi gli schieramenti importanti a due soli, per forza uno di essi dovrebbe collocarsi – topograficamente – alla destra dell'altro (e viceversa, naturalmente).

MORTATI – Bisognerebbe pensare ad una evoluzione del comunismo.

CRISAFULLI – Quanto all'accento, posto da Ferrari, sui problemi dell'amministrazione e della magistratura, osservo che tali problemi non si possono affrontare se non c'è un governo che abbia la forza e i mezzi per imporre e far rispettare da tutti le soluzioni adottate.

LA PERGOLA – Vi è nella nostra agenda un punto che non abbiamo toccato: autonomie locali e diritti di libertà.

Se si dovesse affrontare il tema di una riforma costituzionale, si è già detto che non si potrebbe comunque toccare l'assetto regionale. Avendo un presidente della Repubblica con ruolo di moderatore, dovrebbe intervenire per rimandare al popolo il presidente del consiglio quando abbia abusato dei suoi poteri o quando l'assemblea non ne approvi il programma e sia lo stesso presidente del consiglio a chiedere lo scioglimento.

SANDULLI – Avrebbe una funzione di garanzia; bilanciando i poteri del presidente del consiglio, così come potrebbero fare di un altro canto, le autonomie locali potenziate.

LA PERGOLA – Quindi, intervento del capo dello Stato in caso di mancanza della maggioranza o di sconfinamento del presidente del consiglio: anche se purtroppo molte volte i capi dello Stato hanno in realtà aiutato i capi del governo a sconfinare (vedi Hindenburg e Hitler, Vittorio Emanuele e Mussolini).

Ritengo che sarebbe comunque necessario integrare i poteri degli enti locali e costruire realmente le regioni, ampliando magari – usando lo strumento della delega – le loro competenze.

MORTATI – Qui sorge però il problema del coordinamento. Al contrario di quanto dice l'amico Ferrari, penso che lo Stato moderno (interventista e titolare di una industria di Stato) non possa prescindere dal pianificare la sua attività, quanto meno nel campo economico. Molte delle difficoltà attuali, infatti, sono legate al fatto che si spende a casaccio, senza adeguata programmazione.

Secondo me, quindi, il governo di legislatura dovrebbe essere impostato non solo sulla fiducia in un uomo (capo del governo) ma su un programma non generico: mi riferisco al piano di cui all'articolo 41 della Costituzione, piano che considero una esigenza imprescindibile per uno Stato che voglia essere veramente ordinato ed oculato. Ed è proprio questa esigenza l'elemento che unisce i regimi sovietisti a quelli liberali: non è più concepibile che l'iniziativa privata si attui liberamente senza coordinamento con l'industria pubblica.

Soltanto se vi fosse alla base un chiaro accordo su spese, interventi, utilizzazione di risorse si potrebbe avere la garanzia della durata di una coalizione. Questa era un po' l'idea di Mendes France: l'intesa deve basarsi su un programma che contenga una scala di priorità delle esigenze da soddisfare.

In questo modo, i cittadini avrebbero un quadro preciso delle prospettive della futura azione di governo ed avrebbero la garanzia che deriva dalla necessità di mantenersi fedeli agli impegni assunti con il piano. Soltanto in questo modo si può pensare di riuscire a tenere uniti per tutta una legislatura gruppi diversi, senza che si giunga alla dispersione delle forze in gruppi e correnti varie. A meno che non si voglia concentrare

nel capo del Governo anche la potestà legislativa, il che mi sembra eccessivo. Il solo spauracchio delle elezioni anticipate non appare sufficiente a frenare le tendenze eversive delle componenti la coalizione. E sarebbe proprio dalla verifica di quanto fatto o non fatto rispetto agli impegni assunti che l'elettore potrebbe esprimere il suo giudizio al momento delle elezioni.

Altro argomento di cui non si è finora parlato (e sul quale l'amico Sandulli potrebbe dirci cose interessanti) è la politicizzazione dell'amministrazione, dalla quale derivano tanti guai. Un certo miglioramento, in questo senso, lo si potrebbe ottenere ricorrendo al principio (già adottato in altre costituzioni) della incompatibilità tra posizione di ministro e di parlamentare.

CRISAFULLI – Ne ha parlato Galeotti tra le sue terapie intermedie.

SANDULLI – Anch'io sono d'accordo.

MORTATI – È effettivamente un problema basilare, perché ogni misura anche se sapientemente architettata potrebbe naufragare in presenza di una amministrazione carente, come la nostra. Si tratta, a mio avviso, di un argomento da approfondire. In ogni caso, bisognerebbe fare in modo che il potere amministrativo fosse affidato completamente agli amministrativi e quello politico ai politici: la imparzialità dell'amministrazione la si ottiene soltanto nella misura in cui il ministro limiti i suoi interventi nel dare soltanto le direttive generali, mentre i provvedimenti concreti dovrebbero essere adottati esclusivamente dagli organi amministrativi, senza ingerenze del governo: cosa che purtroppo fino ad oggi non è affatto realizzata. Sarebbe anche necessario fornire ai dirigenti della pubblica amministrazione alcune garanzie di inamovibilità affinché non rimangano completamente in balia dei politici.

CRISAFULLI – È indubbiamente un problema gravissimo, che però non ritengo possa essere affrontato a quest'ora.

MORTATI – La Pergola ha detto prima che si dovrebbero ampliare le potestà regionali...

LA PERGOLA – Nell'ipotesi, però, di un rafforzamento della posizione del capo del Governo.

MORTATI – Ricordiamoci comunque che una delle deficienze dell'ordinamento regionale (che aumenterebbe con l'estensione dei poteri delle regioni) sta proprio nella mancanza di coordinamento fra esso e quello dello Stato. Si dice sempre che la programmazione nazionale deve passare attraverso le regioni ma non si dice quale sia lo strumento capace di collegare organicamente queste ultime allo Stato. Sarebbe questa una ragione in più per pensare ad una camera regionale, alla quale ho prima accennato.

LA PERGOLA – Come in Germania, dove la seconda camera ha la sola funzione di coordinare le direttive ai Länder. In Inghilterra, invece, dove non si era mai posto il problema, è stata presentata dal governo socialista una legge per l'istituzione delle regioni, legge che fa perno sul concetto di programmazione. La struttura sarebbe questa: un organo direttamente collegato con il governo, in cui sono sentiti i rappresentanti delle

regioni, con una seconda camera formata di esponenti dei governi regionali i quali si riuniscono per concordare il loro piano. Non è una camera legislativa ma soltanto una conferenza di delegati delle regioni.