

Che fare nel sistema

Pubblichiamo in queste pagine il testo del nostro secondo dibattito sul funzionamento delle istituzioni in rapporto all'andamento della crisi italiana. Il primo dibattito risale al gennaio del '73 e ha avuto per tema «La Costituzione e la crisi». Già allora erano evidenti tutti i sintomi della malattia che sta disgregando le basi del nostro Stato democratico: inefficienza dei pubblici poteri, ristagno produttivo e inflazione, disordine sociale, carenze di direzione politica per lo svilimento del «fattore maggioritario» nei partiti e in Parlamento. Ma il male, nei suoi diversi aspetti, non sembrava ancora arrivato a quello stadio estremo in cui il paziente non reagisce più agli stimoli e alle terapie. Così, quella prima «tavola rotonda» si caratterizzò per una serie di organici progetti di ingegneria costituzionale, tutti procedenti dalla riconosciuta esigenza di rafforzare il potere esecutivo nell'ambito di un regime democratico funzionale.

Il senso di quelle proposte è reso bene dalle seguenti considerazioni del professor Sandulli: «Se una forma di governo democratico non è capace di risanarsi dall'interno (e cioè attraverso la serietà dei partiti e dei loro leaders), allora la crisi non è più risolvibile se non operando sulla forma di governo. Altrimenti rischia di essere travolta la stessa forma di Stato e cioè, da noi, la democrazia».

Il rigore scientifico, l'intelligenza politica delle analisi e delle proposte fatte dagli autorevoli giuristi che aderirono all'invito degli «Stati» si sono imposti all'attenzione, determinando un risveglio d'interesse per il rapporto d'interdipendenza tra istituzioni e buongoverno. La successiva fioritura di convegni di studio, di inchieste giornalistiche, di prese di posizione – in chiave revisionistica – di leaders politici, ha scosso la pigrizia mentale e indotto a riconsiderare taluni calcoli opportunistici che sono alla base di un'incongrua concezione talmudistica della nostra Costituzione.

In questo clima nuovo è sembrato opportuno invitare i giuristi a riprendere e approfondire il discorso cominciato nel primo dibattito. Tanto più che avvenimenti internazionali (la tragica fine dell'esperimento di Allende in Cile, le difficoltà dei regimi di democrazia diretta negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, le incognite del post-gollismo in Francia, la crisi del cancelliere Brandt in Germania) e interni (il referendum sul divorzio, le varie ipotesi di partecipazione del maggior partito d'opposizione alla direzione politica del Paese, il finanziamento pubblico dei partiti, il drammatico peggioramento della crisi economica), consigliavano di sottoporre a verifica le tesi di rinnovamento prospettate.

Il secondo incontro è avvenuto prima dello svolgimento del referendum sul divorzio e dell'approvazione della legge per il finanziamento pubblico dei partiti. Vi hanno preso parte i professori Cotta, Cuocolo, Mazziotti e i giuristi che avevano dato vita al primo dibattito: Crisafulli, Ferrari, Galeotti, La Pergola, Mortati, Sandulli. Il criterio della diversità degli orientamenti personali è stato rispettato. Purtroppo non è tornato al tavolo della discussione il professor Arturo Carlo Jemolo, che era stato il moderatore del precedente dibattito. Nell'impossibilità di aderire all'invito, Jemolo ha voluto cortesemente spiegare, in una lettera, perché non spera «di poter cambiare qualcosa in meglio in Italia, né di ottenere riforme costituzionali che non siano nel senso deteriore. I parlamentari – scrive ancora Jemolo – non accetteranno mai la riduzione né del loro numero né dei loro poteri; ciascuno voterà pensando al proprio settore di potere e ad ampliarlo ancora; né il popolo ha, è doloroso constatarlo, acquistato alcuna coscienza politica in questi anni, non chiamando acquisto di coscienza politica né il

ribellismo, né il rifiuto di ogni sacrificio, e neppure l'aspirazione a una giustizia sociale, che non si articola poi per nessuno in determinate forme (al più nei comunisti si potrebbe vedere realizzato un qualche schema, ma penso che sia illusione quella di un regime comunista che conserva la libertà)».

È una diagnosi impietosa che ha la forza della verità e rende inclini al pessimismo. A che serve riunirsi, discutere e far proposte se ogni teorico rimedio appare praticamente inapplicabile? Se lo sono chiesto, chi più chi meno, tutti i nove giuristi che pure hanno accettato di venire all'appuntamento. Uno di loro ha commentato amaramente: «Giochiamo all'ingegneria costituzionale come i bambini giocano con il meccano. Tutti siamo però convinti che un'autentica opera di ingegneria costituzionale oggi non è possibile perché non esiste la buona disposizione a realizzarla».

Il diffuso scetticismo ha orientato il dibattito verso quelle soluzioni che appaiono utili e possibili «nel» sistema, ferma restando la validità delle proposte di modifica «del» sistema fatte nella precedente occasione. Si suggerisce in pratica, operando per linee interne sugli statuti dei partiti, sui regolamenti parlamentari, sulle leggi ordinarie, o semplicemente per via di prassi, di tentare una sostanziale restaurazione del modello costituzionale di sistema di governo. Intendiamoci: nessuno dice che quel modello non sia anacronistico, per un verso o per l'altro. Solo che un dignitoso mantello di foggia ottocentesca sembra comunque preferibile al manto d'Arlecchino. Fuor di metafora: l'ordinamento costituzionale o lo si modifica o lo si attua coerentemente (almeno nell'essenziale). Si dirà che chi vuol modificarlo non può e chi può attuarlo non vuole. Se è così, realista è chi «chiede l'impossibile», ossia la riforma del sistema.

In ogni caso non guasta che i possibili rimedi per le più vistose degenerazioni del sistema siano inclusi nel ventaglio delle ipotesi di cambiamento.

Diarchia e fazionismo

Un punto di partenza, messo in risalto particolarmente da Crisafulli, è il rifiuto della confusione dei ruoli – tra governo e parlamento, fra maggioranza e opposizione – che è l'aspetto più vistoso del dirottamento subito dalla Costituzione. Da ciò, anche, la proposta – non nuova – di includere nel governo i segretari dei partiti governativi: a cominciare dal segretario del partito di maggioranza relativa, che dovrebbe essere anche presidente del consiglio. «La diarchia attualmente esistente – osserva Crisafulli – è fonte di complicazioni che favoriscono congiure di corrente, indeboliscono il prestigio del governo e di chi ne sta, formalmente, a capo». Sembra superfluo spiegare il concetto con un esempio che è sotto gli occhi di tutti.

Alle base c'è la necessità elementare che le maggioranze diano prova di sé, nei partiti come in Parlamento, e che le opposizioni facciano la loro parte affidando alla crescita dei consensi la legittima aspirazione di arrivare a gestire il potere. Il problema non è solo di volontà politica: è anche «tecnico». Tra tutte le grandi democrazie, l'Italia è l'unica che applichi la proporzionale pura. Anzi, applichiamo la proporzionale sia all'elezione della rappresentanza parlamentare, sia nelle elezioni interne dei partiti. Le conseguenze si vedono. È evidente che due proporzionali sono troppe per qualsiasi sistema democratico: o si cambia la legge elettorale (e non è detto che le forze «minori» debbano fare le spese dell'operazione), o tocca ai partiti di darsi una leadership basata sul sistema maggioritario e sull'elezione diretta del segretario da parte del congresso.

Ecco una riforma che non può piacere alla «consorteria di oligarchie» di cui parla Cotta nel suo intervento. Niente da fare, dunque? Non è detto. «Le riforme non si fanno che sotto la paura». Se questo è vero, tutte le forze politiche – comunisti largamente inclusi – dovrebbero aver paura di una situazione che minaccia di farsi critica oltre ogni limite sopportabile.

La paura, però, può essere cattiva consigliera. Vi è una diffusa tendenza a relegare nel ripostiglio degli strumenti inutilizzabili il metodo del confronto diretto tra blocchi di opinione, che pure caratterizzò il periodo vitale della nostra democrazia ed è la norma in ogni altro sistema democratico degno del nome. «Dietro allo schema della “democrazia consociativa” – commenta La Pergola – sta il disegno di fortificare il governo con l’apporto della presenza comunista e, al tempo stesso, di neutralizzare il partito comunista assorbendolo interamente nell’area del potere».

Crediamo che questa sarebbe la soluzione peggiore. Anzi, non sarebbe nemmeno una soluzione. Si è già visto come il governo, per non voler scontentare nessuno che conti, ha dovuto rimangiarsi il pacchetto delle misure anticrisi economica in modo tale che ora gli esperti giudicano inutili i pesantissimi sacrifici chiesti ai cittadini. È un esempio dei guasti di un metodo di governo che rifiuta le scelte e si affida alla mediazione permanente, acutamente criticato dallo stesso comunista Ingrao in un recente scritto su Rinascita. Ma è inverosimile che il rimedio consista nell’istituzionalizzare questo stesso metodo facendo l’opposizione partecipe delle scelte fondamentali e delle responsabilità di governo. Tanto più che il partito di maggioranza relativa è troppo debole per far patti che non abbiano il sapore della resa e che la logica delle cose costringerebbe il Pci a passare rapidamente dalla diarchia alla presa di potere più ampia e diretta possibile.

Al di là dei motivi di pessimismo sugli sviluppi della crisi italiana, c’è la realtà di un popolo (55 milioni) che non può accettare di sacrificarsi per secondare la tendenza all’autoconservazione della sua classe politica. La pretesa che gli italiani siano refrattari al buongoverno è assurda, oltre che vagamente razzista. Nemmeno è vero che ogni popolo ha la rappresentanza politica che si merita. Più convincente la tesi del politologo americano V. O. Key: «L’elemento essenziale al benessere di un ordinamento democratico risiede nei valori, nelle credenze, nell’abilità degli influenti, degli opinion-leaders, dei politicamente impegnati... Se una democrazia tende verso l’indecisione, la decadenza e il disastro la responsabilità va ricercata in loro, non nelle masse popolari». Per questo la speranza che le cose possano cambiare in meglio ancora ci assiste e crediamo che non sia inutile il contributo di pensiero dato per i necessari cambiamenti da questo dibattito.

f. c.

MORTATI – Si rende opportuno – tenuto conto anche della presenza di interlocutori che non ebbero a partecipare alla precedente riunione – richiamare sommariamente gli argomenti che furono allora oggetto di discussione.

L'esigenza posta a tema del dibattito era quella di ricercare le condizioni suscettibili di dar vita ad un'organizzazione politica fornita dei requisiti di efficienza necessari a coordinare le varie spinte sociali in sintesi armoniche, raccogliendo intorno ad esse consenso prolungato per una durata sufficiente a garantirne il rendimento. Rivolgendosi l'attenzione ai mezzi meglio idonei al raggiungimento di tali finalità, si è venuta a realizzare una diffusa convergenza di opinioni sul ricorso alla elezione popolare del Capo del governo, essendo sembrato che una sua diretta investitura da parte della maggioranza del corpo elettorale avrebbe assegnato ad esso quel prestigio e quell'autorità sufficiente a conferire all'indirizzo politico da lui ispirato i requisiti ricercati. Naturalmente sono state tenute presenti le difficoltà che l'attuale situazione oppone alla realizzazione di tali finalità. Alcune tra esse derivano dal pluralismo partitico, aggravate dalla presenza di correnti organizzate nell'ambito di ciascun partito, che rende non facile l'individuazione dei leaders da proporre per l'investitura. Altre, connesse con le prime, sono quelle che sorgono quando si passano a considerare i rapporti tra il capo vittorioso nelle elezioni e le assemblee parlamentari, dalle quali potrebbero derivare opposizioni allo svolgimento dell'indirizzo di cui il primo sia esponente.

In ordine a questo punto la tesi più conseguenziale (ma quella più difficile a trovare attuazione) era stata esposta dal professor La Pergola, secondo cui l'investitura popolare avrebbe dovuto escludere una responsabilità del Presidente del Consiglio davanti al Parlamento, assorbita come sarebbe stata da quella di fronte al corpo elettorale, rendendosi così stabile la permanenza in carica del governo per l'intera durata della legislatura, con esclusione di scioglimenti anticipati.

È apparso chiaro che il successo di una soluzione di tal genere doveva rimanere condizionato ad una riforma dei sistemi elettorali politici, al fine di limitare l'eccessiva frantumazione dei partiti, nel senso pertanto se non di escludere i metodi proporzionali, di limitarne l'impiego.

La discussione di oggi dovrebbe riprendere i temi accennati, fra loro strettamente connessi, approfondendo in modo particolare quegli aspetti delle strutture politiche che, da una parte, più direttamente condizionano la funzionalità dell'azione di governo, dall'altra esprimono l'esigenza di una più intima connessione tra quest'ultimo e la società sottostante.

Viene soprattutto in considerazione il regime dei partiti rispetto ai quali si presenta, oltre al problema della loro organizzazione interna allo scopo di assicurare il rispetto del metodo democratico, quello della preservazione dai pericoli discendenti dalla lotta per il potere che induce al ricorso a mezzi non sempre ispirati a senso di correttezza ed a principi morali. I due tasti dolenti sono come si sa quello dei finanziamenti occulti per opera di chi tende a influenzare l'azione dei partiti a fini non coincidenti con l'interesse generale, e l'altro del sottogoverno e della divisione delle spoglie, che rischia di compromettere l'imparzialità ed il buon funzionamento degli istituti che dovrebbero rimanere al riparo da troppo spinte pressioni di parte.

Altre prospettive di indagine sono state aperte con riferimento all'organizzazione del Parlamento, rispetto alla quale un consenso diffuso si era manifestato sul punto della non convenienza del mantenimento dell'attuale forma di bicameralismo, mentre divergenze si erano manifestate sulla soluzione alternativa da adottare: se non quella

dell'unicameralismo, le altre della differenziazione delle due Camere, o sotto la specie della differenziazione dei compiti, o sotto l'altra della diversità della composizione: soluzioni che forse comporterebbero l'attuazione di un bicameralismo imperfetto. Un altro ventaglio di problemi si è poi aperto, aventi ad oggetto l'attività legislativa del Parlamento, rispetto a cui si è palesata l'opportunità di una sua riduzione, effettuabile con l'attribuzione al governo di una più ampia competenza legiferante sia sotto la forma del decreto legge (rispetto al quale bisognerebbe eliminare la facoltà di emendamenti in sede di conversione) sia con la diffusione dell'uso della delegazione legislativa, che consentirebbe al Parlamento un intervento sulle linee direttive lasciando libero il Governo nell'applicazione. Altri punti affiorati nella discussione sono stati di importanza non dico secondaria, ma di meno difficile soluzione: per esempio, la soppressione del semestre bianco del Presidente della Repubblica e, viceversa, la introduzione di questo nei confronti del Parlamento per impedirgli, negli ultimi sei mesi della legislatura, di legiferare, perché è appunto in questo periodo che la demagogia incide sull'attività legislativa con l'adozione di una serie di provvedimenti settoriali. Si è poi accennato alla selezione della capacità degli eletti, e all'importanza di effettuare una migliore selezione, visto che l'esperienza ha dimostrato una progressiva diminuzione del livello di capacità dei parlamentari. È venuta quindi in esame la disciplina del voto di preferenza; e si è poi parlato della responsabilizzazione degli organi che gestiscono la pubblica autorità, dai ministri ai deputati, ai magistrati, agli amministratori. E a tal proposito vorrei accennare ad una proposta di tanti anni fa, intesa a sancire per legge l'obbligo, per chiunque fosse investito di un potere pubblico, di fornire una documentazione sugli incrementi patrimoniali propri e della propria famiglia; misura della quale, mi sembra, vi sarebbe urgente bisogno.

Si può poi accennare, per concludere, ad alcuni temi che sono stati meno dibattuti, ma che sono anche essi di notevole importanza come quelli del rapporto governo-amministrazione (da ispirare al fine di garantire l'indipendenza di quest'ultima dal potere politico, pur mantenendo ferma l'uniformità della sua azione all'indirizzo di Governo) e del rapporto fra Stato e Regioni.

Terminato così il riassunto, per sommi capi, della vasta panoramica affrontata nella precedente riunione, vorrei prima di aprire la discussione, manifestare un'impressione, che da essa è in me derivata, di un certo grado di astrattezza per il fatto che si sia concentrata esclusivamente sulle strutture organizzative dei vertici trascurando di considerare che vi è anche, e prima, un problema dei contenuti da imprimere all'azione statale e che non si risolve solo conferendo ad essa stabilità ed efficienza, ma altresì avviandola verso certe direzioni anziché verso altre. E la direzione di fondo da seguire è quella prescritta dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, rivolto a ricreare una sostanziale omogeneità sociale, necessaria alla vitalità di ogni democrazia, e che non si riscontra nel nostro paese, diviso come è da antitesi profonde di interessi.

Se il superamento di questa situazione non è avvenuto e neppure è stato avviato in modo soddisfacente, ciò è da addebitare allo squilibrio nel rapporto delle forze sociali che consente a determinati ceti di far valere la loro influenza, più o meno occulta, nel senso della conservazione delle situazioni di privilegio possedute, cui, solo di recente si vanno opponendo forze popolari che non possono altrimenti esprimere se non con l'impiego di strumenti, come gli scioperi politici, le varie forme di contestazione, che sono ragione di turbamento nel regolare svolgersi della vita sociale.

Si tratta di superare questo stato, di convogliare l'indirizzo politico verso una concezione del bene comune, che valga ad amalgamare le varie componenti della

società sulla base di un criterio di giustizia, e perciò rivolgere l'attenzione alle vie da seguire per conseguire tale intento.

Dando ora inizio al dibattito credo che l'ordine degli interventi possa essere quello seguito nella precedente discussione, ma che sia opportuno sentire innanzitutto l'opinione dei colleghi non presenti nell'altro convegno.

CRISAFULLI – Vorrei brevemente inserirmi a questo punto, prima che altri intervenga sul merito dei problemi, per richiamare l'attenzione di tutti noi sopra un punto che mi sembra essenziale. E cioè che, affinché le nostre discussioni abbiano un senso concreto, è necessario interrogarci interiormente: dobbiamo sapere bene quel che vogliamo ed avere presenti le conseguenze politiche delle proposte che stiamo per fare. Quelle che furono avanzate in occasione della precedente Tavola rotonda, dalla elezione diretta del Presidente del consiglio per un Governo di legislatura, alla introduzione di un sistema presidenziale, alla riforma elettorale in senso maggioritario, hanno – tutte – un sottinteso: che sia possibile, e desiderabile, nel nostro Paese, pervenire ad una vera alternativa di Governo. Il nostro regime politico funziona, invece, attualmente, e funziona malissimo, senza questa alternativa, e già per questo la democrazia parlamentare italiana è asfittica, incline al più confusionario trasformismo. In una sana democrazia parlamentare, il pendolo del potere deve poter compiere per intero l'arco della sua naturale oscillazione: da noi, al contrario, è costretto entro un ambito artificialmente impostogli dalle forze politiche prevalenti. Ora, le nostre discussioni e le proposte che ne sono nate e possono nascerne in tanto valgono, in quanto si ammetta la concreta possibilità, e direi meglio la legittimità, dell'alternativa. Se si ammette, cioè, che ad un certo momento, Governo e maggioranza parlamentare possano impersonarsi in uomini e partiti ai quali, tutto sommato, da molti si guarda ancora (non mi importa adesso se a torto od a ragione) con diffidenza, considerandoli fondamentalmente «antisistema». Se, intimamente, rifiutiamo l'alternativa, allora diventa inutile proseguire nelle nostre discussioni. Ripeto, questo a me sembra un punto veramente pregiudiziale, sul quale bisogna avere le idee ben chiare.

MORTATI – Hai fatto bene a metterlo in evidenza, perché esso rappresenta uno dei punti fondamentali della discussione.

CRISAFULLI – Insomma, per dire le cose ancora più esplicitamente, quando auspichiamo la netta distinzione tra maggioranza e minoranza, tra Governo e opposizione, quel che vogliamo in realtà è un sistema tendenzialmente bipartitico, il che implica che sia da accettare senza riserve la possibilità dell'alternativa: la maggioranza, qualunque ne sia il colore politico, ha il diritto di governare, così come le minoranze hanno il diritto di svolgere la loro naturale funzione di opposizione, nell'attesa che la situazione, alle prossime elezioni, si rovesci consentendo il ricambio del gruppo o dei gruppi al Governo.

MORTATI – Prego il prof. Mazziotti di prendere la parola.

MAZZIOTTI – Sarò brevissimo, anche perché sono il primo a parlare. Mi interessa particolarmente sottolineare alcuni punti che mi sembrano essenziali, cominciando dal problema della forma di governo. Confesso di non essere favorevole al sistema del governo di legislatura, anzitutto perché non è mai stato applicato, e mi pare che, in un

paese come l'Italia, sia estremamente pericoloso adottare forme di governo non mai sperimentate altrove.

Di più, nel governo di legislatura, c'è un punto che mi preoccupa. Secondo questo sistema, il voto di sfiducia del parlamento ha per conseguenza il rinnovo automatico delle elezioni. Ora io credo che, adottando questa forma di governo, la conseguenza sarebbe il consolidamento della prassi, già invalsa presso di noi, per la quale le crisi di governo non derivano da un voto di sfiducia del Parlamento, ma hanno carattere extraparlamentare. È evidente infatti che i parlamentari eviteranno ad ogni costo il ricorso al voto di sfiducia e si avvarranno di tutti i mezzi possibili per provocare indirettamente le crisi, quando il governo non sia più di loro gradimento.

D'altra parte non è possibile impedire le crisi extraparlamentari. Vi sono casi in cui il governo deve potersi dimettere, anche se non ha avuto un voto di sfiducia. Gli studiosi francesi hanno inventato il sistema del governo di legislatura, per la loro innata tendenza a razionalizzare. Ma proprio l'esperienza inglese, dalla quale hanno preso lo spunto, mostra la necessità di non vietare le crisi extraparlamentari e i pericoli cui si andrebbe incontro collegando automaticamente dimissioni del governo ed elezioni. Prendiamo la crisi del maggio 1940 e quella del novembre 1956 (la crisi di Suez). Nel primo caso al governo Chamberlain successe il governo Churchill, senza che il primo fosse stato messo in minoranza; nel secondo il primo ministro Eden fu sostituito da Macmillan, anche qui senza un voto di sfiducia del parlamento. Col sistema del governo di legislatura o queste crisi dovrebbero considerarsi illegittime, o si sarebbero dovute tenere nuove elezioni. L'inopportunità della prima soluzione è evidente; quanto alla seconda, basta ricordare la situazione nell'uno e nell'altro caso – offensiva tedesca in occidente nel 1940 e gravissimo trauma del paese in seguito all'insuccesso dell'impresa di Suez nel 1956 – per comprendere quali rischi si sarebbero dovuti affrontare, facendo appello agli elettori.

A me pare insomma che il sistema non funzionerebbe: finché il primo ministro rispetta la legge, il parlamento resterebbe sempre il padrone della situazione, perché, quando si volesse cambiare il governo, i partiti che fanno parte della coalizione dichiarerebbero di non essere più d'accordo, si aprirebbe una crisi extraparlamentare e il parlamento non si scioglierebbe.

MORTATI – Perché non si scioglierebbe?

MAZZIOTTI – Perché ci sarebbero delle crisi extraparlamentari.

GALEOTTI – Bisognerebbe allora evitare le crisi extraparlamentari e quindi condizionare la fiducia allo scioglimento.

MAZZIOTTI – Il mio concetto è questo. A che cosa si mira? Alla stabilità del governo. Ora, a mio avviso, a questo fine, il governo di legislatura o è superfluo o è inutile: infatti o c'è un partito maggioritario, saldamente organizzato, come avviene normalmente in Inghilterra, e allora voti di sfiducia non se ne hanno e lo scioglimento si farà, com'è successo ultimamente, quando questo partito e il suo capo vorranno che si faccia; o al governo c'è una coalizione di partiti, come avviene da noi, e allora, quando questi vorranno cambiare governo, un certo numero di ministri si dimetterà e si avrà la crisi. Né si potrà certo stabilire, per le ragioni che ho detto, che anche le crisi extraparlamentari debbano avere per automatica conseguenza le elezioni.

Il secondo punto che vorrei sottolineare riguarda la questione del contenuto dell'azione di governo, cui ha accennato il prof. Mortati. A me sembra che tale questione non sia di nostra competenza, perché essa riguarda il tipo di politica che si deve fare, mentre noi siamo qui per discutere su come debba esser costruita la macchina dello Stato e non per stabilire in quale direzione debba andare.

L'ultimo punto infine è quello cui accenna il prof. Crisafulli, allorché dice che, quando suggeriamo questa o quella forma di governo, dobbiamo preliminarmente domandarci se siamo disposti o no a vedere presidente del consiglio anche l'on. Berlinguer.

Su questa affermazione farei qualche riserva. Il nostro paese è quello che è e noi sappiamo, o almeno presumiamo di sapere, qual è la sua struttura sociale e quali sono le forze politiche che esso esprime. Di questi dati ci è lecito tener conto come di un presupposto, allorché proponiamo un sistema di governo piuttosto che un altro. Quando De Gaulle trasformò la Francia in repubblica presidenziale, non pensò certo di aprire al capo del partito comunista francese la via per diventare presidente della Repubblica, ma ritenne che in Francia, ove le classi medie hanno da secoli tanta forza, l'elettorato, posto davanti a una scelta decisiva, avrebbe votato in modo che quella via sarebbe stata preclusa ai comunisti.

CUOCOLO – Ritengo che il primo punto da esaminare sia quello della astrattezza o meno del nostro dibattito, dal quale poi discende la soluzione delle questioni particolari. L'astrattezza può essere intesa, a mio avviso, in due modi.

Innanzitutto in relazione alla possibilità di modificare realmente la Costituzione, cioè alla possibilità di avere sufficiente forza, tenendo conto dell'attuale dislocazione delle forze politiche, per concretare un procedimento di revisione costituzionale. Sotto questo profilo sono molto scettico. Qualsiasi modifica infatti può essere approvata solo nella misura in cui serva alle forze politiche che hanno la maggioranza parlamentare necessaria e oggi questo mi pare non si registri neppure sulla ipotizzata modifica del sistema elettorale che, peraltro, non richiederebbe revisione costituzionale.

Non credo cioè che vi sia neppure la possibilità attuale di introdurre quella che nell'ordinamento tedesco è definita la «clausola di sbarramento». Se oggi infatti si introducesse tale clausola, probabilmente 3 o 4 gruppi parlamentari sparirebbero e questo non solo è chiaramente inaccettabile da parte dei gruppi destinati a sparire, ma può anche compromettere il nostro sistema politico portando ad una contrapposizione frontale dei due maggiori schieramenti con conseguenze che io ritengo negative. Già sotto questo profilo, dunque, il discorso sull'astrattezza della revisione diventa evidente anche se in questa sede facciamo dell'ingegneria costituzionale in termini che definirei asettici, cioè non impegnati.

Ma vi è un secondo aspetto, rilevato dal Prof. Mortati, e che non coincide con quello identificato dal Prof. Crisafulli, cioè l'aspetto che si riferisce ai contenuti concreti dell'azione politica.

Galeotti dice che non è un problema nostro e può anche essere vero. Però, determinati risultati e determinate impostazioni sono sicuramente finalizzate ai contenuti dell'azione politica. Per esempio, quando alcuni anni fa si è ipotizzata la formula del «patto costituzionale», il discorso si proponeva nei termini esposti dal Prof. Mortati, cioè il patto costituzionale mirava decisamente a proporre una politica delle istituzioni finalizzata a certi contenuti e diretta a consentire l'accesso all'area del potere

a forze politiche che ne erano escluse. Naturalmente questo è un discorso che non voglio affrontare qui, perché non mi sembra la sede più idonea.

Ritorniamo allora all'astrattezza, visto che affrontare la concretezza non è affare nostro. Il Prof. Mortati ci ha ricapitolato i principali risultati della tavola rotonda dell'anno scorso e uno dei punti che allora risultò più rilevante fu quello dell'esigenza di dare maggiore autorità all'esecutivo e quindi di istituire i meccanismi necessari a tale scopo.

Personalmente, sono d'accordo con il Prof. Crisafulli, che cioè non si tratta tanto di un problema di stabilità, quanto piuttosto di un problema di efficienza del governo. Se infatti noi considerassimo il governo nel nostro Paese in termini non di continuità formale ma di continuità sostanziale, ci accorgeremmo che, in fondo, il governo ha goduto di una notevole stabilità dal 1948 in poi, posto che le forze politiche, e gli stessi titolari dei dicasteri ministeriali, hanno conservato una sostanziale continuità. Se il problema fosse dunque quello della continuità, lo si potrebbe considerare di facile soluzione. Ma il discorso cambia dal punto di vista dell'efficienza poiché spesso il Governo è stabile ma impotente e inefficiente.

La mia impressione è che il proposto Governo di legislatura presenti, almeno al primo approccio, notevoli pregi ma che presenti anche inconvenienti e susciti perplessità che non possono essere trascurati, sia in riferimento a quanto accennato da Galeotti sia per quanto attiene ai problemi dei suoi rapporti con le Camere. Perché il problema di fondo, a mio avviso, nel nostro Paese, è di sapere che cosa può accadere qualora il Parlamento non faccia le leggi che servono al Governo per governare, cioè per realizzare il suo indirizzo politico. Cosa succede in questo caso? Il Presidente del Consiglio si dimette facendo dimettere anche il Governo?

Ma questo lo potrebbe fare anche oggi. Allora, non è escluso che anche il Governo di legislatura finisca con il rinviare i problemi, ricadendo in quel difetto di inefficienza che si lamenta anche oggi. Ora, io vorrei prospettare un'ipotesi che si lega al discorso della inflazione legislativa.

Il Prof. Mortati ha rilevato che l'inflazione legislativa si può superare anche con lo strumento della delega o comunque attribuendo un maggior potere normativo primario al Governo. Ora io mi domando se non possa proporsi che il voto di fiducia sia accompagnato dall'approvazione di una o più leggi di delegazione al governo per i settori per i quali il governo si propone, nelle sue dichiarazioni programmatiche, di impegnarsi in modo prioritario.

Questo sarebbe possibile senza modificazioni né del sistema né nel sistema, essendo consentito dall'art. 76 della Costituzione.

Ripeto: nel momento in cui il Parlamento concede la fiducia al Governo potrebbe approvare una o più leggi di delegazione nei settori per i quali il Governo ha programmaticamente dichiarato di impegnare la sua attività, conferendo quindi al Governo strumenti non solo di indirizzo ma anche di legislazione.

Questo significherebbe che le Camere non si limiterebbero ad una astratta approvazione dell'indirizzo politico del Governo, ma gli conferirebbero, contestualmente, la possibilità di operare in concreto, ed il governo risulterebbe sottratto ad ogni remora o lungaggine sul piano legislativo da parte delle Camere, almeno per i settori delegati.

Ci sarebbero da rispettare i principi e i criteri direttivi previsti dall'art. 76: ma questo è logico perché è alle Camere che spetta determinare tali principi. Ripeto, si tratta di una proposta attuabile nel quadro del vigente sistema e capace probabilmente di superare,

anche più di quella del Governo di legislatura, il possibile contrasto Governo-Camere in ordine all'attuazione legislativa.

Anche la delegificazione, del resto, che pure mi trova favorevolissimo, comporterebbe una revisione costituzionale e, personalmente, sono molto scettico sulla possibilità di modificare la carta costituzionale, anche perché le riserve di legge, almeno in astratto, erano e sono tuttora considerate come garanzie.

Passando al problema dell'inflazione legislativa, ho già avanzato una proposta in materia di delegazione, ma mi pare si possa sottolineare un ulteriore punto non privo di rilevanza.

La legge di delegazione, cioè, non deve dire tutto. Deve limitarsi ad indicare i principi e i criteri direttivi e non anche le norme di dettaglio perché, in questo caso, tanto varrebbe che il Parlamento legiferasse fino in fondo.

Sono d'accordo con quanto ha sostenuto il Prof. Crisafulli, che cioè il decreto-legge dovrebbe avere una maggiore forza giuridica e dunque che, in caso di mancata conversione, dovrebbe decadere *ex nunc* e non *ex tunc*. Questo però comporterebbe una modifica della Costituzione, con tutte le difficoltà che si sono dette.

C'è un altro punto, però, che potrebbe essere rivisto senza revisione costituzionale ma con una semplice modifica dei regolamenti parlamentari. Si tratterebbe di impedire l'introduzione di emendamenti nei decreti-legge in sede di conversione, oppure di consentire emendamenti che siano accettati dal Governo. Per mio conto, però, sono favorevole alla prima tesi.

Ancora: si parla di razionalizzazione dell'attività legislativa del Parlamento. Un tempo, il regolamento della Camera dei deputati, all'art. 133, conteneva uno strumento interessante, anche se usato male, cioè la «presa in considerazione». Si parlava di farne uno strumento efficiente per effettuare un filtro delle proposte di legge, ma poi, nei nuovi regolamenti, è stato addirittura soppresso.

Un altro punto che vorrei ricordare è quello dell'esistenza di poteri giuridicamente irresponsabili o quasi nell'ambito del nostro ordinamento. Nella precedente occasione il Prof. Ferrari denunciava una crisi di responsabilità. Tale crisi è cresciuta nel frattempo, poiché sono in larga misura privi di responsabilità giuridica tre dei centri più rilevanti di potere nell'ambito dell'ordinamento, cioè i partiti, i sindacati e i giudici. Per quanto riguarda i primi, sono condizionatamente favorevole al loro finanziamento pubblico, ma, a parte questo, ritengo che le attuali vicende possano comunque servire a responsabilizzare la vita e l'azione dei partiti. I sindacati si possono responsabilizzare attraverso l'applicazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione, anche se deve rilevarsi che mancano sia la volontà che la maggioranza politica per farlo. Infine la magistratura. Non vi è dubbio che deve essere garantita rigorosamente l'indipendenza funzionale ed organizzativa dei giudici. Ma non può non sottolinearsi con preoccupazione una crescente variabilità nei giudizi, che compromette la certezza del diritto e che indebolisce seriamente le garanzie del cittadino. Se manca, infatti, la certezza del diritto, tutto il sistema giuridico rischia di crollare.

COTTA – Dirò innanzitutto che la situazione è contraddittoria, perché da un lato abbiamo inefficienza (su questo sono tutti d'accordo) e dall'altro abbiamo strapotere. In effetti la classe politica – non il solo governo in questo caso – fa tutto quello che vuole.

Lascerei per un momento da parte la inefficienza, per parlare invece dello strapotere. Mi pare che vi sia una irresponsabilità verso il corpo elettorale e, al contempo, un fortissimo senso di responsabilità verso l'oligarchia dominante. Tutti i partiti si sono

costituiti con strutture oligarchiche, ciascuno per sé; e le oligarchie sono diventate tra di loro consorteria.

Abbiamo, inoltre, una irresponsabilità effettiva verso il paese alla quale la Costituzione offre ben scarsi rimedi e, dall'altra parte, una fortissima responsabilità segreta, nascosta, nei confronti della consorteria delle oligarchie. Tutto questo si traduce poi in inefficienza, perché la mancanza di effettive responsabilità nei confronti del paese mette il Governo, che è interno alla consorteria, nella situazione di dover contrattare continuamente con gli altri membri della oligarchia quel poco che può fare. La contrattazione nascosta è sempre fonte di inefficienza e non consente autorità. Questa è la situazione attuale, aggravata dal fatto che è emersa un'altra fonte di potere, che ha ormai soverchiato il Parlamento: i sindacati. Quindi la trattativa è ormai tra la classe politica in senso stretto (parlamentare-partitico) e i sindacati. E questo cambia tutto il significato dell'azione politica.

Condivido l'opinione di Cuocolo che il Governo di legislatura e il capo del governo direttamente investito – che in teoria sono formule eccellenti – darebbero gli stessi risultati del sistema attuale. Ci troveremmo, cioè, ugualmente di fronte alla possibilità dei partiti di fare quello che vogliono, di imporre un certo indirizzo, malgrado che il Presidente del Consiglio non lo voglia. E si finirebbe di nuovo nell'immobilismo. Su questo mi pare non vi sia possibilità di equivoco: il governo diventerebbe stabile, ma ancor più inefficiente; stabile per cinque anni, ma totalmente inefficiente per cinque anni, per evitare lo scioglimento del Parlamento. Un rimedio tecnicamente perfetto verrebbe così vanificato. A mio avviso, la questione non si può risolvere che incidendo sulla causa di tutto il fenomeno, sulla struttura oligarchica che si è costituita, incidendo sulla struttura dei partiti e sulla loro forza in Parlamento.

C'è poi da studiare il problema dei sindacati, ma confesso che in proposito non ho idee sufficientemente chiare.

Occorre arrivare, quindi, o alla riforma elettorale, per ricomporre i partiti in modo meno dispersivo, o, meglio ancora, arrivare alla riunificazione interna dei partiti. Quello che mi pare assolutamente assurdo è che si abbia una rappresentanza proporzionale nei partiti e una rappresentanza proporzionale in parlamento; cioè che non ci sia mai il momento della unificazione delle forze. Il sistema regge una rappresentanza proporzionale, non ne regge due. O la regge nel parlamento o la regge nei partiti, ma due non le può assolutamente reggere, soprattutto se ci mettiamo nella prospettiva relativa alla auspicabile unificazione europea.

In questa prospettiva, il sistema di totale inefficienza italiano significherebbe addirittura la fine di un significato politico dell'Italia nel sistema europeo. Tutti gli altri paesi in qualche modo riescono ad esprimere una volontà politica o perché hanno un sistema che funziona, o perché hanno una maggiore forza coesiva nazionale (pensiamo all'Olanda che pure ha tanti partiti e tante crisi di governo, però gli olandesi hanno un senso di unità nazionale che, a quanto pare, da noi non c'è). Noi, invece, presentandoci divisi sul piano nazionale e frazionati sul piano delle strutture politiche, evidentemente non conteremo nulla – come del resto già si verifica – sul piano europeo. Il sistema, come dicevo, non può reggere questa dispersione. A mio avviso, quindi, il rimedio non può andare che nella direzione cui ho accennato. Convincere i partiti che il loro sistema interno è fonte di quella inefficienza e di quel discredito che ormai – non dimentichiamolo – ha raggiunto punte estreme ed ha assunto un carattere generale che passa attraverso tutte le fedi ideologiche. Non è, infatti, che i militanti di certi partiti siano soddisfatti e quelli di altri no: ho l'impressione che siano tutti insoddisfatti.

Quindi, o i partiti si rendono conto che devono arrivare a darsi una *leadership* (e quindi adottano tutte le tecniche per giungervi: elezione diretta del segretario di partito al congresso, adozione rigida del principio maggioritario all'interno dei singoli partiti se si vuol mantenere la proporzionale a livello parlamentare, che personalmente ritengo la soluzione migliore), oppure si procede alla modifica della legge elettorale secondo le indicazioni più opportune.

Non sono particolarmente ferrato in materia, ma la riforma dovrebbe essere realizzata in maniera tale da favorire più chiare maggioranze, senza tuttavia eliminare i partiti-cuscinetto, che non accetterebbero una simile riforma. Ora, tra il sistema dell'adozione della clausola di sbarramento e il sistema del ballottaggio al secondo turno, c'è una differenza: mentre il primo infatti eliminerebbe certamente alcuni partiti, l'altro non li eliminerebbe. Indubbiamente bisognerebbe fare i conti con coloro che verrebbero danneggiati dalla riforma e perciò ricadiamo ancora nell'astrattezza e nello scetticismo. L'unica via da seguire credo sia quella di convincersi che la riforma deve incominciare dai partiti, altrimenti questi – e i fatti di questi giorni lo dimostrano – potrebbero essere spazzati via. Le riforme, del resto, non si fanno che sotto la paura.

SANDULLI – Una premessa, prima di entrare nel vivo del discorso. Noi ci riuniamo periodicamente per trattare questi argomenti. Giochiamo all'ingegneria costituzionale, come i bambini giocano con il meccano. Tutti siamo però convinti che un'autentica opera di ingegneria costituzionale oggi non è possibile perché non esiste la buona disposizione a realizzarla. Quelli che hanno avuto la parola prima di me lo hanno sottolineato (e per ultimo Cotta) quando hanno richiamato l'attenzione sull'opportunità di modifiche fatte nel quadro del vigente sistema costituzionale e non al di fuori di esso. Sarebbe tutt'altro che facile modificare la Costituzione, poiché tutte le forze politiche che contano sono contrarie. Non ascolterete perciò da me proposte di alta ingegneria, ma suggerimenti di più modesta portata.

La crisi del paese era, ed è ancor più oggi, crisi di fiducia: è, come comunemente si dice ai giorni nostri, crisi di credibilità. Mai la classe politica è stata così screditata e così debole. Ma quel che è più grave, è che sono screditate le istituzioni. E peggio ancora, è screditata la stessa società; la stessa capacità di ripresa dell'ordine attuale. Da tale discredito deriva tutto il resto: la svogliatezza delle imprese e dei lavoratori, la fuga dal rischio, l'evasione fiscale, l'espatrio dei capitali e dei cervelli, e soprattutto la rassegnazione al peggio, confessata, ormai, purtroppo, a tutti i livelli. Il potere è spappolato.

Si è cominciato con il non credere più al Parlamento e al governo; da tempo non si crede più ai partiti; i lavoratori credono sempre meno ai sindacati. Non c'è più nulla: la religione, la patria, la giustizia, la famiglia, l'onore non sono più valori. La società e gli individui sono in balia di se stessi. Il rischio maggiore è che da un'ora all'altra la gente si metta a seguire il primo straccio che qualcuno comincia a sventolare promettendo di liberarli da tanto avvillimento. A furia di suonare le campane a martello, ora per questo ora per l'altro golpe immaginario, si è fatta nascere nella gente la mentalità del golpe imminente, suscitando in tanti, che neppure lontanamente ci pensavano, la speranza di un golpe addirittura «liberatorio».

Questa atmosfera di attesa potrebbe anche essere tentatrice. E sarebbe il male peggiore. È stata una gara di colpe ed errori consapevolmente commessi. Lo scandalo di questi giorni, quello che ha rivelato in maniera clamorosa e finalmente confessa le illecite attività dei finanziamenti dei partiti, che prima tutti conoscevano ma delle quali

si osava appena bisbigliare, non è che l'ultima goccia che si aggiunge a un vaso già colmo.

Del resto, il problema non è quello del finanziamento dei partiti. Se si trattasse solo di questo, tutto sarebbe abbastanza facile: probabilmente basterebbero le decine di miliardi che in questi giorni di contrizione si va progettando di accollare al malfermo bilancio dello Stato. Come sarebbe giusto e come altre solide democrazie praticano da tempo. Il grosso del problema sta però nelle correnti e negli uomini del potere. Tutto il male sta lì.

Chi conosce le cose delle pubbliche amministrazioni sa sotto quante forche caudine è costretto a passare chi debba ottenere un'autorizzazione, una licenza, una concessione e sa con quale metodo viene gestita la materia pubblica.

Si può essere perciò sicuri che i miliardi del finanziamento pubblico dei partiti, non basterebbero, anche se raddoppiati, a risanare il sistema, qualora la cosa non fosse accompagnata da una sincera ed autentica volontà politica che solo drastiche misure potrebbero far accreditare. Non mi riferisco tanto ai controlli (mi paiono però derisori ancor più che irrisoni quelli di cui si sente parlare: la revisione dei bilanci da parte della presidenza delle camere e la pubblicazione di essi sulla stampa periodica, come già fa un grande partito, riuscendo così a non convincere nessuno). Mi riferisco piuttosto alla esigenza (non applicando la quale saremo sempre al punto di prima) che l'immunità parlamentare non copra più i reati commessi per il finanziamento illegale dei partiti, delle correnti e dei loro esponenti, e che, in qualsiasi caso di concussione e di corruzione, colui che abbia, per iniziativa propria o dietro richiesta, sborsato la somma, sia discriminato ove denunci il fatto entro un non lungo lasso di tempo.

Forse queste misure – severe, perché la gravità delle degenerazioni lo esige – potrebbero servire a qualcosa: soprattutto a riportare la moralità nella vita pubblica, specialmente se è vero quanto avrebbe dichiarato in questi giorni un ministro in carica, che di quattro quinti della astronomica somma di settecento miliardi di lire, che annualmente sarebbero stati fin qui erogati in vista del finanziamento sottobanco dei partiti, si perderebbero le tracce per strada, attraverso le crepe, le vischiosità della ramificata canalizzazione.

Ma è ancora tempo perché si possa risanare il sistema, è ancora tempo di discorsi come quelli che siamo stati invitati a fare a questa tavola?

È un bel po' che noi, od altri, abbiamo segnalato, gridando nel deserto, l'opportunità di talune operazioni d'ingegneria costituzionale: il superamento dell'inceppante bicameralismo perfetto (l'attuale bicameralismo avrebbe un senso solo per le proposte d'iniziativa parlamentare, per le quali sarebbe stata provvida anche la esclusione di una approvazione in commissione); il superamento delle degenerazioni assemblearistiche; una maggiore estensione della potestà normativa del governo, senza sottrarla peraltro al controllo del parlamento (in Inghilterra il Parlamento fa meno di cento leggi all'anno); l'esclusione della possibilità di emendare i decreti legge in Parlamento e così di inquinare la funzione (prendere o lasciare); l'allungamento del tempo per la conversione in legge; il varo di una legge sulla presidenza del consiglio che valesse a dare unità al governo e a consolidare la posizione del premier; un sistema di elezione del presidente della Repubblica che la sottragga al gioco dei partiti e delle correnti e al di là di un certo numero di scrutini rimetta la scelta al popolo; il superamento del pregiudizio per cui il presidente dovrebbe essere silente e inattivo; l'attuazione degli articoli 39 e 40 e l'eventuale istituzione di una camera delle competenze e degli interessi; un serio e studiato riordinamento della funzione giudiziaria; la

responsabilizzazione dei giudici nei casi di inerzia, lentezza e distorto uso del potere; l'accesso alla Corte costituzionale anche per le leggi che tocchino interessi generali e non soggettivi; la istituzionalizzazione del governo di legislatura mediante l'elezione diretta del premier, congiuntamente alle elezioni per il Parlamento.

Ma sono, questi, tempi per simili aggiustamenti e completamenti? E basterebbe l'uno o l'altro di essi, di volta in volta suggerito, a risanare il sistema? Il male si è trasmesso ormai dalle istituzioni alla società. Occorrono perciò operazioni incisive e immediate; occorre una pronta frustata che scuota il paese dallo stato di torpido abbandono che lo prostra e lo consuma.

Il problema è sempre lo stesso: un esecutivo stabile, e perciò forte. Forte di consensi e perciò forte nella democrazia. Non penso però, in questa fase, a una nuova Costituzione o a riforme costituzionali. Non ne esistono le condizioni. Manca la concordia delle forze politiche, necessaria così per operare un simile rinnovamento nel quadro della previsione della revisione costituzionale contenuta nell'articolo 138 della Carta, come per affidare la palingenesi ad un padre della patria o a un comitato di soloni al di sopra delle parti. Del resto non sarebbe facile trovarne e sarebbe utopistico mettersi alla loro ricerca.

Mi pare perciò che l'ultima speranza sia da riporre nella riforma del sistema elettorale. Sono d'accordo con Cotta su questo punto. Guardiamoci in giro: delle grandi democrazie europee, Francia, Gran Bretagna, Germania e Italia, il nostro paese è il solo che non abbia un governo di legislatura; è il solo nel quale il governo è sottoposto a subire cadute, scosse e verifiche ad ogni scollar di fronda o aggrottare di ciglia di questo o quel capo corrente.

Ciò si collega al fatto che solo in Italia si vota con la proporzionale pura. L'Inghilterra e la Francia eleggono il Parlamento con il sistema uninominale: la prima (caratterizzata sinora dal bipartitismo) in unico turno; la seconda (pluripartitica) a doppio turno. La Germania ha un sistema proporzionale corretto dallo sbarramento, che preclude l'accesso al Parlamento ai partiti che non raggiungono il 5 per cento dei voti. Al Bundestag sono presenti così solo tre partiti e solo i due maggiori possono essere chiamati a formare il Governo; perciò, non altrimenti che in Inghilterra (almeno finora) e in Francia, anche in Germania l'elettorato sa di scegliere solo tra due formule di governo e sa che il leader vittorioso sarà prevedibilmente il cancelliere per l'intera legislatura.

Anche da noi un diverso sistema elettorale potrebbe essere in grado di assicurare alla vita pubblica quella stabilità e quell'ordine, la mancanza dei quali è alla base dei mali presenti. Lo aveva intuito De Gasperi, fautore del collegio uninominale e costretto dai partiti minori della coalizione di governo a ripiegare nel 1953 sulla fallita legge Scelba. E del pari lo avevano intuito le opposizioni quando osteggiarono con ogni mezzo il suo disegno. Un confronto dei risultati degli attuali sistemi elettorali francese e tedesco con quelli della Quarta repubblica e della Germania weimariana, non molto lontani dalla nostra presente esperienza, è istruttivo.

Né un sistema uninominale a doppio turno, simile a quello francese (appare infatti poco consigliabile quello inglese), comporterebbe necessariamente la condanna dei partiti minori (lo hanno spiegato assai bene Fisichella, nonché il nostro La Pergola al convegno di Firenze), quando tra partiti omogenei si procedesse, in vista delle elezioni, ad appropriati accordi di legislatura. Lo stesso risultato potrebbe essere conseguito attraverso un sistema a turno unico, ma con più voti, subordinati l'uno all'altro (è il

sistema indicato da Bonvicini nell'intervento al ricordato convegno fiorentino). Credo però che tale sistema sarebbe troppo difficile per il nostro elettorato.

L'esperienza italiana ha dimostrato a sufficienza la necessità di una correzione di rotta; ha confermato largamente che un sistema proporzionale privo di correttivi porta con sé, in consecuzione graduale e inarrestabile, specialmente laddove gli interessi di gruppo e le ambizioni personali prevalgono, la proliferazione dei partiti, i governi di coalizione, il mercato delle combinazioni, l'emergere delle correnti e dei personalismi (specialmente nei partiti compositi a struttura non autoritaria), l'indisciplina nei partiti e i collegamenti delle loro correnti con i partiti estranei, la fluttuazione delle alleanze, l'inserimento delle opposizioni nell'opera legislativa, il deragliamento dai programmi di governo, l'indecisione e la debolezza dell'azione governativa. È l'esperienza italiana dell'ultimo ventennio, e specialmente dell'ultimo decennio.

Un altro elemento assolutamente anomalo è presente nella vita politica italiana. Esso è rappresentato dalla graduale ibernazione in Parlamento, in virtù di una sorta di tacita convenzione costituzionale, di un cospicuo numero di voti, quelli della destra, la indisponibilità dei quali – per una ragione non di scelta politica, ma di principio, basata sul presupposto della estraneità all'«arco costituzionale» – ha ridotto lo spazio di manovra dei partiti del centro, e del governo, privilegiando le altre opposizioni, alle quali non è precluso di aggiungere ai propri voti quelli della destra, con ciò stesso sbilanciando il sistema e rendendolo zoppo. È un male che già Duverger aveva identificato parecchi anni fa. Per governare occorre superare il 50 per cento dei voti, ma il governo non può raccoglierceli se non entro una arca che comprende solo il 92 per cento, mentre le opposizioni possono attingere il 50 per cento, che ad esse basta per contrastare l'azione governativa, nell'intero 100 per cento dello schieramento politico.

Dopo molti anni di apartheid operata extra ordinem, solo di recente è stato messo in moto il meccanismo previsto, in attuazione della undicesima disposizione finale della costituzione, dalla legge Scelba del 1952 per escludere dalla partecipazione politica il partito bandito in via di fatto. È finalmente una iniziativa di chiarezza. È auspicabile che il procedimento giunga presto alla sua conclusione, sì da rendere chiaro al paese se effettivamente quel partito sia da considerare fuori legge. In tal caso, coloro che fino ad ora hanno votato per esso, dovranno scegliersi un'altra rappresentanza, alla quale non possa essere mossa l'accusa di fascismo. In caso contrario ogni ulteriore discriminazione o ibernazione non potrebbe non essere considerata lesiva dell'ordine democratico. In entrambi i casi i voti del Parlamento torneranno ad essere uguali e non contaminanti, come è essenziale per il retto funzionamento di una democrazia basata sul Parlamento.

Si può aggiungere che il sistema uninominale offrirebbe, tra gli altri vantaggi, la possibilità di riassorbire nell'area del centro, senza traumi, i voti della destra. Cosa della quale potrebbe beneficiare non solo il maggior partito ma anche i minori partiti di centro.

Si vorrà imboccare questa strada, la quale, per non essere abbinabile di alcuna riforma costituzionale, potrebbe essere la più facile a percorrere? A rendere non del tutto incredibile questa ipotesi potrebbero contribuire le difficoltà dell'ora presente ed il pericolo, da tutti avvertito, di soluzioni antidemocratiche di segno imprevedibile. Gli stessi comunisti potrebbero essere interessati.

La crisi permanente nella quale siamo caduti, dalla quale la democrazia non riuscirà a risalire se non si ha la forza di vibrare un nervoso colpo di frusta capace di scuotere

l'organismo sociale e di fargli riprendere coraggio e vigore, può essere anche apportatrice di consigli.

CRISAFULLI – L'amico Sandulli ha esordito riproponendo, in sostanza, quella nota di scetticismo sulla utilità pratica di questi nostri incontri, che io stesso avevo manifestato in apertura della Tavola rotonda dello scorso anno. Forse, però, e credo che l'amico La Pergola ce lo documenterà, qualche sintomo incoraggiante di un sia pur minimo interessamento da parte di esponenti qualificati della classe politica si è avuto, in questi ultimi tempi. L'intervista di Giovanni Leone; quella del presidente del Senato, Spagnoli, benché praticamente limitata al problema del bicameralismo; anche qualche accenno del Senatore Fanfani, ad esempio... Insomma, sino a qualche tempo fa, soltanto a discutere di riforme istituzionali o di correttivi al sistema costituzionale c'era da passare per sovversivi della peggiore specie (di stampo reazionario, naturalmente) o, nella migliore delle ipotesi, per ingenui teorici che si trastullano con i modellini a fare della innocua ingegneria costituzionale; adesso, invece, qualcosa, anche se molto timidamente, sembra stia cambiando. Qualche voce proveniente dalla classe politica attiva si fa sentire, quanto meno per porre il problema, anche se, più spesso, pervenendo poi alla conclusione che nulla si debba o si possa toccare delle istituzioni che ci reggono.

Quindi, riassumendo, lo scetticismo iniziale può apparire oggi meno giustificato di un anno fa, sebbene, nel complesso, Sandulli abbia tuttora ragione, nel senso che gli operatori politici attivi non hanno dimostrato e non dimostrano di avvertire tutta la gravità dei mali di cui soffre il nostro sistema costituzionale e seguitano a sperare che la situazione possa aggiustarsi da sé, senza interventi chirurgici. Anzi – si dice talvolta – semplicemente tornando ad applicare puntualmente la Costituzione qual è (o quale dovrebbe essere), liberandola dalle incrostazioni e deformazioni che è venuta subendo nella prassi.

Ebbene, pur restando intimamente convinto che è il sistema nel suo complesso che andrebbe modificato, raccolgo ben volentieri questa sorta di invito che da varie parti ci viene rivolto a tornare a guardare un po' meglio alla Costituzione. Per tre ragioni fondamentali. La prima è che sono perfettamente d'accordo, e non da oggi, che il modello di sistema di governo tracciato nel testo costituzionale non corrisponde al modello realmente operante in fatto: c'è un netto divario tra la Costituzione vivente e la costituzione formale. La seconda ragione è che nessuno di noi si considera un detrattore preconcepito della Costituzione, anche se non può non rilevarne le debolezze, e quindi la parte di responsabilità, specie nelle sue disposizioni organizzative, relative a quella che si suol chiamare la forma di governo, in senso stretto (su questo punto, mi pare che anche Mortati, l'anno scorso, fosse d'accordo). La terza ragione, infine, è che bisogna puntare su obiettivi concreti, meno difficilmente conseguibili e cioè, come poc'anzi ho accennato ed avevo detto al dott. Alberto Sensini, discorrendo con lui nel corso di un'inchiesta che egli andava conducendo per il «Corriere della Sera», su possibili riforme nel sistema, da attuarsi sia con leggi ordinarie, sia con opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, sia anche – al limite, ma in proposito ho molti dubbi – in via di semplice prassi.

È vero, dunque, che la Costituzione del 1948 aveva inteso instaurare, bensì, un sistema di governo parlamentare, ma non una forma parlamentare pura, e meno ancora un forma di tipo assembleare. La stessa rigidità della Costituzione, con il conseguente controllo sulla costituzionalità delle leggi affidato alla Corte costituzionale; l'esigenza

di maggioranze qualificate per molte deliberazioni spettanti alle Camere; gli istituti di democrazia diretta, e specialmente il referendum abrogativo; i poteri riconosciuti in proprio al Presidente della Repubblica (poteri detti «presidenziali», nel senso che sono attribuiti alla sua libera determinazione), tra i quali – non dimentichiamolo – ci sarebbe il rinvio delle leggi al Parlamento con richiesta di riesame e la facoltà di «messaggio»; ecco altrettanti elementi che, in astratto, caratterizzano la nostra forma di governo, impedendo di classificarla tra quelle assembleari, ed anche tra quelle fondate sulla cosiddetta sovranità parlamentare.

Parlando francamente, di tutto questo, che poteva rappresentare l'aspetto più nuovo del sistema di governo che la Costituzione aveva disegnato nella trama delle sue disposizioni, la classe politica tutta intera non ha mai voluto rendersi conto. Ha puntato sin dal primo momento sui vecchi miti della sovranità delle assemblee, della onnipotenza della legge, e via dicendo. Ha ritardato per otto anni la concreta messa in atto della Corte costituzionale, e successivamente ha anche mostrato qualche segno di insofferenza per i limiti che ai poteri del Parlamento inevitabilmente derivavano e derivano dalla presenza di quest'organo e dalle sue decisioni, tanto che – tutti i gruppi essendo d'accordo – si è ridotta la durata in carica dei giudici costituzionali da dodici anni a nove, perseguendo uno scopo indubbiamente «riduttivo» del peso politico della Corte. Si è tardato per oltre vent'anni ad emanare la legge di attuazione delle norme della Costituzione sul referendum, e quando per la prima volta un referendum è stato richiesto, si è gridato allo scandalo e si è fatto il possibile e l'impossibile per impedire che si effettuasse. I poteri presidenziali sono stati poco e timidamente esercitati, con le debite eccezioni, naturalmente; e quando da parte di qualche Presidente si è mostrata una certa propensione ad esplicitarli in modo più incisivo, si sono avute proteste e reazioni, anche vivaci, nella stampa ed in Parlamento. Siamo arrivati al punto che si è cercato di dipingere lo scioglimento delle Camere come una specie di anticamera di un «colpo di Stato», ed in questo clima non è da meravigliarsi poi tanto se un Presidente si sia lasciato andare a dichiarare che non avrebbe sciolto le Camere se non con il consenso, non ricordo se unanime o dell'ottanta per cento, dei parlamentari! In breve: fin dal primo momento lo schema di sistema di governo costituzionalmente adottato è stato inteso dalle forze politiche come un puro e semplice «ritorno» alla forma parlamentare statutaria, che aveva già dichiarato fallimento negli anni 1921-1922.

Forse sto divagando, allontanandomi troppo dal nostro tema. Il fatto è che siamo giunti alla attuale situazione di crisi del sistema politico, che, in termini istituzionali, si riassume in una duplice confusione di ruoli: tra Governo e Parlamento, in primo luogo (tendenza delle Assemblee a governare e addirittura ad amministrare direttamente esse stesse, sostituendosi agli organi a ciò istituzionalmente competenti); confusione, anche, tra maggioranza e opposizione (tendenza dell'opposizione quantitativamente più forte ad inserirsi in modo determinante in tutto l'arco dell'attività legislativa negoziando una serie di compromessi palesi ed occulti con la maggioranza, e molto spesso – il che è peggio – stabilendo legami con determinate frange delle forze politiche di maggioranza).

Eccoci, dunque, tornati al nocciolo del problema: come contrastare queste tendenze, come risalire la corrente, pervenendo a ripristinare la necessaria distinzione di ruoli, e con essa il non meno necessario rafforzamento del Governo, senza intaccare il quadro costituzionale: rimanendo, cioè, *nel* sistema. Nel corso della nostra precedente Tavola rotonda mi ero espresso piuttosto duramente per quel che riguarda l'atteggiamento (di «diffidenza») al quale la Costituzione è ispirata nei confronti del Governo, ed in genere

di quello che si usa chiamare il Potere esecutivo. Senza rinnegare quel giudizio, devo tuttavia soggiungere che in qualche misura, pur se insufficiente come la esperienza ha poi messo in luce, la Costituzione, nella sua impostazione originaria, si era tuttavia preoccupata di assicurare una certa sfera di autonomia all'Esecutivo e di garantire la stabilità del Governo. Molti vengono oggi a ricordarci, per esempio, che *se* la mozione di fiducia iniziale fosse veramente «motivata», come prescrive l'art. 95 della Costituzione, così che ne risultasse, anche se in termini molto sintetici, un concreto programma suscettibile di vincolare attorno a sé Governo e Parlamento, saremmo molto vicini a quell'«accordo di legislatura» che da tante parti viene auspicato. Più ancora, *se* le crisi fossero, come prescritto sulla carta, determinate dalla votazione di una mozione di sfiducia e questa fosse, a sua volta, realmente «motivata», ne sarebbero impediti le manovre delle varie correnti interne ai partiti, ne sarebbe rinsaldata la disciplina dei gruppi parlamentari e se ne trarrebbero indicazioni utili al Capo dello Stato per una più sollecita soluzione della crisi. Tutto vero, d'accordo: ma, come ottenere una tale inversione di rotta della prassi, quando ormai la motivazione della mozione di fiducia si è ridotta a generiche formule di stile e le crisi di governo sono state quasi tutte extraparlamentari?...

Se il Presidente del consiglio, nominato dal Capo dello Stato, scegliesse liberamente i ministri, secondo valutazioni di capacità e competenza, limitandone il numero a quanto necessario, ed avesse poi la forza e l'autorità di mantenere per davvero, come dice l'art. 94 della Costituzione, l'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo... le cose non sarebbero al punto in cui sono. Verissimo anche questo, ma come realizzare le condizioni perché ciò avvenga, senza almeno quella legge sull'ordinamento della Presidenza del consiglio e sul numero dei ministeri, che pure è prevista in Costituzione? Decidersi una buona volta a fare questa legge, non è perciò nemmeno una riforma *nel* sistema: è semplicemente un adempimento costituzionale troppo a lungo rimandato.

Nel novero dei «*se*», vale a dire delle ipotesi non realizzate ma di auspicabile realizzazione in via di prassi, metterei anche l'«unione personale» tra la carica di segretario del partito di maggioranza e l'ufficio di Presidente del consiglio: la diarchia attualmente esistente è fonte di complicazioni, favorisce le congiure di corrente, indebolisce il prestigio del Governo e di chi ne sta, formalmente, a capo. Naturalmente, qui non mi pare neppure immaginabile un qualsiasi intervento legislativo: il problema non potrebbe che essere affrontato e risolto in sede di autonomia statutaria dei singoli partiti, a cominciare dai maggiori tra essi, sulla quale la legge non è in grado di incidere (almeno, spingendosi sino a questo punto). Oltre tutto, è in gioco anche una questione che direi «di stile», di democraticità effettiva del sistema: è giusto, infatti, lo dico senza voler mancare di rispetto a nessuno, è giusto che la gente sappia se chi oggi realmente governa in Italia è l'on. Rumor oppure il senatore Fanfani...

È chiaro che, se l'idea dell'unione personale dovesse trovare accoglimento, riprenderebbe attualità, al tempo stesso e per identiche ragioni, la proposta, avanzata un paio di anni or sono dal senatore Fanfani, del «direttorio» in seno al Governo, istituzionalizzando così ed inserendo nella legalità costituzionale la prassi, largamente discussa, contestata ed opinabile, dei «vertici» dei segretari dei partiti della coalizione di maggioranza. Finché i Governi saranno fondati su alleanze pluripartitiche, logicamente al Presidente del consiglio leader del partito di maggioranza relativa dovrebbero accompagnarsi nella compagine governativa i segretari dei partiti alleati in qualità di ministri (con o senza portafoglio, si vedrà: a prima vista, direi senza portafoglio, quasi a formare un Gabinetto ristretto).

Infine, e sempre sul piano delle possibili rettifiche della prassi costituzionale, giudico ottima la proposta dell'amico Cuocolo, tendente ad abbinare alla votazione della fiducia iniziale il conferimento al nuovo Governo di una larga delega legislativa come primo passo concreto verso l'attuazione del programma con cui il Governo si è presentato ed in base al quale ha ottenuto l'investitura. Del resto, il suggerimento di Cuocolo andrebbe benissimo d'accordo anche con l'ipotesi di elezione diretta del Presidente del consiglio per un Governo di legislatura, alla quale accennerò tra un momento, quando parlerò delle riforme costituzionali più o meno desiderabili.

In mezzo, però, c'è la fascia delle ipotizzabili riforme nel sistema, da introdurre, bensì, attraverso interventi normativi anziché attraverso semplici inversioni o correzioni di prassi, ma senza bisogno di fare ricorso allo strumento della legislazione costituzionale. Riforme operabili con semplici leggi ordinarie, quindi, e fors'anche, in qualche caso, con semplici modificazioni ai regolamenti parlamentari: ciò che, da un punto di vista teorico, si presenta come qualcosa *di meno* rispetto alle innovazioni legislative, perché i regolamenti parlamentari, che sorgono storicamente come una codificazione di regole di comportamento seguite nella prassi, sono pur sempre a questa intimamente legati; ma, ad una considerazione più realistica, può dar luogo invece a maggiori difficoltà, poiché per modificare i regolamenti parlamentari si richiede, come per la loro adozione, la maggioranza assoluta dei membri delle rispettive assemblee, mentre per le leggi è sufficiente la maggioranza semplice. Parlando di riforme per le quali sarebbe sufficiente, e forse nemmeno necessario, il regolamento parlamentare, alludo, come avete già compreso, perché è un'idea sulla quale già altre volte ho insistito, al problema dei decreti-legge, strumento imprescindibile dell'indirizzo politico governativo, tanto che anche negli ordinamenti che non li prevedono espressamente, se n'è sempre ed ovunque ammessa la possibilità, verificandosi imprevedibili situazioni di urgenza. È chiaro, infatti, che nessuno pensa, od almeno che io non penso, che sia ammissibile il decreto-legge come mezzo abituale di legislazione, che sia lecito, in altri termini, legiferare in prevalenza per decreto. Non si tratta di questo; si tratta, invece, di restituire a questo mezzo straordinario di legislazione, che rappresenta un attributo caratteristicamente proprio del Governo, quella efficacia e quella congruenza con i fini dell'azione di Governo che, nella prassi intercorsa, è andato perdendo.

Lasciamo da parte la brevità del termine per la conversione in legge, rivelatasi in pratica eccessiva, e l'assurda norma che fa retroagire *ex tunc* la mancata conversione: tutto questo dipende dalla disciplina costituzionalmente dettata, e per il momento noi stiamo cercando quali miglioramenti possano apportarsi al funzionamento del sistema senza toccare i testi costituzionali. Ma limitare la possibilità di introdurre emendamenti, in modo da evitare che, come spesso avviene, il significato politico originario del decreto-legge ne risulti alla fine snaturato, capovolto rispetto ai fini che si volevano conseguire, imporre addirittura il divieto di emendamenti, costringendo le Camere alla sola alternativa tra il dare o il rifiutare la conversione in legge; ecco delle riforme attuabili, a mio giudizio, semplicemente modificando i regolamenti parlamentari (proprio come attraverso disposizioni dei regolamenti parlamentari si è potuto introdurre il divieto di emendamenti ai progetti di legge costituzionale in seconda lettura). Al limite, qualcosa nel senso da me auspicato sarebbe forse ottenibile per via di semplice interpretazione, e cioè, in sostanza, instaurando una nuova prassi: l'art. 77 della Costituzione dice, infatti, che il Governo adotta i decreti-legge «sotto la sua responsabilità»; ora, so bene che questa locuzione è stata oggetto di varie e discordanti interpretazioni dottrinali, ma ritengo che non meno attendibile di altre sarebbe quella

consistente nel leggermi una deroga al principio dell'art. 94, per cui il rigetto di proposte governative «non importa obbligo di dimissioni» (non equivale, cioè, a sfiducia implicita). Appunto, in deroga a questo principio, dunque, l'art. 77 vorrebbe affermare che il rifiuto di convertire un decreto-legge assume invece il valore di un voto di sfiducia, obbligando il Governo a dare le dimissioni. Un ottimo deterrente, per contemperare il controllo parlamentare con la stabilità e l'efficacia della azione governativa, impegnando seriamente, in sede di conversione, la disciplina di voto dei gruppi della maggioranza.

Vere e proprie riforme, che richiedono la legge (ma la legge ordinaria, e non la complessa procedura della revisione costituzionale), sarebbero invece quella larga delegificazione, della quale da anni si parla e naturalmente invano, che consentirebbe di snellire il lavoro parlamentare accrescendo entro giusti limiti la scioltezza di movimento dell'Esecutivo, e una ben meditata riforma delle leggi elettorali. Ne accenno appena, perché su questi suggerimenti può registrarsi un accordo generale, almeno sul piano dei principii. Divergenze sussistono, piuttosto, sul «come» realizzare una riforma elettorale: per parte mia, non potendo vantare alcuna specifica competenza in materia, mi limiterò a sottolineare che il problema esige uno studio molto, ma molto accurato... In linea di massima, certo, il fine cui tendere dovrebbe essere quello di frenare le spinte centrifughe, gli incentivi alla proliferazione dei partiti e delle correnti. Una riforma che favorisca, al contrario, l'aggregazione politica, quale appunto parrebbe essere l'introduzione di un sistema maggioritario a doppio turno.

Riassumendo, dunque: riforme entro il quadro del sistema costituzionale, da attuarsi, se possibile, in via di prassi (aggiustamenti o addirittura inversioni di prassi), ed altrimenti con appropriati interventi legislativi. Con la duplice avvertenza che le inversioni di rotta della prassi mi sembrano di assai difficile realizzazione, e che certe riforme legislative, come tipicamente quella elettorale, incontrerebbero all'atto pratico resistenze non minori di quelle che si opporrebbero a riforme del sistema costituzionale.

Vengo adesso, brevemente, a parlare di queste ultime, ferma restando la nota di scetticismo iniziale.

E qui, il punto centrale consiste, ovviamente, nel problema del Governo. Occorre un Governo stabile ed insieme davvero efficiente (non sempre le due cose vanno d'accordo), autorevole (che non vuol dire autoritario, se è questo che da alcuni si teme!), in grado di assegnarsi e di perseguire poi coerentemente un programma politico di largo respiro, fatto di cose concrete e non di parole: un Governo che non sia costretto a vivere alla giornata, mercanteggiando ad ogni passo con i sindacati, guardandosi ogni momento alle spalle per sfuggire alle insidie degli alleati e degli amici... La nostra precedente Tavola rotonda si concluse, come ricordate, con un orientamento di massima favorevole alla proposta di un Governo di legislatura, diciamo così, «istituzionalizzato»: elezione diretta del Presidente del Consiglio, contestualmente alla elezione delle Camere (o della Camera, se si dovesse, come sarebbe auspicabile, abbandonare l'inutile e ingombrante bicameralismo), destinato a durare in carica per l'intera legislatura, con scioglimento automatico delle Camere (o della Camera) in caso di crisi e conseguenti dimissioni.

Vorrei anche rammentare, per parlarci francamente, che, pur avendo finito per associarmi anch'io a questo orientamento, ero partito, però, da posizioni «presidenzialistiche», e non vi nascondo che sono tuttora combattuto interiormente tra la soluzione presidenzialistica, che trovo molto più semplice e lineare, e quella che tra noi aveva prevalso. In favore della quale ultima stanno soprattutto considerazioni di

ordine psicologico: l'idea della Repubblica presidenziale suscita tuttora in Italia forti e diffuse perplessità, appare a molti come un'alternativa rischiosa, anche perché – si dice – senza precedenti in Europa (dove tuttavia c'è l'esperienza della Quinta Repubblica francese, che, se non rientra proprio nello schema presidenziale, gli è molto vicina, e ha dato, mi sembra, ottima prova in un Paese, per di più, che ha tradizioni politiche e parlamentari simili alle nostre). Per contro, sempre su questo piano psicologico, una riforma del modo di scelta del Presidente del consiglio, tendente a istituzionalizzare un Governo di legislatura, dovrebbe incontrare difficoltà di gran lunga minori; aggiungo che sarebbe una riforma che si manterrebbe pur sempre nel quadro dei più generali principii consacrati dalla vigente Costituzione, pur modificandone determinate disposizioni. Sarebbe, insomma, una riforma meno incisiva, meno radicale. La stessa Costituzione, infatti, aveva predisposto, nell'art. 94, un congegno di garanzia della stabilità dei Governi, rivelatosi peraltro, alla resa dei conti, del tutto sterile; ora si tratterebbe, in sostanza, di sostituire quel congegno, che non ha funzionato, con altro rivolto al medesimo scopo, e cioè ad uno scopo già assunto dal testo originario della Costituzione, ma che si spera meglio idoneo a conseguire il risultato voluto.

FERRARI – Non credo di espormi all'accusa di peccare contro la verità, se ricordo che già la volta scorsa manifestai profondo scetticismo sulla possibilità ed utilità del trapianto in Italia di un governo di tipo presidenziale, nonché, aggiungo, sulle prospettive concrete di correzioni del sistema, che richiedano modifiche costituzionali espresse. Devo tuttavia riconoscere che nel corso dell'ultimo anno, corrispondente all'incirca al periodo compreso tra la precedente tavola rotonda e questa, il problema del funzionamento – e, quindi, dell'eventuale revisione – del sistema, se è rimasto del tutto ignorato nelle sedi ufficiali, ha nondimeno interessato sempre più l'opinione pubblica. E di questo crescente interessamento possono darsi, sia la prova, sia la controprova.

La prova, per di più inconfutabile, ce l'ha fornita addirittura il Presidente della Repubblica, il quale non ha esitato ad affermare apertamente che c'è qualcosa da rivedere nel nostro sistema, precisando peraltro di riferirsi pur sempre al sistema parlamentare ed incitando tutti ad occuparsene di più. Quando si parla così dal Quirinale, ove ogni parola viene responsabilmente ponderata sulla base dei dati che vi confluiscono dalle fonti più qualificate nella loro genuinità, segno è che il problema ha raggiunto, quanto meno, un certo grado di maturazione.

La controprova, anch'essa non confutabile, si ottiene in primo luogo, raffrontando la reazione piuttosto di maniera – diciamo pure, «di tipo diverso» – provocata oggi nelle forze politiche dall'affermazione del Capo dello Stato con l'intransigente rifiuto di ieri, da parte delle stesse forze politiche, anche solo all'apertura di un discorso sul tema. Inoltre, poiché anche in politica si deve argomentare più dai fatti concludenti, che dalle intenzioni proclamate, la decisa contrarietà del maggior partito ufficialmente non governativo allo svolgimento del *referendum* assume un preciso significato, cioè quello di riconoscimento, benché implicito, che la Costituzione, nel suo impatto con talune situazioni impreviste, si è rivelata, come dire? perfettibile. Sarebbe ingenuo credere, infatti, che il PCI, il quale a suo tempo votò disinvoltamente l'art. 7, volesse o voglia fare la guardia al divorzio per la classe borghese. Quale che sia il giudizio di ognuno di noi sul *referendum* abrogativo – e per mio conto lo ritengo istituito piuttosto discutibile – penso che vi sia concordia nel riconoscerne l'ineludibilità, stante il precetto costituzionale. Ed allora, i tentativi di impedirne ad ogni costo lo svolgimento, rivelano anche, a parte gli altri motivi, la preoccupazione di evitare, con la prima verifica

popolare delle scelte dell'apparato, la nascita di un precedente, che potrebbe lievitare in prassi fastidiosa; prassi fastidiosa, perché capace di arrestare – o, almeno, di rallentare – il trapasso indolore dalla fase assembleare a quella della cogestione o gestione diretta del potere. Analogo indirizzo «revisionistico», pur se anch'esso non esplicito, è ravvisabile poi nelle forze sindacali che avversano l'attuazione degli articoli 39 e 40, ed in quelle laiche che si battono per la modifica dell'art. 7. Tutto ciò è come dire che sarebbe stato meglio non introdurre nella Costituzione, né il *referendum* abrogativo, né il Concordato, né l'ipotesi di acquisto della personalità giuridica da parte dei sindacati, né quella di regolazione dello sciopero mediante legge ordinaria, e conta ben più di ogni declamazione sull'intoccabilità della Costituzione. Non potendosi, quindi, chiudere gli occhi di fronte alla realtà, e non trattandosi qui di pronunciarsi sulla giustizia, o meno, di tali posizioni, non rimane che prendere atto dell'esistenza di ammissioni univoche, provenienti per di più dai settori politici, sociali, culturali, che si collocano costantemente all'avanguardia nella vigile difesa dell'ortodossia costituzionale.

A questo punto, mi sia però consentito di esprimere l'auspicio che noi evitiamo di lasciarci fuorviare da suggestioni comparatistiche. Potremmo altrimenti formulare diagnosi inesatte e, peggio ancora, proporre terapie controindicate, giacché le piante esotiche attecchiscono solo in terreno ed in clima favorevoli. Ma v'è un'altra ragione che sconsiglia di vagheggiare sistemi di altri Paesi, ed è che al momento attuale non v'è sistema, e non solo nelle democrazie occidentali, che non denunci qualche crepa, più o meno profonda, più o meno rabberciata, più o meno nascosta. Sarebbe imperdonabile errore importare, con qualche secolo o decennio di ritardo, modelli che appaiono fuori moda negli stessi ordinamenti ove furono confezionati.

È di pochissimi giorni fa la notizia della marcia, in Olanda, sulla sede del Governo, di qualche migliaio di coscritti per la maggiorazione del soldo; marcia promossa da un'apposita associazione di categoria. Nella Germania di Bonn, per la prima volta nella storia tedesca, si è verificato uno sciopero dei pubblici dipendenti. In Francia, già nello scorso anno esplose uno scandalo per intercettazioni telefoniche abusive, che provocò a giugno un dibattito al Senato, ed anche lì, secondo quanto riporta la stampa quotidiana francese, le banche chiedono di essere protette dalla polizia, ed i poliziotti di essere sostenuti dalla magistratura, mentre Mitterand dichiara che il sistema è fatiscente e prossimo alla caduta. Più grave ancora, essendo la Francia Stato di antica unità, è il fatto che ivi operano movimenti separatisti, quali il movimento basco, ben due fronti di liberazione della Bretagna ed il fronte contadino corso. Nello stesso mondo dell'Est si avvertono scricchiolii del sistema: la constatazione, infatti, che Solgenitsin, Sakharov, Bukovski, Litvinoff *junior*, etc. possano manifestare pubblicamente il loro dissenso, concedendo persino interviste telefoniche a giornali stranieri, può essere il preannuncio dell'effettivo, anche se non prossimo, tramonto di un tipo di rapporto tra governanti e governati.

Non è vero, allora, che altrove siano tutte rose, e da noi, invece, soltanto spine, quando noi potremmo compiacerci di avere seppellito la questione istituzionale, di avere superato ogni problema di separatismo, di non dovere lamentare alcun dissidio razziale e neanche, in verità, religioso, di avere elevato il lavoratore manuale dell'industria a livelli di vita borghese, assicurandogli ampia e, ormai, rapida tutela. Abbiamo raggiunto questi obiettivi, che poi non sono i soli, e che costituiscono le condizioni migliori per il miglior funzionamento del sistema, senza sacrificare – almeno sino ad oggi – la libertà. E tuttavia, non si nega più ormai che c'è qualcosa che non va.

È colpa del sistema elettorale? Indubbiamente la proporzionale è la causa dell'instabilità governativa, e probabilmente il collegio uninominale favorirebbe, con la riduzione dei partiti ad un massimo di tre, i governi di legislatura. Ma sappiamo bene che le forze politiche sono unanimemente e nettamente ostili. Per mio conto, poi, non nutro alcuna fiducia nella clausola di sbarramento. Vero è, infatti, che questa ha prodotto in Germania l'effetto che si voleva, ma vero altresì che in Danimarca, ove vige dal 1953, ha fallito lo scopo, dato che nelle elezioni dello scorso dicembre i partiti rappresentati in Parlamento si sono addirittura raddoppiati (da 5 a 10). E poiché questo fenomeno della proliferazione dei partiti, perfettamente opposto allo scopo perseguito, si è verificato solo di recente, potrebbe risultare viziato di superficialità il giudizio di chi affermasse che la clausola di sbarramento ha funzionato, almeno sinora, in Germania, perché piuttosto alta (5%), e non ha funzionato in Danimarca, perché troppo bassa (2%), quando probabilmente hanno operato, invece, mutate condizioni e, quindi, nuovi fattori. Senza dire che, pur introducendosi la clausola del 5% – la cui misura deve ritenersi quella massima compatibile con la proporzionale –, non si può escludere che movimenti di assai scarsa consistenza si apparentino solo elettoralmente, con l'intesa di scindersi subito dopo. Mi pare che sia sufficiente questo richiamo per dimostrare quanto debbano essere cauti i riferimenti ad esperienze straniere, nel senso che si devono considerare auspicabili solo quelle esperienze, la cui applicabilità ed utilità non si prestano ad alcun dubbio.

Così è, per esempio, del recentissimo scioglimento anticipato della Camera dei comuni in Inghilterra, che davvero costituisce per noi una lezione. E non alludo tanto al fatto che, prolungandosi il braccio di ferro tra governo e sindacati, sia stato chiamato il popolo a fare da arbitro, quanto alla durata di 20 giorni dallo scioglimento alle votazioni. Ed in un ordinamento che non è molto dissimile dal nostro, perché anch'esso brilla per l'instabilità governativa, vale a dire, in Belgio, ove il Parlamento è stato sciolto il 25 gennaio, all'undicesimo giorno di crisi, e 14 mesi prima della fine della legislatura, l'intero ciclo, dallo scioglimento alle votazioni, si esaurisce in 40 giorni. Non si capisce allora perché l'Italia repubblicana, pur consapevole delle folli e, tutto sommato, inutili spese di una campagna elettorale della durata di 70 giorni, rimanga saldamente attestata su tale termine. Certo, proprio tale termine indica la Costituzione, ma come limite insuperabile, che perciò non necessariamente deve consumarsi nella sua interezza. Tanto che, se mai non ricordo, nella seconda, o terza, legislatura, Giuliana Nenni presentò al Senato – senza successo, ovviamente – una proposta di legge ordinaria per la riduzione dei termini del procedimento elettorale.

Non saprei abbandonare l'argomento delle elezioni, senza aggiungere che in materia il problema non si esaurisce nel sistema elettorale, per decisivo che esso sia sulla stabilità dei governi – ma di cui non mette conto di parlare, dato che non si scorge alcuna probabilità di modifica –, né nella clausola di sbarramento, la cui effettiva utilità è piuttosto dubbia. Infatti, esistono anche, a mio avviso, il problema dell'elettorato passivo e quello, intimamente connesso, della pletoricità del Parlamento. Basterà ricordare, non essendo qui possibile alcun approfondimento, che da sempre andiamo concordemente affermando che due rami indifferenziati sono troppi, e che troppi sono circa 1.000 parlamentari; ebbene, diciamo altresì che troppe sono anche le competenze e le esperienze, dal campo del lavoro in tutte le sue esplicitazioni a quello dei tecnici di ogni ramo ed a quello della cultura in genere, che, proprio per la mancanza di una norma la quale prescriva specifici requisiti di eleggibilità – limitatamente, ben s'intende, ad uno solo dei due rami del Parlamento –, non vengono utilizzate.

L'accento all'assoluta indiscriminatezza dell'elettorato politico passivo chiama in campo il fattore umano, che è tutt'altro che estraneo al grave malessere del tempo presente. Non credo tuttavia che giovi decisamente riecheggiare le accuse, che quotidianamente colpiscono la classe politica, pur se non possa dirsi che questa sia esente da ogni colpa. Puntare costantemente l'indice accusatore contro la classe politica, non solo finisce col diventare un luogo comune, ma si risolve in piena ed immeritata assoluzione per i corresponsabili della crisi che stiamo attraversando. Tale è il corpo elettorale, che da circa trent'anni opera sempre le stesse scelte; e l'elettorato attivo, al contrario di quello passivo, è e deve rimanere intangibile. Ma tale è in particolare l'*intelligentia*, di cui appare sconcertante lo inaridimento di ispirazioni ed impulsi genuini, con conseguente abdicazione al ruolo di guida morale. Ho letto su «Le Monde» che in Francia è sorto un comitato per la liberazione dei prigionieri israeliani in Siria; questo comitato si è costituito del tutto spontaneamente, promosso da Simone de Beauvoir e da Sartre fra intellettuali, i cui nomi sono noti anche per la loro attiva partecipazione a qualsiasi movimento a favore di qualsiasi popolo oppresso. Non mi pare che si possano registrare iniziative altrettanto spontanee da parte della nostra *intelligentia*. E che dire della Chiesa, nel cui ambito si è spezzata la consonanza tra gerarchia e fedeli, e la cui identità appare sempre più una dissolvenza che si allontana nel tempo? Certo, gli sbandamenti di quest'ordinamento non ci riguardano; altrettanto certamente, però, non possono ignorarsi, quando si procede ad un'analisi del presente, se è vero che la Chiesa ha sempre esercitato la sua influenza sui casi d'Italia. Oltre tutto, poi, essi attestano che, al momento, di ecumenico c'è solo una profonda e complessa crisi.

Torniamo tuttavia alle nostre istituzioni. A tal riguardo, ero e rimango dell'avviso che, se da noi avessero funzionato e funzionassero pubblica amministrazione e giustizia, la situazione sarebbe assai meno preoccupante.

Nella pubblica amministrazione, di veramente e perennemente vivo ci sono solo le leggi – e, soprattutto, le leggende – per il personale. Tanto che risulta meno paradossale di quel che sembra l'affermazione che, dopo studi e ricerche quasi ventennali, la riforma che esse hanno partorito è quella, secondo cui i vertici della burocrazia non si chiamano più «direttori generali».

Ma il fenomeno più inquietante, per non dire pauroso, nasce dall'ordine giudiziario. Si è parlato e si parla – non importa qui se a torto o a ragione – di pansindacalismo; ebbene, si stanno verificando adesso condizioni tali da potersi con non minor fondamento parlare di «pangiurisdizionalismo». Il parallelo con i sindacati non ha nulla di forzato. Nell'esercizio della funzione giurisdizionale, infatti, si registrano iniziative che, per il loro tempismo, per la loro similarità e simultaneità, appaiono scelte sempre meno impersonali e sempre più pianificate, risolvendosi perciò in interventi persino negli equilibri politici, già per proprio conto piuttosto fragili. Il tempo presente si caratterizza anche per la pretesa della ricerca e dell'instaurazione del nuovo ad ogni costo, nella politica, nell'economia, nella morale, nelle tecniche, nella didattica, etc. Se negli altri campi il nuovo non sempre è davvero tale, possono dirsi, invece, effettivamente nuovi – beninteso, rispetto allo Stato di diritto – un certo modo di amministrare Giustizia e la pressoché assoluta immunità del magistrato. Mi accade sovente di suscitare stupore, perché affermo che due sole categorie mi spaventano: magistrati e giornalisti. Sono le due categorie dotate potenzialmente della capacità di produrre il maggior male, per lo più irreparabile, specie quando sono unisone. Eppure, lasciando da parte la stampa, il magistrato non ne risponde mai, ed è così il solo organo

irresponsabile nel nostro ordinamento, sia per le sue azioni, sia anche per le sue omissioni. Come mai proprio in certi momenti esplodono nel clamore casi giudiziari, se non inesistenti, almeno irrilevanti, e si lasciano vivacchiare nel silenzio casi davvero esistenti e davvero rilevanti? Era fatale che ciò accadesse, una volta che si è negata persino all'organo creato appositamente dalla Costituzione, cioè al Consiglio superiore della Magistratura, la potestà di sindacare, non certo l'atto giurisdizionale – il che è inammissibile – ma il cattivo uso della relativa funzione, anche quando questo scorretto esercizio della funzione risulti eventualmente protratto per tanto lungo tempo, da apparire obiettivamente indicativo dell'inidoneità ad amministrare Giustizia.

In proposito, vale la pena di rilevare un fenomeno, che non trova precedenti nella storia delle istituzioni politiche e dei rapporti tra loro. Mi pare che non si possa dubitare della validità di queste due proposizioni: la ripartizione della potestà sovrana, se non integrata da reciproci limiti tra i distinti poteri, degrada a mero accorgimento organizzativo, non dissimile dalla divisione del lavoro; tutti i poteri tendono – storicamente e, direi, fisiologicamente – ad allargare l'area della propria operatività, cioè ad invadere l'uno la sfera dell'altro. Ora, solo chi sia inguaribilmente ammalato di feticismo giudiziario può sostenere che la Costituzione abbia inteso escludere, nel momento in cui ha disciplinato l'istituzione giudiziaria, la naturale tendenza allo straripamento e l'altrettanto naturale esigenza di un argine. Il *novum* del sistema vigente non è già l'assenza di alcun limite, ma l'assenza di limiti reciproci tra Governo e Parlamento, da un lato, che costituiscono il potere politico per eccellenza, e magistratura, dall'altro, che perciò esattamente viene definita, oggi come ieri, «ordine» e non «potere» giudiziario. Se un limite deve dunque esserci, questo non può non essere il Consiglio superiore della Magistratura.

Ma ecco il fenomeno cui ho accennato prima: il potere politico, gareggiando all'interno delle forze e degli organi che lo compongono nell'esaltare sino alla sublimazione talune dizioni costituzionali e nello svilirne altre sino a considerarle inesistenti, ha reso il magistrato pressoché intoccabile anche da parte del Consiglio superiore.

Per esempio: non prevede forse la Costituzione letteralmente le «promozioni»? E con ciò non dimostra forse di ritenerle una delle componenti dell'ordinamento giudiziario? Ebbene, oggi tutti i magistrati, decorso un certo numero di anni, possono divenire – ed in realtà divengono – Presidenti di Cassazione. Non solo, ma lo diventano senza dovere mai andare effettivamente in Cassazione ed, anzi, restando sempre, se lo preferiscono, nella Pretura di prima nomina, la quale può anche avere sede in uno sperduto paesino di qualche migliaio di abitanti. Ciò è possibile, perché l'inamovibilità è stata fatta degenerare in immobilità, nel senso che ormai il magistrato è intrasferibile d'ufficio anche in occasione della «promozione». Può dirsi davvero che il costituente intendesse questo, quando ha adoperato il vocabolo «promozione»?

Io non mieto applausi in buona parte della magistratura e, poiché provengo da essa, posso anche apparire un apostata, quando dico che sono nate la figura del «giudice stanziale» e la corrispondente categoria degli «immobili per autodestinazione». Non si tratta di *boutades*, le quali comunque riflettono la realtà. Si pensi che da alcuni anni i vincitori di concorso scelgono essi, in un elenco di sedi vacanti, quella cui intendono essere destinati, ed ove possono, se così vogliono, rimanere indisturbati sino alla nomina a Presidente di Cassazione ed al successivo collocamento a riposo, che è stabilito al compimento del settantesimo anno. Né è tutto: in magistratura si entra, in media, tra i 25 ed i 30 anni, con possibilità di ingresso sinanche a 22-23, sia pur di rado,

ed anche oltre i 30, quando si provenga da altra amministrazione pubblica. Quale categoria può esercitare il potere per 40-45 anni ed oltre? Soltanto il magistrato, che ha la pienezza della potestà giurisdizionale sin dal momento in cui comincia ad esercitare la funzione, cioè praticamente un anno dopo avere vinto il concorso e, quindi, anche quando non sia per caso ancora elettore per il Senato ed eleggibile per la Camera. Al contrario, l'amministrativo raggiunge la pienezza della potestà – supposto che questa nella burocrazia sia configurabile – sono alla fine della carriera e, quindi, per pochi anni; il politico, a sua volta, non incontra limiti di età, ma deve sottoporsi periodicamente ad un giudizio dell'elettorato per ottenere da questo una nuova investitura.

Si attribuisce ad Andreotti l'affermazione che il potere logora chi non ce l'ha. La battuta è felice, ma con riferimento all'Italia di oggi ed al potere politico; è tuttavia sempre vero, perché valido in ogni luogo, in ogni tempo e per ogni potere, l'opposto pensiero, secondo cui il potere, qualunque ne sia la natura, guasta chi ce l'ha per troppo lungo tempo. Quaranta, quarantacinque anni, ed anche più, di effettivo ed ininterrotto esercizio del potere giurisdizionale, in una stessa località, con la certezza dell'immunità personale e dell'acquisto automatico e progressivo di titoli che ancor oggi conferiscono prestigio, mentre amministratori e politici passano, non fanno più un organo giudiziario; fanno una «signoria», anzi, più «signorie», ognuna con la propria gendarmeria, che possono scontrarsi, ma possono anche incontrarsi, concordando metodi operativi e momento dell'azione, prima di partire all'assalto del comune obiettivo.

Automatismo delle «promozioni» ed intrasferibilità persino in occasione di queste hanno sottratto al Consiglio superiore della Magistratura precisi poteri espressamente attribuitigli dalla Costituzione, impedendogli così di esercitare la sua funzione di limite. E quando viene tolto l'argine necessario, l'inondazione delle aree circostanti è fenomeno naturale. Non è naturale, invece, il fenomeno di un potere politico, che è tanto generoso nel concedere immunità in proprio danno, da rendere estremamente vulnerabile se stesso. Certo, l'ordinamento giudiziario anteriore andava profondamente riformato, senza tuttavia cadere nell'eccesso opposto, che costituisce un pericolo grave e dalle conseguenze imprevedibili, per l'equilibrio tra i poteri.

Come si vede, sono parecchie le cose che non vanno e, quindi, non le sole istituzioni politiche, alle quali, però, si deve qui restringere il discorso, essendo esse alla base del buon andamento dell'intera cosa pubblica.

Quali «aggiustamenti» sono auspicabili? A mio avviso, sono tali soltanto quelli realizzabili, e sono realizzabili soltanto quelli che non richiedono modifiche espresse della Costituzione. A queste, infatti, sono quasi unanimemente avverse le forze politiche, e mi sembra perciò realistico prenderne atto, pur dovendosi convenire con Crisafulli, con Sandulli e con quanti altri osservano che il funzionamento del sistema non è proprio conforme a quello delineato dal costituente. Ma se le modifiche espresse sono inattuali, e tuttavia il funzionamento del sistema è diverso da quello delineato dal costituente, non rimane che istituzionalizzare quelle modifiche, che si sono già realizzate in virtù di costante osservanza, e che così possono risolversi in aperti «aggiustamenti» del sistema.

Le crisi extraparlamentari possono benissimo venire censurate, perché effettivamente estranee, non solo allo spirito, ma anche, a ben guardare, alla lettera della Costituzione; tuttavia, sembrano ormai inevitabili. L'ultima dimostrazione ce l'ha data Andreotti, che pure si era ripetutamente e pubblicamente impegnato a non dimettersi, se non dopo il voto di sfiducia delle Camere. Ebbene, poiché le crisi si evitano e si preparano, non già

in Parlamento, bensì in riunioni dei massimi esponenti dei partiti della maggioranza governativa, prendiamo atto che, con il cosiddetto «vertice», è nato un nuovo organo, alle cui determinazioni il parlamento si adegua. Sappiamo bene che è così; la sola cosa incerta è la composizione del «vertice», che potrebbe essere convenzionalmente stabilita una volta per sempre. E non mi riferisco solo al numero, che ovviamente non potrebbe non riprodurre la consistenza delle rispettive forze, ma anche alla qualità dei membri, nel senso che non necessariamente dovrebbero appartenere tutti al Parlamento, come non vi appartengono tutti i membri delle Direzioni dei Partiti politici. E sarebbe un sogno troppo bello immaginare che ne facessero parte anche esponenti sindacali. In quanto al numero, io nella precedente nostra tavola rotonda lo indicai in non più di un centinaio di componenti. Ma adesso, come il sempre più frequente ricorso ai «vertici» mi ha aiutato a scoprire che l'organo già esiste, così la riflessione che, quanto meno numeroso è un collegio, tanto più esso è efficiente e tanto più si sentono responsabilizzati i suoi membri, mi ha indotto a ritenere che quel numero può ed, anzi, deve ridursi alla metà. In fondo, è tutt'altro che superiore il numero delle persone che effettivamente guidano il corso degli eventi.

Nonostante il riconoscimento del vero organo di indirizzo e di controllo politico, spetterebbe sempre al Parlamento di conferire la investitura formale al Governo e di tradurre in leggi, o in atti equiparati, le scelte del «vertice». Forse che ormai non accade proprio questo? Il Parlamento, tollerando le crisi extraparlamentari, si è lasciato scorporare di una sua fondamentale potestà; ed in politica, ogni comportamento dimissionario si sconta. In altre parole, poiché le crisi governative sono tutte extraparlamentari, vediamo se possono essere assorbite nel sistema. E non è detto che tale stato di cose non possa presentare un risvolto positivo, cioè una legislazione più ponderata nel contenuto e meglio curata tecnicamente. Penso che questo risultato si otterrebbe, poi, con quasi certezza, se si stabilisse che nessuna legge può essere modificata o abrogata prima che siano decorsi tre anni dalla sua approvazione. Noi soffriamo una «crisi di responsabilità», ed il legislatore che sapesse di non potere correggere immediatamente i propri errori diventerebbe meno incauto e, quindi, più responsabile; probabilmente si ridurrebbe a dimensione normale il malvezzo delle «leggine». E questo limite temporale per il legislatore ordinario potrebbe stabilirsi senza far ricorso ad una legge costituzionale. Infatti, proprio con legge ordinaria si è stabilito un ben più ampio limite temporale per il popolo sovrano all'art. 38 della legge di attuazione del *referendum*.

Con riguardo ancora alla funzione normativa, vorrei richiamare l'attenzione sui decreti legislativi e sui decreti legge.

In occasione di delega dell'esercizio della funzione legislativa, il Parlamento suole ormai nominare una commissione parlamentare consultiva. Mi pare assai positiva, questa esperienza, e meritevole di consolidarsi definitivamente, perché presenta il duplice vantaggio, di conferire snellezza alla legiferazione, e di consentire al Parlamento di tallonare il Governo, in maniera che questo faccia il miglior uso della delega.

Sui decreti legge, se facciamo parlare le cifre, rileviamo un crescendo, sia pure discontinuo, man mano che ci allontaniamo dai tempi e, soprattutto, dal clima della Costituente, quando il ricorso del cessato regime alla decretazione d'urgenza fu bollato tanto aspramente, che per poco l'istituto non rimase fuori della Costituzione. In regime repubblicano, sono stati adottati appena 3 decreti legge nel 1949 e 2 nel 1950, che diventarono 12 nel 1951 e 5 nel 1952 e 1953; un numero accettabile, insomma, che

tuttavia cominciò a salire a 14 nel 1954 ed a 19 nel 1955, raggiungendo la sua massima punta nel 1967 con il numero di 33, che in questi ultimissimi anni si è stabilizzato su una media di circa 20 all'anno (22 nel 1970 e '71, 18 nel 1972 e 19 nel 1973). Quando eravamo studenti – mi riferisco ai più vecchi tra noi –, apprendemmo con stupore, da una ricerca di Vittorio Scialoja, che il decreto legge era stato utilizzato persino allo scopo di poter bandire il concorso per la nomina a sottufficiale comandante la banda musicale. Che dobbiamo dire oggi, leggendo sulla «Gazzetta Ufficiale» del 27 giugno 1970 che è stato adottato un decreto legge in pari data per la «emissione di una moneta commemorativa del centenario di Roma capitale»? Io credo che, anche qui, non giovi recriminare, ma che sia preferibile stare alla lezione dei fatti. Una volta che, piaccia o meno, i decreti legge vengono adottati con frequenza ed in evenienze che non hanno nulla di straordinario e di urgente, non guardiamoli più con diffidenza, considerandoli, invece, strumento normale a disposizione del Governo.

«Vertici», commissione parlamentare consultiva per i decreti legislativi, uso *extra ordinem* dei decreti legge sono modifiche che si sono già verificate, e che perciò non richiedono alcuna legge costituzionale di revisione – e neppure alcuna legge ordinaria – per inserirsi nel sistema; si sono inserite e legittimate da sé. Basta, invece, una legge ordinaria, per stabilire, analogamente a quanto si è stabilito per il *referendum* abrogativo, il divieto di modifica o abrogazione degli atti normativi, se non è decorso un triennio dalla loro approvazione o entrata in vigore. E ancora con legge ordinaria si può ridurre a non più di 30 giorni la durata dell'intero procedimento elettorale.

Io giudico assai positivamente l'escogitazione che ci è stata esposta da Cuocolo, secondo cui le Camere, nel momento in cui votano la fiducia, conferiscono al Governo le deleghe necessarie e sufficienti per realizzare il programma governativo con la debita speditezza. Il mio giudizio è senz'altro positivo non solo perché la proposta, mirante a dare efficienza al Governo mediante la riduzione del programma al concreto, mi sembra avere maggiori probabilità di accoglimento del governo di legislatura, ma anche perché non occorre alcuna revisione costituzionale. E ritengo infine che essa si armonizzi con quelle modifiche, che, a mio avviso, si sono già realizzate.

A chiusura, mi incombe l'obbligo di rispondere al preciso quesito postoci da Crisafulli: se ammettiamo, o meno, un'alternativa. Mi pare che, da un punto di vista astratto, la risposta non possa non essere affermativa. Ma la realtà è ben diversa. Ed infatti, se Berlinguer lancia, o rilancia, la proposta di un «compromesso storico», è perché non crede neppure lui di poter raggiungere il 51 per cento, che certamente non si lascerebbe sfuggire, se fosse a portata di mano.

GALEOTTI – Vorrei partire, per obiettarvi, da quell'accenno iniziale, fatto dal nostro moderatore, all'astrattezza di questo nostro discutere, accenno che in fondo si riattacca attenuandolo, al pessimismo, addirittura al «nero di seppia», cui faceva riferimento, aprendo nel novembre del '72 la prima tavola rotonda de «*Gli Stati*» su questo tema, il moderatore di allora professor Jemolo. Come forse si ricorderà, io spezzavo allora qualche lancia contro quell'atmosfera di pessimismo dalla quale rischiavamo di lasciarci vincere. Citavo fatti che mostravano chiaramente come l'aver sollevato ed agitato questi problemi non fosse stato del tutto inutile, ed avesse, anzi, comportato qualche effetto visibile. L'opinione pubblica se ne era via via impadronita, le forze politiche se ne erano interessate. Dall'anno scorso poi abbiamo registrato un crescendo significativo di incontri di studio, di interventi, di messe a fuoco giornalistiche, in una sequenza di fatti ed eventi ulteriori che rendono sempre meno

astratta questa nostra discussione. Anzi, a mio avviso, la discussione diventa molto concreta.

Ci avviciniamo forse – non vorrei usare parole o metafore drammatiche – a quello che, nel rito della corrida, si chiama il momento della verità. Sono infatti emerse, e si sono imposte da ultimo, nella nostra vicenda politico-istituzionale, due specifiche «sfide» (ogni *sfida* implicando per il sistema che deve affrontarla la provocazione ad una «risposta»); ed a queste sfide ormai non sembra che la «risposta» si possa più eludere. Che ciò non sia solo frutto di una mia valutazione si può ben dire, quando si pensi che un personaggio politico insospettabile, un vecchio *leader*, circondato universalmente dalla stima della classe politica e dalla simpatia popolare, come il senatore a vita Nenni, ha affermato pochi giorni or sono di «non temere tanto il *golpe*, quanto il suicidio della classe politica».

CRISAFULLI – Ha detto di non temere tanto il *golpe*, quanto il suicidio della democrazia.

GALEOTTI – Hai ragione. Inavvertitamente ho detto «suicidio della classe politica» invece di «suicidio politico della democrazia», scambiando la parte per il tutto. Ma quali che siano state le parole più esatte, è certo che il giudizio esprime l'amara consapevolezza di un male oscuro che travaglia ed attanaglia la nostra classe politica: un esponente, un *leader* che l'ha sospinta, guidata, accompagnata in tutte le sue lotte negli ultimi trent'anni, è testimone di questo triste fenomeno, di questo scivolamento nella depressione e nella sfiducia, tanto da intravedere il rischio del suicidio politico della democrazia.

Ora sappiamo tutti che questo genere di malattie si riesce a superare solo se nell'ammalato c'è ancora una sufficiente volontà di guarire e di recuperare la salute. Non c'è dubbio che il paziente, qui, è la classe politica, e la domanda che ci poniamo è questa: c'è ancora una volontà di recupero, di autorigenerazione nella nostra classe politica? Ora, in questo momento, ci sovrastano due «sfide», alle quali essa non può più sfuggire. Se le risposte ch'essa darà saranno adeguate, all'altezza dei tempi ed alla serietà delle sfide, se esse tradurranno positivamente nel giudizio dell'opinione pubblica una carica di moralità e di giustizia sostanziale, che si innalzino sopra la mediocrità e lo squallore troppo spesso ricorrenti, e si impongano al rispetto dei cittadini, allora sì, non ci sarà il suicidio; se no, il rischio è davvero grave ed imminente.

Una prima «sfida», che si è posta e riproposta dal 1971 alla nostra vita costituzionale, è quella del *referendum*. Non entro nel merito dell'oggetto di questo referendum che sta per essere convocato, pur se tale oggetto è, a mio avviso, di vitale importanza per la società italiana negli anni a venire, involgendo il modello di matrimonio che dovrà valere nella nostra convivenza civile, e della famiglia che su quel modello di matrimonio si fonda. Mi riferisco esclusivamente al referendum come all'evento che per la prima volta costituisce la attivazione dell'istituto di democrazia diretta previsto dalla Costituzione; di un istituto in cui si fa vero e prende sostanza non illusoria il principio di fondo, su cui si regge tutta la autorità dello Stato democratico: quello dell'art. 1 per cui la sovranità appartiene al popolo. L'evento segna un'autentica svolta nella storia della nostra Costituzione. Pur essendosi instaurata con un referendum popolare, dal quale traeva quindi la sua legittimità, la Repubblica italiana si è venuta attuando infatti in questi ventott'anni della sua esistenza, fondandosi di fatto solo sul principio della sovranità parlamentare. Ciò portava insensibilmente – come diceva Ferrari – ad una

modifica tacita della nostra Costituzione, con un rifiuto sostanziale del principio democratico che ormai non si esprimeva più solo a fior di labbro, ma andava affiorando anche in pubbliche manifestazioni di rilievo politico, se persino in congressi di partito da voci autorevoli si è sentita negare l'idea che il suffragio elettorale abbia il diritto di esprimere o condizionare direttamente l'indirizzo di governo.

Ora la sfida che il referendum abrogativo ha imposto alla classe politica si traduce proprio in questo: la necessità di inchinarsi inequivocabilmente dinanzi al principio della sovranità popolare, accettandone il valore condizionante la legittimità di tutto il sistema. La nostra classe politica – sarebbe vano nascondere – ha tentato di eludere o di differire questa sfida con ogni mezzo, non disdegnando (in alcune almeno delle parti politiche) neppure il tentativo di ricorrere a mezzi costituzionalmente scorretti o fraudolenti, come sarebbe stato quello di una pseudo-abrogazione della legge su cui pende il referendum abrogativo. (È pur vero che la nostra opinione pubblica non ha manifestato di fronte ai rinvii ed allo slittamento del referendum reazioni rilevanti, forse perché manca a noi italiani quella capacità d'indignazione di fronte all'abuso o scandalo costituzionale che pare caratteristica in sommo grado solo dei popoli anglosassoni, o forse perché non siamo riusciti a disgiungere il problema di principio e di costume costituzionale dalla questione di merito su cui il referendum veniva a cadere). Ma ormai, e nonostante tutto questo, la «sfida» è venuta a scadenza, e ad essa non si può più sfuggire.

Una seconda «sfida» è venuta a proporsi, in modo prepotente e inaspettato, proprio in questi ultimi giorni: alludo all'azione giudiziaria dei «pretori» cosiddetti «d'assalto» che hanno portato alla ribalta dell'opinione pubblica fatti oscuri, in cui si adombrano corruzioni proprie o improprie, di personalità del mondo politico e dei partiti ad opera di grossi gruppi finanziari; è venuto così ancora allo scoperto lo scabroso fenomeno del finanziamento clandestino dei partiti politici, con l'accusa congiunta di inquinamenti e distorsioni nell'esercizio delle funzioni sovrane dello Stato. Dire che tutto questo fosse già noto largamente e da tempo nulla toglie alla gravità della situazione ed alla violenza dell'impatto nel quale è venuta a trovarsi la classe politica. E la «sfida» che lo scandalo del petrolio ha posto al mondo politico può tradursi sommariamente in questi termini: vuole la classe politica, vogliono i partiti uscire *veramente* dallo stato di semiclandestinità giuridica, dalla zona grigia sconfinante spesso nell'illecito in cui sono pericolosamente vissuti in tutti questi anni? Vogliono i partiti chiedere allo Stato, cioè al suo ordinamento, la garanzia di un finanziamento pubblico, e cioè ottenerne tutela e diritti, ma assoggettandosi anch'essi in qualche misura all'imperio della legge, con i doveri ed i limiti che tale sottoposizione comporta?

Secondo certe teorizzazioni, i partiti, come emanazioni spontanee della società, sarebbero da configurare come entità privatistiche che occorrerebbe lasciare alla *loro* libertà, allo *status* evanescente delle associazioni non riconosciute. Ebbene, si tratta forse della libertà della selva, della libertà dell'uomo primitivo, insomma della libertà dal «diritto»? La lezione di quest'ultima vicenda sembra essere proprio in senso opposto: l'illusione dei partiti di poter «sfuggire» al «diritto» è caduta, la loro «fuga» dal «diritto» è fallita. In verità, l'ordinamento giuridico abbraccia e comprende tutti i suoi soggetti ed operatori; non vi sono forze o uomini che riescano a starne fuori o ad esserne immuni; altrimenti sarebbero essi i *sovrani*. Ma neppure la tesi della natura privatistica dei partiti, propugnante lo astensionismo legislativo in ordine a tale fenomeno, è mai giunta a tanto. Sarebbe infatti la più autentica, anche se brutale, teorizzazione della «partitocrazia» quella che sostenesse che la materia dei partiti non

possa tollerare disciplina; assumendo che i partiti, trattandosi qui delle forze politiche, siano i centri del potere sovrano, onde, secondo la logica di ogni sovranità (*The King can do no wrong*), il sovrano non potrebbe essere ricondotto a nessun precostituito giudizio, né quindi sottomesso ad alcuna regola dell'ordinamento giuridico.

Ma chi vorrebbe ora dire che il partito, i partiti «non possano commettere alcun torto?». Chi oserebbe sostenere che nessuna autorità possa o debba esistere al di sopra dei partiti? Nessuno infatti si è finora azzardato a sostenerlo sul piano del nostro diritto, poiché non c'è dubbio che nel sistema della Costituzione italiana, cioè di uno Stato democratico, la sovranità appartiene, cioè *deve appartenere* al Popolo (art. 1 Cost.), che pur la esercita, anche nella sua integrazione più compiuta di corpo elettorale, «nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Nessuno nega che i partiti siano essenziali alla vita dello Stato democratico, strutture portanti della democrazia [...]. La Costituzione italiana, all'art. 49, è stata anzi la prima, fra quelle contemporanee, a portare i partiti allo scoperto della normativa costituzionale, la prima a definirne la funzione istituzionale: che è quella di «concorrere (e far concorrere i cittadini in essi associati) con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Ma proprio per questo noi abbiamo sempre sostenuto che l'agganciarsi dei partiti all'ordinamento giuridico, e per converso l'intervento del legislatore sul fenomeno dei partiti, è nella logica dello «Stato di diritto», è nella linea evolutiva della democrazia costituzionale.

Ci chiediamo allora se la proposta di finanziamento pubblico dei partiti, (approntata, a tamburo battente, dalle maggiori forze parlamentari per «uscire» dalla stretta in cui la recente vicenda ha posto il nostro mondo politico) sia la risposta giusta alla «sfida» portata all'assetto ed alla prassi attuale delle istituzioni partitiche. Tutto dipende dal modo con cui nella proposta viene impostato e risolto il problema del finanziamento pubblico dei partiti politici.

Se questa legge dovesse ridursi soltanto all'apposizione di una foglia di fico su taluni comportamenti dei partiti (precisamente quelli rivolti al procacciamento dei mezzi finanziari), che fino ad oggi sono (e domani non sarebbero più) esposti al rischio della sanzione della giustizia penale, se tutto si riducesse a questo, bisognerebbe dir subito che questa legge è una risposta sbagliata alla «sfida» di fondo di cui si diceva; e ciò costituirebbe sintomo inquietante della carenza di vigore morale e di volontà di recupero della nostra classe politica, onde la paura della sua dissoluzione, e del suicidio politico della democrazia.

Non ci si può illudere che il problema del finanziamento statale dei partiti si riduca unicamente ad una posta in «Avere» sul conto dei partiti; c'è e ci deve essere anche una posta in «Dare». In verità, un'intuitiva esigenza di proporzione e di equilibrio (tra ciò che si dà e ciò che si riceve, tra ciò che i partiti chiedono e verrebbero poi a ricevere in contributi finanziari dallo Stato, e ciò che l'ordinamento statale dovrebbe conseguire in termini di normatività rispetto ai partiti) lascia subito intendere che una legge sul finanziamento pubblico dei partiti deve comportare una serie di implicazioni, logicamente necessarie dell'idea della corresponsione di danaro pubblico dallo Stato ai partiti, che segnerebbero in ogni caso un'attrazione più ampia di tali organismi nell'ambito dell'ordinamento giuridico dello Stato. Anzitutto, come prima implicazione, quella della *soggettività-personalità giuridica* dei partiti, la quale include logicamente quella di una definizione dei «partiti», degli enti cioè aventi diritto al finanziamento statale. Ed ancora, se ha da essere «persona giuridica», anche la associazione partitica dovrebbe sottostare, secondo i principi generali, ad un procedimento idoneo ad

accertare, ad opera di un organo statale imparziale la sussistenza dei requisiti posti dall'ordinamento per il riconoscimento della personalità giuridica e dello *status di partito*. L'associazione politica dovrebbe infatti, oltre al possesso di *requisiti di esistenza* (organizzazione stabile a dimensione tendenzialmente nazionale, conseguimento di almeno un quoziente e di una certa cifra elettorale nazionale) che consentano di riconoscerla come partito, dimostrare anche, attraverso il deposito di uno statuto conforme ai principi della Costituzione (cfr. in particolare, gli artt. 18-49-98-XII trans. cost.) ed alla eventuale normativa d'attuazione implicita nella legge sul finanziamento pubblico, anche il possesso di quei *requisiti di legittimità costituzionale*, in difetto dei quali l'associazione politica resterebbe meramente tale, sottoposta cioè alle regole generali delle associazioni, senza acquistare lo *status di partito*, ossia di un'istituzione legittimata costituzionalmente a concorrere alla determinazione della politica nazionale e, *proprio per questo*, avente titolo al finanziamento statale.

D'altronde, già conosciamo come si sono attuati sistemi di finanziamento pubblico dei partiti, ad esempio quello attuato dalla Germania Federale. In proposito, diventa attualissimo e puntuale richiamarsi all'osservazione che, già anni or sono, faceva Elia, quando (nell'*Introduzione* al volume pubblicato dal Senato della Repubblica, nel 1965, su «Progetti di legge in tema di disciplina e di finanziamento dei partiti» pagg. 43 e s.) sottolineava la larga coincidenza tra l'art. 49 della nostra costituzione e l'art. 21 della *Grundgesetz*, in ordine a due dei principali temi del diritto dei partiti: l'ordinamento democratico interno ed il finanziamento pubblico.

Com'è noto, nel 1966, la Corte costituzionale federale tedesca in una sua celebre sentenza dichiarava l'incostituzionalità del metodo di finanziamento pubblico dei partiti fino allora seguito, e delineava al tempo stesso alcuni fondamentali principi cui avrebbe dovuto obbedire il finanziamento pubblico per potersi dire conforme alla costituzione; gli stessi principi vennero poi quasi puntualmente tradotti nella legge federale del 1967, sulla disciplina ed il finanziamento pubblico dei partiti.

Tornando ora alla iniziativa legislativa, che sta per essere presentata alla Camera ad opera dei presidenti dei gruppi parlamentari di maggioranza, non sembra che in essa vi sia traccia od eco apprezzabile dei problemi portati alla luce nella Germania Federale, dalla dottrina, dalla Corte costituzionale federale, dalle discussioni parlamentari, con quella serietà e vastità di approfondimenti che sono solitamente caratteristici della dottrina e della giurisprudenza tedesca. Non c'è, ad esempio (per quanto se n'è saputo) la minima traccia, in quel che si sta proponendo qui da noi per il finanziamento pubblico dei partiti, del problema di riconoscere i partiti con una loro struttura giuridica formale, che sia garanzia, da un lato, della responsabilità anche patrimoniale verso i terzi, dall'altro, di metodo e procedure democratiche (e quindi anche di corretto uso del danaro finanziato dallo Stato) nei confronti dei cittadini associati entro ogni partito; nessuna traccia del problema di scongiurare il pericolo che, attraverso il finanziamento ai gruppi parlamentari o ad altra istanza del partito, si consolidi minacciosamente, e senza garanzia alcuna per la minoranza interna e le articolazioni periferiche del partito, una struttura burocratizzata e di vertice col rischio di coartare e mortificare il processo democratico, di salita dal basso, nella formazione della volontà partitica. E ancora, non sembra vi sia traccia del problema di salvaguardare la c.d. *Chancengleichheit*, l'eguaglianza delle possibilità di successo non solo rispetto ai partiti già esistenti ed inseriti nel meccanismo del potere, ma anche rispetto ai partiti eventualmente *in fieri*. Vorrei augurarmi che le notizie giornalistiche su questo argomento siano ancora lacunose ed imprecise, e che il contenuto effettivo della proposta consenta una diversa

valutazione. Quello che mi auguro conclusivamente su tal punto è che la «risposta» della nostra classe politica anche a questa «sfida» sia pari alla gravità del problema ed alla drammaticità della situazione.

Dalle risposte che, nell'arco di qualche mese, saranno date di fronte a queste «sfide» sarà possibile giudicare della capacità di rigenerazione della nostra classe politica, della sua volontà di superarsi, e di compiere finalmente un salto di qualità, che ne esprima una diversa temperie morale. Potremo sapere allora se questi nostri discorsi di «ingegneria costituzionale», che anche oggi facciamo, sono destinati a diventare più concreti oppure a restare essenzialmente accademici. Direi che la distinzione tra «correttivi» *nel* sistema e «riforme *del* sistema» (si badi bene: del *sistema* inteso come «forma di governo», non del sistema inteso come «forma di Stato», la quale non può essere che quella democratica) si sbiadisce e si supera, una volta che si ammetta quella volontà politica di rinnovamento e di rigenerazione che sarebbe tangibilmente testimoniata dalla nostra classe politica, da un lato, con l'inclinarsi al principio della sovranità popolare, dall'altro, con l'accettare di sottomettersi all'imperio della legge, rifiutando il principio di una doppia verità, di una doppia moralità e legalità: una per i cittadini, l'altra per i partiti (la legalità dei cittadini, la cui vita privata e pubblica ha da essere, come è giusto, assolutamente rispettosa della legge, trasparente ai fini fiscali in attuazione di una riforma tributaria finalmente compiuta e moderna; e, dall'altra parte, la condizione atipica dei partiti, la loro «fuga» dal diritto, la loro «immunità» effettuale). Se questo desideratissimo evento si avvera, tutta la distinzione tra correttivi nel sistema e riforme del sistema perde largamente di significato. Infatti anche per portare avanti la realizzazione delle mini-riforme, dei cosiddetti correttivi nel sistema, ai quali si riferiva Crisafulli, sarebbe pur sempre necessaria una forza politica, una volontà decisionale, una capacità di rigenerarsi non dissimile per intensità ed efficacia da quella che sarebbe necessaria per attuare le altre più profonde riforme del sistema; in particolare quella che intende ricondurre la scelta del capo del governo alla decisione del popolo, garantendo agli elettori il potere fondamentale di investire o di licenziare i governi, di premiare il governo che mantiene le promesse e realizza i programmi, e di cambiare quello che ha fallito la prova, deludendo le attese dei cittadini.

LA PERGOLA – Mi avete invitato a dire qualcosa del dibattito che si svolge sul nostro tema. Il compito non è agevole. I commenti sulla crisi istituzionale, le indicazioni dei possibili rimedi si sono moltiplicati, fino al punto di figurare con insistenza nella stampa di ogni tendenza. Vi è una quantità di materiale, della quale dovremmo tener conto per fare il punto sul clima dell'opinione pubblica. Mi limito all'essenziale e faccio cenno solo delle obiezioni mosse alle tesi istituzionali – governo di legislatura, o del primo ministro; repubblica presidenziale – verso la quale inclina buona parte dei presenti.

Si tratta, tutto sommato, d'un duplice ordine di argomenti:

1) il governo diretto sarebbe in crisi, e perciò si esclude che esso offra alcun modello al quale il nostro sistema possa esser adeguato;

2) in ogni caso, la situazione italiana non consentirebbe di pensare seriamente a nuove soluzioni costituzionali, nemmeno a quelle collaudate all'estero (ma in tutt'altro ambiente socio-politico, si dice).

Le conclusioni sono note: nessuna riforma istituzionale; se mai, qualche cauto e timido passo avanti, all'interno del sistema, nel senso che un grammatico potrebbe definire del... moto circoscritto dentro luogo.

Il primo argomento è del tutto indimostrato. Come si fa a ritenere che Watergate, il successo elettorale dei liberali inglesi, la fine – se tale è – dell'era gollista, il tramonto di Brandt abbiano reso incerto il futuro istituzionale degli altri paesi dell'Occidente? E si vuole poi fondare su una simile congettura l'impudica pretesa che, alla fine dei conti, il nostro sistema zoppica meno di tutti gli altri?

La repubblica presidenziale continuerebbe ad esistere in America anche se Nixon fosse incriminato e rimosso dalla carica; il governo parlamentare inglese non ha mutato volto per il semplice fatto che i liberali guadagnano terreno – ma non sappiamo quanto stabilmente – accanto ai conservatori e laburisti, e quest'ultimo partito, anche in minoranza, riesce egualmente a governare il paese; la V Repubblica giunge senza scosse al suo terzo Presidente; e quanto al regime del cancelliere tedesco, non vi è dubbio che esso uscirebbe indenne da un eventuale ritorno dei democristiani al potere.

Il fatto è che il governo diretto può dirsi ormai acquisito alle grandi democrazie occidentali. Se dovesse scomparire, ciò accadrebbe per via di un generale e irreversibile scadimento dei valori del liberalismo politico, del quale l'Italia sarebbe la prima a far le spese.

Rimane l'altra obiezione: l'esecutivo forte, il monopolio delle democrazie più avanzate, è incompatibile con il nostro tipo di società e di cultura politica. È un convincimento condiviso da non pochi osservatori stranieri, per esempio dallo stesso Duverger. Ad accreditarlo, bisogna riconoscere, hanno contribuito diversi fattori. Il vecchio e mai sopito pregiudizio sull'incapacità degli italiani di esprimere un governo che abbia un minimo di autorità e di efficienza; un senso di rassegnata contemplazione del dissesto istituzionale; l'obiettivo difficoltà di introdurre un tipo di struttura (almeno tendenzialmente) monocratica, com'è quella del governo diretto, in un sistema che si regge sulla frantumazione dell'apparato decisionale, e sulla irresponsabilità delle oligarchie; la presenza, a destra e a sinistra dell'area nella quale finora si è attestato il governo, di cospicue forze anti-sistema, le quali potrebbero venire dilatate o compresse, secondo i casi, in un nuovo quadro strutturale.

Non è, comunque, che l'ambiente italiano sia inadatto al tipo strutturale del governo diretto, come si vorrebbe, per impreparazione o immaturità dei governati. Vi è, invece, il semplice fatto che l'eventuale adozione di questo regime configgerebbe, prima di tutto, con gli interessi della classe politica – diffusi com'è noto *across party lines* – all'autoconservazione, lo stesso interesse che nella Francia pre-gollista aveva impedito di accogliere in tempo utile le riforme istituzionali dalle quali il sistema sarebbe uscito finalmente irrobustito. A ciò si aggiunge, nel caso nostro, lo spinoso problema dei riflessi che l'elezione popolare dell'esecutivo, e del congegno istituzionale che essa richiede, potrebbe avere sui rapporti di forza tra i partiti di sicura lealtà democratica ed i partiti antisistema. Alcuni ritengono che, di questi partiti, il PCI ne uscirebbe svantaggiato e il MSI, invece favorito, ed imputano il corrente disfavore per le tesi del governo diretto alla influenza esercitata dai comunisti anche in seno alla coalizione governativa. La ipotesi mi pare, a dir poco, semplicistica. I partiti finalmente integrati nel sistema stentano ancora a definire una chiara ed univoca strategia, che possa guidarli nell'ordine democratico; il giorno in cui ciò accadesse, la riforma costituzionale sarebbe molto più agevole, o francamente sarebbe addirittura superflua. Mi spiego subito. Finora abbiamo avuto due alterne tendenze, nessuna delle quali è chiaramente prevalsa. Da un canto, vi è la tesi del confronto diretto tra due grandi blocchi di opinione, della netta delimitazione dell'area, attuale o virtuale, del governo, rispetto a tutto il resto dello schieramento politico, della anticipazione delle scelte, che vengono sottoposte al

giudizio del corpo elettorale; dall'altro le tesi della fluidità dei confini fra maggioranza ed opposizione, del negoziato assembleare anziché del ricorso al popolo nelle grandi scelte, della mobilità dell'area del governo, della successiva apertura delle coalizioni dominanti ai partiti anti sistema, che per il tramite della coalizione vengono pienamente legittimati come gestori del potere. La prima tendenza si è affermata nel periodo degasperiano, dal 1947 al 1953, ma è stata rovesciata dal fallimento della legge elettorale maggioritaria. La seconda si era annunciata nell'immediato dopoguerra, ed è stata ripresa molto più di recente, con l'apertura ai comunisti. Il compromesso storico si inserisce infatti, in questa linea, che sbocca fatalmente nella partecipazione dei comunisti al governo.

Oggi non vi è alcun serio o immediato pericolo dell'immissione del MSI al governo. La formula delle coalizioni legittimanti funziona a senso unico, cioè esclusivamente a favore dei comunisti. Viceversa è difficile che la democrazia italiana, riesca, mettendo in atto la strategia del confronto diretto o della polarizzazione dei blocchi ad appropriarsi dei voti del MSI, almeno in parte, anche senza, o anche prima, che sia intervenuto quel giudizio sulla costituzionalità di questo partito, di cui ci illustrava l'opportunità il prof. Sandulli.

Ma torniamo alle soluzioni istituzionali. Le tesi del governo diretto esigono evidentemente il primo tipo di approccio, esigono la possibilità di discernere con chiarezza i programmi dei partiti, o delle coalizioni che concorrono per il controllo del potere, e che scendono in campo ciascuno personificato, per così dire, nella figura di un *leader*. Il governo diretto, in qualsiasi forma, non è però la *sola* occasione istituzionale perché sia scelta questa via del confronto diretto. Ve ne sono altre più modeste o marginali, ma che servono, in fondo, a creare lo stesso «clima», di democrazia governata dal popolo, senza peraltro richiedere che si modifichi una sola virgola della vigente costituzione. Può trattarsi di un congegno elettorale maggioritario, della riforma dello statuto di un partito politico, e soprattutto – si intende – del partito di maggioranza, che faccia posto all'investitura del *leader* dalla base ed alla sua automatica designazione a presidente del consiglio; o di un modello di congresso pre-elettorale del partito, sul tipo delle conferenze dei «partiti inglesi», che serve ad anticipare e fissare il programma politico prima delle consultazioni popolari, o di una nuova forma di dirigenza, che risulta dalla coincidenza, ai vertici, tra gli organi burocratici e quelli parlamentari. I partiti politici si specchiano nelle istituzioni, avvertiva Cotta; quando le loro strutture si fossero uniformate al criterio maggioritario, il ritmo della vita politica non potrebbe non sentirne l'effetto. Saremmo vicini alla democrazia diretta.

Non discorro poi, di istituti come il referendum, che offrono il modo di porre il paese di fronte ad una chiara scelta tra due alternative. Lo scenario delle soluzioni che si ispirano al principio del confronto (e del governo) diretto sconfina, dunque, dalla prospettiva tecnico-istituzionale del governo di legislatura o della repubblica presidenziale. Autorevoli esponenti del partito di maggioranza hanno colto questo punto con chiarezza, e non pensano a riforme su vasta scala, ma a mezzi più modesti e spediti per raggiungere, in sostanza, gli stessi risultati istituzionali del governo diretto. È un modo di riproporre la strategia degasperiana, ed è inevitabile che esso confligga con l'altra tendenza del sistema, quella al compromesso. Basti ricordare il referendum sul divorzio. È una occasione per sperimentare le tecniche della democrazia diretta, sebbene in un contesto assai diverso da quello delle elezioni politiche.

Sappiamo quale allarme il referendum abbia scatenato in certe forze politiche; il tentativo di evitarlo ad ogni costo, anche da parte di taluni ambienti della democrazia cristiana, non era certo dovuto alla paura, che non avrebbe base, di una guerra di religione, o di una rottura della maggioranza di governo, ma al calcolo di evitare uno scontro con i comunisti proprio quando si pensava ad inserirli sotto banco nell'area del potere. È solo un episodio del conflitto puntuale fra le due tendenze, e, starei per dire, le due «versioni» del nostro sistema democratico. Chi accarezza la prospettiva del compromesso storico ha tutta una filosofia costituzionale da contrapporre ai fautori del governo diretto; la fedeltà al «ciellenismo» ed il diritto innato dei partiti di massa – animali più eguali degli altri, come nella «fattoria» di Orwell – a sedere in permanenza al governo, l'assemblearismo come forma «naturale» della nostra democrazia, come prosecuzione «ideale» del momento costituente e riformatore dello stato e perciò come schietta manifestazione dell'antifascismo; il criterio proporzionale e il voto preferenziale come cardini della rappresentanza parlamentare. È una lettura abile ed interessata della costituzione: in qualche punto – antifascismo, difesa del sistema proporzionale – può incontrare il favore dei partiti laici minori; ma è una tesi a doppio fondo; dietro allo schema della democrazia consociativa che essa propone sta il disegno di fortificare il governo con l'apporto della presenza comunista, e al tempo stesso di neutralizzare il partito comunista assorbendolo interamente nell'area del potere.

È un'edizione aggiornata del trasformismo di giolittiana memoria? Comunque sia, sino a quando la nostra democrazia si evolverà in questo senso non residuerà margine per l'adattamento del sistema istituzionale alla realtà organizzativa di un governo funzionale e moderno. Ma, forse, come il prof. Crisafulli ha giustamente osservato, sarebbe altrettanto lecito che si parlasse di «involuzione» del sistema. Il regime assembleare di oggi è certo assai lontano e diverso dal modello parlamentare disegnato dal costituente. Si voleva un esecutivo stabile ed un voto di fiducia, se non costruttivo, almeno motivato? Questo schema è rimasto sulla carta. È un guscio vuoto.

La migliore risposta a chi vorrebbe bollare come eversive le nostre tesi istituzionali se di risposta vi è bisogno, sta allora proprio qui: la tendenza in atto ha deformato il regime parlamentare; un governo di legislatura che desse al presidente del consiglio il giusto rilievo significherebbe un ritorno agli intenti originari ed autentici del costituente. Perché ciò accada occorre, naturalmente, che la prospettiva sia rovesciata: l'opzione di fondo deve essere nel senso opposto alla strategia del compromesso. Il governo di legislatura non può sorgere che sulla base di un accordo programmatico sanzionato dal corpo elettorale; intorno al programma deve coagulare una forza maggioritaria: solo in questo caso DC e partiti minori verrebbero uniti dal necessario grado di solidarietà e coesione: se non bipartitismo, interpartitismo dunque: un sistema di coalizioni, che si fronteggiano, e fra le quali l'elettore è chiamato a fare la sua scelta.

A questo fine, i partiti della maggioranza, possono giovare di vari strumenti, pur muovendosi nel più rigoroso rispetto della costituzione. Il quadro delle opportunità istituzionali offerte dal vigente sistema ad una maggioranza che volesse veramente costruire un governo di legislatura è presto fatto: un patto di legislatura, stretto da una coalizione elettorale; la designazione del *leader* della coalizione, candidato a primo ministro, nel congresso del partito di maggioranza; l'anticipazione dei congressi e dei programmi di legislatura rispetto alle elezioni; l'ampliamento dei poteri normativi del governo attraverso l'uso più razionale del decreto legge, e una delega in blocco che all'atto della fiducia iniziale al governo copra, come vorrebbe Cuocolo, i punti chiave del programma di legislatura; la riorganizzazione della presidenza del consiglio in

adempimento del preciso disposto costituzionale, finora negletto dai partiti; una consulta interregionale, collegata per un verso con il governo e per l'altro con le camere, che funzioni come organo di programmazione, e di coordinamento tra stato e regioni.

Le possibilità non mancano; potrei elencarne altre, ma c'è un limite: qualsiasi patto o coalizione di legislatura non si traduce in un vero e proprio governo di legislatura sino a quando, come Duverger ha lucidamente intuito, non siano suggellati e cementati dalla garanzia di un efficace meccanismo sanzionatorio, per l'ipotesi che la coalizione non regga. Di qui, nello schema razionalizzato, il congegno dello scioglimento automatico, che Crisafulli ritiene – ed a ragione – macchinoso, ma che, tutto sommato, sarebbe inevitabile. Per introdurlo nel nostro sistema, bisognerebbe, è chiaro, rivedere la costituzione. Altrimenti, non rimane che far affidamento sul provvido esercizio del potere di scioglimento da parte del presidente della Repubblica. Nel nostro attuale sistema, un governo di legislatura sarebbe allora impossibile senza la mediazione del capo dello Stato, al quale resta sempre la possibilità di rinviare il governo alle camere provocando un formale voto di sfiducia, come esige la costituzione, e di disporre lo scioglimento quando la sfiducia non fosse motivata costruttivamente, pressappoco come accade in Germania, con l'esprimere un governo alternativo a quello che è fatto cadere.

MORTATI – C'è un articolo della Costituzione che prevede questo.

CUOCOLO – Se questo articolo c'è, vuol dire che si eleggono presidenti della Repubblica i quali non sanno esercitare i loro poteri.

LA PERGOLA – Dal canto mio, sono persuaso che il dualismo presidente della Repubblica-governo al vertice dell'esecutivo sia un equivoco incompatibile con le esigenze del governo di legislatura. Tuttavia, salvo ad introdurre una simile forma di governo mediante revisione costituzionale, bisogna fare i conti con l'ordinamento vigente: il potere di scioglimento è oggi nelle mani del presidente della Repubblica, e dipende quindi esclusivamente da una scelta discrezionale di questo organo che la legislatura possa essere interrotta automaticamente, investendo il corpo elettorale della soluzione di ogni crisi di governo, per così dire, immotivata. Un problema analogo, del resto, si pone a proposito della delega dei poteri normativi al governo: anche questa è discrezionale, ma Cuocolo vorrebbe in qualche modo istituzionalizzarla.

Il governo di legislatura non è impossibile; è anzi una virtualità del nostro sistema: per concretarla, basta la decisa volontà di una maggioranza non solo numerica ma anche politica, la quale sappia prefiggersi ed attuare la strategia istituzionale che ho chiamato del «confronto diretto». Non è cosa facile: il quadro istituzionale slitta ogni giorno di più nella direzione contraria. Ma è la cosa più importante: la revisione costituzionale viene dopo.

Confronto di tesi tra i nove

Nel pomeriggio, terminate le esposizioni, si svolge la discussione generale. Mortati, La Pergola, Crisafulli, Cotta, Mazziotti, Ferrari, Galeotti, Cuocolo sviluppano via via, ognuno con le proprie accentuazioni, il discorso comune su cause ed effetti della crisi italiana e sulla ricerca dei possibili modi di uscirne.

MORTATI – Mi pare che da quanto è stato detto questa mattina siano emerse alcune indicazioni; una di esse ha avuto generale adesione ed è quella nel senso dell'esigenza di un regime dualistico di maggioranza e opposizione. Mi sembra che vi sia stato un ampio accordo sul punto che l'assetto democratico esige siffatta dialettica.

Questa mattina ho accennato alle disarmonie che si manifestano nel funzionamento dell'assetto rappresentativo. Una ha la sua espressione in un istituto introdotto dalla Costituzione, qual è il referendum abrogativo di leggi del Parlamento, nel quale il corpo elettorale trova il modo di esternazione diretta della propria volontà, in antitesi con quella dei suoi rappresentanti, allorché quest'ultima non riesca ad interpretare fedelmente orientamenti esistenti nel paese. Le valutazioni che si fanno del referendum non sono sempre favorevoli, ma a me pare assai opportuna la possibilità da esso offerta di un controllo dell'effettiva aderenza delle maggioranze parlamentari al sentimento popolare.

Un'altra forma (ma questa volta extrasistema) assume il dissenso fra la base ed i vertici, quale è quello che trova alimento nei ceti che, pur cospicui di numero, non riescono ad influenzare attraverso i canali istituzionali, aspirazioni ed esigenze di cui sono *portatori* e quindi tendono a farle valere al di fuori dei medesimi.

Non si può trascurare di fare i conti con queste manifestazioni di opinione, suscettibili come sono di alterare sostanzialmente quegli equilibri tra gli organi statali e quell'efficienza della loro attività di cui si va alla ricerca.

Intendevo, questa mattina, accennare alla situazione di gravi tensioni sociali che caratterizza questo periodo storico (tra datori di lavoro e lavoratori, tra Nord e Sud, tra studenti e professori, ed altre ancora) che traggono origine dalla difficoltà di rompere incrostazioni tradizionali, posizioni consolidate di potere, le quali alimentano la resistenza opposta da chi di esse si avvantaggia, come risulta dall'esperienza di 25 anni di democrazia, caratterizzata da uno scarso dinamismo nell'opera di trasformazione nell'assetto socio-economico, con il pericolo di un aggravamento delle tensioni sociali.

Volevo richiamare, inoltre, l'attenzione sulla necessità di risalire alle cause profonde dell'instabilità e dell'inefficienza dell'attività di governo, che, se non considerate, rischiano di rendere vani i benefici effetti che si attendono dal governo di legislatura.

A proposito di quest'ultimo prendo atto del chiarimento dato dal prof. La Pergola, nel senso che egli esclude il principio del capo di governo quale «re in Parlamento» ed ammette la possibilità che faccia valere la propria responsabilità anche di fronte alle Camere.

LA PERGOLA – La ho ammessa, ma entro certi limiti, la cui necessità mi pare evidente. Un governo di legislatura viene designato (e nella sostanza deposto) direttamente dal popolo. La presunzione è che esso duri tutto l'arco, appunto, del normale mandato delle Camere. La sfiducia costituisce un fatto eccezionale, perché se ne fa discendere non una qualsiasi crisi di governo, ma addirittura la fine anticipata

della legislatura. È una conseguenza grave, e si capisce che essa debba valere come *extrema ratio* quando il governo sia stato posto nella effettiva e irrimediabile impossibilità di funzionare. Dato il sistema, perciò, le elezioni, [si svolgeranno] dopo aver riaperto i processi decisionali interni, convocato i congressi nazionali o gli altri organi dai quali deve scaturire la scelta del programma e delle candidature per il nuovo governo.

L'interregno tra lo scioglimento e l'elezione delle Camere rischierebbe così di protrarsi molto al di là di una crisi, anche lunga, del giorno d'oggi. La logica del sistema esige allora che si sconsigli ogni abuso del voto di sfiducia, e a questo riguardo non so se basterebbe la naturale riluttanza di ogni assemblea legislativa a non correre affrettatamente l'alea di nuove elezioni. Il Duverger fa pieno affidamento su questo deterrente psicologico e non esita a paragonarlo al deterrente atomico, che finora ha persuaso le superpotenze ad adoperare la ragione in luogo della forza nella composizione dei conflitti internazionali. Sono formule suggestive. Ma mi chiedo se nel nostro caso non possa anche giovare che la sfiducia sia circondata da qualche cautela, dalla quale, beninteso, i partiti non riescano ad evadere, come ora fanno, fin troppo agevolmente, con l'imboccare la comoda scorciatoia della crisi extraparlamentare.

L'amico Mazziotti ha richiamato la nostra attenzione su questo punto; dal canto mio vorrei insistere sulla necessità di un meccanismo di successione prestabilito dalla legge che, tolto il caso dello scioglimento anticipato, possa operare per qualsiasi ipotesi in cui il Primo Ministro decade dall'ufficio. Sotto questo profilo, il regime del Primo Ministro deve essere assimilato a quello presidenziale.

Con ciò, non ho ancora risposto alla domanda del professor Mortati: a quali condizioni conviene che l'istituto della sfiducia sia mantenuto anche in un governo di legislatura? A mio avviso, sarebbe necessaria una duplice avvertenza. Prima di tutto, un periodo di «rodaggio» della legislatura, durante il quale la possibilità della sfiducia dovrebbe rimanere esclusa. Il governo avrebbe così garantito un margine di tempo per dare una prima, obiettiva prova della continuità e dei risultati della sua opera. Dopo il rodaggio, il dibattito sulla fiducia andrebbe consentito, o se si vuole addirittura prescritto, ma dovrebbe essere preceduto da un opportuno dibattito all'interno dei partiti.

Il punto importante, io credo, è che governo e opposizione siano già autorizzati, nel momento in cui si misurano in Parlamento, a sottoporsi al giudizio degli elettori, per il caso che, uscendo il governo sconfitto dalle Camere, tocchi al popolo di confermarlo in carica o di scegliere invece il governo e il programma alternativo, che dovrebbero esser indicati, con la formula del voto costruttivo, nella stessa mozione di sfiducia. È un regime pre-elettorale della sfiducia, e gioverebbe, oltre che ad accorciare i tempi delle consultazioni elettorali, anche a consolidare indirettamente l'assetto istituzionale del governo di legislatura. È un regime in cui la democrazia diretta e la democrazia interna dei partiti vanno di pari passo. Se così è, la sfiducia deve essere il risultato di una scelta seriamente meditata dei partiti, e formalmente sanzionata dal Parlamento: non, come oggi accade, una manovra di vertice o di corridoio.

MORTATI – Quanto ai partiti, c'è il problema del riordinamento interno, quello del finanziamento, quello dell'influenza dei partiti nella distribuzione delle «spoglie». Quest'ultimo è un problema gravissimo, dal quale dipendono – come ho osservato in precedenza – gran parte delle disfunzioni della nostra democrazia.

Sempre attinente al riordinamento della rappresentanza partitica, c'è poi il problema che riguarda il sistema elettorale. Ora, data la molteplicità degli interessi e delle spinte, la eterogeneità della società italiana, si può ritenere che il sistema uninominale garantirebbe una maggior compattezza delle maggioranze parlamentari a sostegno del governo, tale perlomeno da ridurre le crisi di fiducia nel rapporto Parlamento-governo?

SANDULLI – Il sistema uninominale a doppio turno dovrebbe assicurare l'alternativa: non provocherebbe la distruzione, e quindi lo assorbimento dei partiti minori, spingerebbe alle coalizioni (come avviene in Francia) prevedibilmente anche secondo programmi e accordi di legislatura tra i partiti ancor prima delle elezioni, cioè ancor prima del primo turno.

MORTATI – La linea direttiva dovrebbe essere quella di non sopprimere, ma di regolare, disciplinare e limitare il proporzionalismo. Infatti il proporzionalismo nella sua logica interna tende ad estendersi, a far moltiplicare i gruppi, i sottogruppi, a riflettersi cioè nell'ordinamento interno dei partiti col frazionismo. Sotto un certo aspetto questo è deplorabile, ma bisogna anche considerare che, se vi sono correnti clientelari, ci sono anche altre correnti (ad esempio nella D.C.) che si oppongono al centrismo e al destrismo di quest'ultima; il che fa pensare che in definitiva questo tipo di correnti ha una funzione utile nella situazione della società italiana, così diversificata e divisa nei suoi interessi. Anche qui c'è il pro e il contro. C'è la prospettiva di certi mali provocati dal frazionismo, c'è l'aspetto positivo della rappresentanza di alcune correnti che possono giovare a temperare l'eccessiva spinta conservatrice di certi partiti. Viceversa, nei partiti di sinistra, delle correnti possono giovare a temperare l'eccesso di sinistrismo. Ci sono insomma dei motivi che possono condizionare la proposta di limitare il proporzionalismo.

Questi sono i problemi emersi questa mattina.

CRISAFULLI – Vorrei soffermarmi per un momento sul problema dei così detti «contenuti», che l'amico Mortati ha sollevato. Io credo che il problema sussista, e sia quello che, nel gergo politico oggi di moda, va sotto il nome delle «riforme». Ma è un problema a sua volta strettamente collegato a quello delle strutture istituzionali: anche per realizzare le «riforme» ci vuole uno Stato che funzioni, un Governo efficiente, in grado di dirigere nella attuazione dell'indirizzo politico una maggioranza parlamentare compatta e disciplinata. Croce ci ha insegnato che, per chi ama la concretezza, lo Stato si risolve nella ininterrotta serie delle azioni del Governo, nel governare e Machiavelli ci ammonisce che i popoli non si governano con i paternostri!

Pregiudiziale, dunque, rimane sempre la ingegneria costituzionale, e cioè il problema dei mezzi giuridici istituzionali attraverso i quali i vari contenuti possono trovare effettiva realizzazione. Insomma, il nostro discorso non esclude affatto quello, più politico, dei contenuti, che saranno magari diversi per ciascuno di noi, secondo le nostre rispettive preferenze politiche. Ma, qualunque contenuto o riforma si voglia tradurre in pratica, condizione necessaria è di avere uno Stato bene ordinato con un governo che sia veramente tale, di fatto, e non soltanto di nome. L'autorità dello Stato, e quindi delle sue istituzioni, è indispensabile per attuare le così dette «riforme», anche le più avanzate dal punto di vista economico-sociale. Dunque, il dibattito sulle istituzioni, lungi dal contraddire a queste esigenze, ne costituisce, anzi, la logica premessa.

MORTATI – Siccome queste riforme urtano formidabili interessi, bisognerebbe trovare un capo del governo demiurgico, che riesca a porsi al disopra, ad operare delle sintesi imparziali... un uomo della Provvidenza!

COTTA – Vorrei inserirmi in questo discorso, molto importante, per formulare due ordini di considerazioni rispetto a quanto ha detto il prof. Mortati.

In un sistema democratico corretto e particolarmente nella situazione attuale – nella quale la politica deve soddisfare le masse o (come dice l'amico Crisafulli) gli interessi dei più rispetto a quelli dei privilegiati – mi pare assurdo che una maggioranza non voglia sottrarre all'opposizione le ragioni del suo sussistere. In altri termini quella maggioranza che, secondo il professor Mortati, finirebbe per essere chiusa alle istanze della minoranza spingendola quindi ad un'azione extralegale, è secondo me una maggioranza suicida, che non sa fare il suo mestiere.

Mi domando perché la maggioranza rinunci a questa sua azione. Questo non è avvenuto proprio nel periodo in cui la maggioranza aveva una sua coerenza, in quel periodo che ha ricordato prima La Pergola. Se abbia agito bene o male non lo so, ma in quel periodo la maggioranza aveva la consapevole volontà di agire per sottrarre alle opposizioni le ragioni appunto dell'opposizione.

Questo non è avvenuto più recentemente perché, ritengo, si è creata una consorzeria di oligarchie che permette ad una maggioranza di sussistere ugualmente, contentando con il sottogoverno e dando del potere anche all'opposizione, senza nemmeno porsi il problema di sottrarre a quest'ultima la sua forza elettorale.

Io direi che in un sistema corretto non c'è il pericolo della chiusura della maggioranza. I conservatori inglesi portano avanti una certa politica, cercando di sottrarre i voti ai laburisti; ma non sono chiusi a tutte le istanze della base laburista, anche se si oppongono alle formulazioni tecniche del partito laburista. Altrimenti sarebbero dei suicidi.

La prima preoccupazione espressa dal prof. Mortati trova la sua spiegazione nel fatto che il sistema non funziona e che la maggioranza preferisce barcamenarsi, accordarsi sottobanco con l'opposizione, piuttosto che affrontarla a viso aperto e cercando di risolvere quei famosi problemi. Sono d'accordo con Crisafulli nel senso che il discorso sul sistema è prioritario a questo.

La seconda considerazione è che se si arrivasse a ciò che mi è sembrato auspicato dal prof. Mortati nell'intervista rilasciata al giornalista Sensini, cioè ad un accordo nell'attuale situazione istituzionale fra maggioranza e Partito Comunista, secondo me si otterrebbe una maggiore efficienza, ma si aggraverebbe la disfunzione del sistema. In questo caso anche il principio della responsabilità verso il popolo sarebbe completamente eluso: le elezioni sarebbero delle elezioni fittizie. Il modo in cui il centralismo democratico del PCI fa funzionare il consenso è abbastanza noto; avremmo veramente un sistema con una oligarchia perfettamente saldata, senza nessun margine di evasione. Le oligarchie dei due grandi partiti si metterebbero d'accordo in qualche maniera e, coprendo più del 60 per cento dell'elettorato, non si cambierebbe mai più: non avremmo mai più un'alternativa, all'infuori di una alternativa violenta. Infatti, in questo caso uno dei due partiti sopprime l'altro, come è avvenuto in molti paesi (Cecoslovacchia, Polonia e via dicendo).

SANDULLI – È avvenuto dappertutto, quando si sono realizzate simili coalizioni.

CRISAFULLI – Bisogna tenere presente anche l'esperienza cilena.

COTTA – Insomma, andrebbe benissimo un'alternativa democratica nel senso indicato questa mattina da Crisafulli; se dovessimo invece arrivare ad assicurare l'efficienza attraverso la collusione dei due grandi partiti, dovremmo salutare la democrazia perché non ci sarebbe mai più controllo popolare nel nostro paese!

SANDULLI – Il discorso fondamentale rimane quello delle istituzioni. Il resto è il risultato, il frutto. Quando sarà risolto il problema dell'efficienza governativa, il resto non dico che è accessorio, ma è consequenziale. Il problema dei contenuti non è accessorio, dunque, ma consequenziale.

Quella che oggi il paese attraversa è una crisi di fiducia. Dire che esiste il privilegio e che esso cerca di mantenersi ad ogni costo aggrappato al potere così come questo oggi è costituito, è un discorso che probabilmente era valido fino a qualche anno fa, oggi è un discorso che non vale più: la fuga dei capitali e dei cervelli, il fatto che la gente tende a tesaurizzare e a non impiegare nelle imprese e altri fatti stanno a testimoniare che gli ex privilegiati non si sentono più sicuri, che il privilegio non c'è più.

Quello che occorre è ridare fiducia e coraggio a chi è in condizione di investire nella produzione. Occorre rasserenare la gente, convincerla che non siamo già in un altro regime, in un regime che non premia più chi investe, e anzi lo punisce. A tal fine, bisogna assicurare la possibilità di un governo, il quale abbia la volontà e la forza di governare; un governo che meriti e dia fiducia; che non sia già un varco aperto a qualsiasi irrompente e disordinata fiumana. Un governo che consenta a tutti di sentirsi ancora parte della civiltà occidentale.

CRISAFULLI – Ripeto che, per parte mia, sono sensibilissimo all'istanza delle riforme, perché molte sono le cose che non vanno nel nostro Paese, ma ritengo che per farle si richiede uno Stato autorevole e rispettato. Dove manca praticamente lo Stato, non si fa niente, né in un senso né nell'altro. Un noto studioso francese, il prof. Georges Burdeau, che certamente non è un giacobino né un fascista, ha osservato in una sua recente pubblicazione che nell'Unione Sovietica si è «riabilitato lo Stato». Ed ha perfettamente ragione: i soli Paesi in cui lo Stato abbia riacquisito il necessario prestigio, in cui certi valori etico-politici e civili siano stati restaurati nella coscienza dei cittadini, sono proprio i Paesi a regime comunista. Anche da noi, il partito comunista, dovrebbe volere una società ordinata ed un Esecutivo forte, efficiente e rispettato, perché soltanto a queste condizioni gli sarebbe possibile realizzare il suo programma.

SANDULLI – Le riforme possono essere realizzate soltanto se esiste uno Stato che funziona.

MORTATI – Finora le riforme non sono state realizzate perché lo Stato non c'era o perché esso era soggetto a delle influenze esterne?

SANDULLI – Le riforme non sono state realizzate perché sono state proposte e formulate in modo velleitario. Non si possono fare, tutte insieme, cose per le quali non sussiste la disponibilità. Come è possibile pretendere, tutt'insieme, di aumentare le pensioni e le paghe, di arrestare i prezzi, di produrre di più per l'esportazione, e di risolvere i problemi del Mezzogiorno, quelli della sanità, quelli della casa, della scuola,

del trasporti e tutto il resto? Noi invece abbiamo detto di volere tutte queste cose insieme; e, naturalmente, abbiamo dovuto limitarci a dirlo, o, al massimo, a scriverlo in leggi, che sono rimaste *chiffons de papier*. In questo modo si istiga la gente, non si fanno riforme.

Si era promesso di risolvere il problema della casa: si è alimentata la convinzione che ognuno potesse ottenere una casa da un giorno all'altro. La verità è che è stata varata una legge nel cui frontespizio sta scritto: «Casa». Su un'altra sta scritto «Riforma ospedaliera»; ma, tradendo le belle promesse, da allora ai posti ospedalieri si accede senza concorso, e il servizio si è deteriorato: il tutto per merito ed impegno proprio di chi ha fatto la legge. Tutti i problemi non possono essere risolti contemporaneamente. Lo Stato non ha le finanze per farlo, dopo aver permesso che si sconsigliasse l'economia con l'«autunno caldo». Contemporaneamente si è agitata la bandiera delle riforme e si è portato avanti l'«autunno caldo», creando il disamore per gli investimenti produttivi privati... Vien fatto di pensare, se non a un disegno eversivo, ad un assoluto difetto di capacità. Ma il risultato è lo stesso... Oggi l'esperienza si ripete in termini identici.

MAZZIOTTI – Vorrei tornare al problema delle istituzioni. Come ho detto stamane, io non sono favorevole al governo di legislatura. Soggiungo ora che, a mio avviso, si dovrebbe puntare su un governo di tipo presidenziale.

Ci si parla del compromesso storico. Questo però implica il governo di assemblea, il cui funzionamento dipende dalle coalizioni che si formano in parlamento. È chiaro che, se le più importanti forze politiche sono d'accordo, qualunque regime funziona. Di per sé tuttavia il regime di assemblea non ha mai dato buona prova, perché esso presuppone come esistente alla base quel coerente indirizzo politico che un buon meccanismo costituzionale deve essere sempre in grado di creare al vertice.

In questo periodo – anche la lettera con cui siamo stati invitati a questo incontro vi accenna – certi avvenimenti hanno indotto taluni a parlare di crisi dei regimi presidenziali.

Debbo dire che quel che è avvenuto in questi ultimi tempi non mi sembra giustificare queste critiche. Certo mi rendo conto – ma è un diverso problema – che instaurare un regime presidenziale in un paese di tradizione parlamentare come l'Italia è cosa ardua e tale da poter spiegare serie esitazioni.

Consideriamo il caso Watergate. Confesso di non conoscere a fondo la questione. Mi pare tuttavia evidente che le esigenze che un regime ben congegnato dovrebbe salvaguardare, se sorge uno scandalo che coinvolge la persona del capo dell'esecutivo, siano essenzialmente queste: l'esistenza di poteri indipendenti, capaci di mettere in luce lo scandalo; la possibilità di chiamare il capo dell'esecutivo a rispondere del suo operato; la garanzia che egli non sia posto in condizione di essere travolto senza un vero giudizio, o di doversi piegare a un ricatto; la certezza che la direzione politica dello Stato, durante la crisi, sia assicurata.

A me pare che almeno le prime tre condizioni siano state sufficientemente assicurate sinora in America: i poteri legislativo e giudiziario sono stati liberi di porre in piena luce lo scandalo; la procedura dell'*impeachment* consente di chiamare il presidente a rispondere del suo operato; la sua posizione costituzionale gli ha permesso di resistere e di non sottostare a possibili ricatti.

La quarta condizione è certo la più difficile a realizzarsi. Non c'è sistema d'ingegneria costituzionale il quale possa impedire che, quando sul capo dell'esecutivo

è gettata l'ombra di un sospetto, egli non perda in prestigio e in capacità di guida. Possiamo constatare però che la direzione politica negli Stati Uniti è tuttora attiva ed efficiente, specie nel campo della politica estera.

In un caso simile, in un regime parlamentare come il nostro, il presidente del consiglio, e con lui il governo, o sarebbero stati travolti da una tempesta parlamentare, senza alcuna possibilità concreta di difendersi e di resistere, oppure, caso più triste, avrebbero potuto essere indotti a cedere al ricatto, cadendo così sotto la ferula di coloro che fossero stati in grado di far valere e di mettere in luce lo scandalo e perdendo ogni effettiva capacità di direzione politica. Che se poi si fa l'ipotesi che la maggioranza li avesse invece seguiti sino in fondo, non sarebbe stato possibile far luce sullo scandalo, data l'impossibilità di un giudizio di accusa.

In conclusione a me pare che il caso Watergate non costituisca un valido argomento contro il regime presidenziale.

E lo stesso direi – salva la necessità di approfondire di più la conoscenza dei fatti per la crisi cilena. Mi pare invero che questa non sia dipesa dal fatto che in Cile il presidente sia eletto dal popolo, ma invece da una manovra parlamentare, cioè dal fatto che, non avendo nessuno dei candidati alla presidenza riportato voti sufficienti per essere eletto direttamente, la scelta fra Allende e il suo avversario dovette essere effettuata dal parlamento, e che, in questa occasione, il partito democratico cristiano preferì dargli il suo appoggio, unendo i suoi voti a quelli dei partiti di sinistra, anziché sostenere il suo avversario. Ci si può chiedere a buon diritto se quel partito avrebbe tenuto lo stesso atteggiamento davanti al corpo elettorale e se proprio la componente parlamentare del regime non abbia favorito questa manovra.

Certo si può obiettare che, quando i candidati alla presidenza non raggiungono la maggioranza richiesta, è normale che decida il parlamento. Anche negli Stati Uniti avviene così. Gli inconvenienti che possono derivarne non possono però essere imputati al carattere presidenziale del regime.

C'è poi l'argomento che si vuol trarre dal referendum.

FERRARI – Io vorrei che tu ci illustrassi come funzionerebbe questo sistema nella nostra reale situazione. Negli Stati Uniti il partito comunista è pressoché inesistente ed i sindacati si propongono solo rivendicazioni salariali e migliori condizioni di lavoro. Da noi il partito comunista ha nove milioni di voti ed i sindacati non tanto concorrono, quanto impongono le scelte politiche. Come dominerebbe queste forze, in caso di loro resistenza, il capo di un governo presidenziale?

MAZZIOTTI – Come le domina il regime parlamentare?

FERRARI – Se non vogliamo dire che in Italia la democrazia è impossibile, allora il problema è di avere un potere che sia in grado di contrapporsi e sovrapporsi ai poteri settoriali, cioè che abbia effettiva volontà politica e che sia effettiva espressione della maggioranza del popolo.

GALEOTTI – Il governo di legislatura assolve a questa esigenza, senza avere la rigidità del governo presidenziale.

MAZZIOTTI – Quanto al referendum, si dice che, dando la parola direttamente al popolo, si arriva alla spaccatura verticale del paese.

A me pare che il caso del referendum sul divorzio dimostri il contrario. Se arriveremo a questa prova, vedremo uno schieramento, in cui partiti che non sono certamente rivoluzionari voteranno per l'estrema sinistra e un partito che vuol mutare il regime voterà con la democrazia cristiana. Avremo cioè uno schieramento diverso da quello che si verificherebbe nel caso in cui si effettuasse un'elezione presidenziale. Non mi par dunque esatto che, dando la parola al popolo, si rischi di spaccare il paese in due. Si possono avere anche coalizioni transeunti. A meno che non s'intenda, per spaccatura, porre al popolo un'alternativa chiara, da decidere per il sì o per il no.

Mi sembra che il momento in cui ci riuniamo sia particolarmente importante. Il fatto più grave dell'attuale situazione consiste, a mio avviso, nel modo con cui il governo fa fronte alla crisi in atto. È la prima volta da molti anni che l'Italia si è trovata a dover fronteggiare un problema di una certa gravità, anche se non drammatico, cioè una crisi economica e di rifornimenti. Bisogna riconoscere che il governo l'ha affrontata in modo del tutto inadeguato. Tutti ricordiamo un certo vertice in cui pareva che il sommo della sapienza e della forza politica del paese si fosse riunito per salvare l'Italia. Ebbene, da quella riunione vennero fuori certe decisioni che furono fatte cadere il giorno dopo, tra le spietate e ironiche critiche dell'opinione pubblica.

Ogni giorno si aggrava lo sfasciamento dell'amministrazione e della magistratura. Quanto al parlamento, esso è completamente tagliato fuori. Per la crisi energetica, il governo ha emanato un decreto-legge contenente le sanzioni al divieto di circolazione dei mezzi motorizzati nei giorni festivi, la cui legittimità costituzionale è quanto mai dubbia. La camera dei deputati ha cercato di emendarlo in sede di conversione, ma il governo si è opposto ed ha ottenuto che fosse convertito in legge quel testo veramente abnorme.

Non vorrei cadere nella polemica politica banale, ma anche le cose semplici hanno il loro rilievo. Che il governo non riesca a dire se fissa o non fissa certi prezzi, che preannunci prossimi aumenti e poi si lamenti se, nel frattempo, le merci scompaiono, tutto questo dimostra una tale insipienza e una tale incapacità di decidere, che c'è da tremare al solo pensiero di quel che avverrebbe se il paese si trovasse di fronte a una minaccia veramente seria.

Questo è l'aspetto più grave. Una classe politica può avere molti difetti, ma deve saper provvedere alle esigenze fondamentali dello Stato.

MORTATI – Questa insipienza sarebbe eliminata per il fatto di avere un governo stabile?

CRISAFULLI – Se il governo stabile è dello stampo di certi governi che ci hanno deliziato in un recente passato, no davvero.

MAZZIOTTI – Io penso che una legge elettorale maggioritaria e un governo presidenziale porterebbero quasi certamente a un rinnovamento del personale politico e a una drastica riduzione del potere dei partiti. È poi da presumere che i candidati alla presidenza, dovendo affrontare l'elezione popolare diretta, sarebbero scelti fra persone dotate di capacità e di prestigio, che siano in grado di governare il paese.

Attualmente, con la rappresentanza proporzionale, la burocrazia dei partiti è arbitra delle candidature. Gli effetti di questo sistema sono ben noti: noi tutti sappiamo come è formato il parlamento e come la curva della capacità e dell'autorità morale dei suoi componenti sia discendente.

Mi sembra che da questa riunione potrebbe uscire, con il consenso di tutti, un comunicato, una dichiarazione, un richiamo insomma a questa gravissima crisi dello Stato. Ritengo che il parere delle persone autorevoli che sono presenti potrebbe aver qualche effetto sull'opinione pubblica e che, sul piano politico, questa sia la cosa più opportuna che potremmo fare.

MORTATI – La situazione di carenza è conosciuta, ormai è nell'opinione comune: il nostro comunicato non aggiungerebbe nulla di più a ciò che è appunto nella coscienza comune. Abbiamo citato i partiti, abbiamo citato la frase di Nenni.

CUOCOLO – Attualmente nelle candidature si opera con criteri proporzionali da parte delle burocrazie dei partiti. Sappiamo perfettamente come è formato il nostro Parlamento e che la curva della capacità e della moralità è chiaramente discendente.

Mi sembra che da questa riunione, con il consenso di tutti, potrebbe uscire un comunicato, una dichiarazione, un richiamo a questo stato di sfasciamento. Penso che il parere delle persone autorevoli che sono presenti potrebbe avere qualche effetto sull'opinione pubblica. A me sembra che siamo arrivati all'estremo limite. Sul piano politico è più importante fare questo che discutere l'argomento, pure importantissimo, relativo allo scandalo del quale si è parlato.

Innanzitutto io non credo che ci sia un problema di contenuti nel senso di riforme. Io credo che il problema dei contenuti sia strumentalizzato in rapporto alle alleanze. C'è un problema di alleanze politiche in relazione al fatto che la situazione italiana presenta delle peculiarità che non si registrano in situazioni alle quali ci siamo riferiti (Germania, Stati Uniti, Inghilterra e altre). C'è infatti la presenza di una forza che si ritiene antisistema e che è così rilevante da sfiorare il 30% dei voti. È un problema dal quale non ci si può sottrarre e che non si può non tenere in considerazione, altrimenti non si riesce a dare una giusta valutazione. È infatti inutile valutare il problema nei termini tedeschi, quando il problema è diverso. Non si tratta di situazioni ripetibili.

Si è fatto un richiamo alla moralità. È chiaro che non si può chiedere un comportamento di tipo morale o moralistico alla classe politica, il cui comportamento ha da essere, ovviamente, un comportamento politico. La politica e la morale sono due sfere diverse, anche se questo non significa che debbano essere in contraddizione. Il problema che ci interessa è di scelte politiche e di tecniche istituzionali. A me non compete proporre qui scelte politiche, anche se mi rendo conto che fra scelte politiche e tecniche istituzionali ci sono collegamenti e interferenze, perché le une determinano le altre e viceversa.

A questo punto mi sembra che si possano enucleare alcune conclusioni da ciò che è stato detto, per vedere fino a qual punto sono sostenibili in relazione alla situazione italiana attuale e tenendo conto della distinzione proposta dal prof. Crisafulli fra modifiche *nel* sistema e modifiche *del* sistema. Infatti, se dovessimo operare nel deserto, potremmo scegliere un sistema o un altro. Noi non siamo nel deserto e dobbiamo tenere conto dei dati dai quali partiamo, considerando che le modifiche nel sistema sono le uniche che hanno qualche possibilità di essere realizzate.

Innanzitutto, a mio avviso, occorre evitare la doppia proporzionalità, che è veramente l'elemento disgregante al massimo grado quando si attua a livello di elezioni politiche generali e nella vita interna dei partiti.

Ho dei dubbi sulla possibilità di giungere ad elezioni maggioritarie, eventualmente a doppio turno, nelle elezioni politiche generali, proprio perché le forze minori si

opporrebbero. In sede parlamentare non c'è alcuna possibilità di giungere ad un risultato di questo tipo, a meno che non ci sia l'alleanza fra DC e PCI. A questo punto però si ritorna al discorso delle alleanze. Questo discorso propone una grande coalizione di tipo tedesco, tenendo però presente che in Italia uno dei due partners sarebbe il PCI. D'altra parte abbiamo visto che in Germania il Partito Socialdemocratico ha battuto la CDU. La grande coalizione non è un punto di riferimento gradito ai democristiani italiani. La CDU è oggi in una posizione emarginata: e le ultime elezioni nei Lander non sempre hanno portato aumenti i consensi alla posizione democristiana. La grande coalizione, in definitiva, non ha giovato alla CDU.

Mi sembra che sia molto difficile arrivare a modifiche del sistema, è una constatazione della quale dobbiamo tener conto. Per quanto riguarda le clausole di sbarramento, pochi hanno sottolineato che una clausola di sbarramento ha funzionato e ha eliminato il PSIUP dalla Camera dei deputati (si tratta della clausola dei 300.000 voti e del quoziente intero in almeno una circoscrizione). Si è verificato un accorpamento di tale partito in altre formazioni politiche, con un risultato indubbiamente positivo.

A mio avviso, il discorso va rivolto ai partiti e particolarmente ai partiti della maggioranza governativa. Occorre innanzitutto evitare l'exasperazione del proporzionalismo all'interno della DC. Ma questo può realizzarsi solo o con l'autodisciplina o mediante una legge-quadro sui partiti, come diceva il prof. Crisafulli. Questo, forse, era utopistico un mese fa, ma non oggi. Sull'onda della situazione che si è determinata per il finanziamento dei partiti, si potrebbe forse introdurre anche una regolamentazione generale della vita interna dei partiti. Questa è l'unica possibilità che la situazione contingente fornisce. Altre possibilità, a mio avviso, non ce ne sono.

Una constatazione evidente è che c'è un trasferimento del potere dai centri istituzionali ad altri extraistituzionali.

Ora, un ritorno del potere agli organi istituzionali a mio avviso – l'hanno detto in molti, ma debbo sottolinearlo anch'io – significa anzitutto un ritorno di potere al Governo, all'autorità del Governo. Spesso nella polemica si dice (è una polemica che ci fu anche nel periodo della Costituente) che il Governo forte può preparare un colpo di stato. È vero il contrario! La mia impressione è che si deve richiedere che un Governo sia autorevole, non autoritario, e che abbia gli strumenti per governare. Il discorso torna dunque alla legislazione e alla possibilità che il Governo ha di legiferare.

L'ipotesi che ho formulato questa mattina, e che intendo riprendere, si inseriva forse nel discorso del governo di legislatura, ma ne era anche autonoma, nel senso che il Governo di legislatura probabilmente risponde all'esigenza di stabilità di un Governo ma non a quella di efficienza. Può anche darsi che la stabilità conferisca anche efficienza, ma ho qualche dubbio in proposito. Quello che è necessario è che il Governo abbia le leggi per attuare il suo programma. Il punto primario, a mio avviso è assicurare al Governo gli strumenti legislativi per operare.

MORTATI – Sull'ordinamento dei partiti sarebbe bene procedere ad un approfondimento.

LA PERGOLA – Prima che si passi a quest'altro argomento, vorrei sostare su un'osservazione del professor Mortati, che riguarda sotto altro profilo l'adattabilità del governo di legislatura all'ambiente politico italiano. Il primo fattore della stabilità di un ordinamento costituzionale, avverte il nostro moderatore, è quello dell'omogeneità sociale. Nel nostro paese, nonostante i progressi compiuti, permane un grande divario

fra le regioni – il Nord, largamente integrato con il resto dell'Europa, il Sud destinato a rimanerne fuori – e fra le classi; qualsiasi rimedio istituzionale rischia dunque di poggiare su basi malsicure fino a quando una seria e coraggiosa azione riformatrice non abbia provveduto a rimuovere, insieme alle diseguaglianze, le tensioni ed i conflitti che ne scaturiscono.

L'argomento è senza dubbio importante, ed è stato spesso avanzato dalla sinistra europea per affermare che perfino le forme più avanzate del liberalismo politico e dei sistemi capitalistici entrano in crisi, quando, in fase di recessione economica, scompare ogni certezza del «*profit making*», molla propulsiva delle grandi democrazie occidentali. Nel nostro caso, esso dovrebbe allora valere anche se, per avventura, ci avvicinassimo di qualche passo ai modelli di queste più antiche e fortunate democrazie; ma ciò nulla toglie alla evidenza del fatto che, nel nostro sistema, il governo, per quanto possa averne il proposito, è, intanto, tutt'altro che idoneo, strutturalmente, ad organizzare e gestire una politica di riforme.

Ed ecco che si scivola in un circolo vizioso: da un canto le riforme sociali giovano a rafforzare le istituzioni democratiche, dall'altro esse esigono pur sempre un minimo di efficienza – e diciamo pure, di fiducia – nell'apparato dei poteri decisionali, e nell'amministrazione, che oggi manca, e che bisognerebbe invece assicurare. Se poi si ritiene che, a questo fine, avrebbe giovato, o rilevato, assai più che il sistema istituzionale, una più larga ed incisiva presenza al governo delle forze di sinistra, allora il discorso si sposta su un altro piano; larghi settori di queste forze oggi esclusi dal potere centrale – mi riferisco soprattutto al PCI – hanno avuto parte attiva nel governo dell'immediato dopoguerra, come sappiamo. Quale effettivo contributo si può dire che esse abbiano recato alla causa delle riforme sociali, di cui avvertiamo tuttora la necessità?

CRISAFULLI – Era un'altra epoca; c'era la ricostruzione.

LA PERGOLA – Ebbene, fuori d'Italia, la epoca della ricostruzione è stata spesso, come del resto richiedevano le necessità del momento, quella di una pianificazione audace ma razionale, della quale si è potuto poi raccogliere il frutto. È l'epoca nella quale i partiti socialisti giungono al potere e riescono ad attuare estesi programmi di nazionalizzazioni e riforme. Basterebbe l'esempio della Gran Bretagna: Il governo laburista, uscito vittorioso dalle prime elezioni del dopoguerra, costruisce un «Welfare State» avanzato come pochi altri; ma il fenomeno è generale, e, oltre al Nord Europa, anche la Francia pregollista vive la stagione, breve ma felice, di un governo socialista, quello di Blum.

Nel caso dell'Italia, si dovrebbe aggiungere che il problema della partecipazione della sinistra al governo è stato fin dall'inizio complicato dal fatto che, a torto o a ragione, è stata posta in dubbio l'omogeneità del partito comunista rispetto al sistema; e ciò, anche quando, fino al 1947, questo partito è stato ammesso a far parte delle coalizioni che reggevano il paese. Forse la preoccupazione – dominante, si può dire, sin dagli albori della nostra repubblica – di delimitare l'area democratica nella quale può muoversi la maggioranza, ha contribuito in qualche modo a relegare in secondo piano il merito dei programmi di governo, e a pregiudicare la realizzazione e finanche l'avvio di molte riforme, che pure erano concordemente ritenute necessarie. Così è accaduto che nel periodo della stabilità governativa, dovuta alla polarizzazione degli schieramenti

politici, e al lungo protrarsi dell'autorevole *leadership* di De Gasperi, non poche scelte si siano dovute accantonare.

MAZZIOTTI – È stata realizzata la riforma agraria.

LA PERGOLA – Sì, ma quante altre scelte sono state rinviate? Lo stesso problema, s'intende, si porrebbe nel caso di un'eventuale riforma, *del* sistema o *nel* sistema, la quale abbia come conseguenza, non dirò il riassetto dell'intero scenario dei partiti, ma una qualsiasi alterazione degli attuali rapporti di forza, che, da una parte o dall'altra, si vogliono invece mantenere inalterati. A questo riguardo i meccanismi elettorali contano, come tutti sappiamo, non meno di quelli istituzionali. Non v'è forma di governo diretto che non implichi una qualche concessione al criterio maggioritario; ma le resistenze che incontra l'adozione di un siffatto criterio sono note, e si spingono sino al punto di un rifiuto sistematico e pregiudiziale. La paura del tuffo in una nuova realtà elettorale è avvertita dalla classe politica come un vero e proprio «*horror vacui*». Qui confluiscono interessi molteplici ed eterogenei, dal momento che, di tutte le scelte possibili, proprio questa del sistema elettorale implica, a me pare, un'opzione di fondo o per la via del confronto diretto fra grandi blocchi del partito o per quella – finora, tutto sommato, preferita dai partiti maggiori – dell'allargamento progressivo delle coalizioni governative per il tramite del regime di assemblea.

D'altra parte, anche i partiti minori che ora, al governo, insistono sulla netta e intransigente delimitazione dell'area democratica, sono per forza di cose contrari ad una soluzione maggioritaria pura, come è quella delle democrazie anglo-sassoni, dalla quale essi uscirebbero subito in frantumi. Rimane però il fatto che, questa non è la sola scelta possibile, se si pensa seriamente ad una revisione dei congegni elettorali. Vi è, per esempio, il sistema maggioritario a due turni, adottato in Francia, o quello del doppio scrutinio, proporzionale-maggioritario, sperimentato nella Germania Occidentale, e del resto non estraneo al nostro ordinamento. Si pensi alla legge elettorale del Senato, della quale si potrebbe agevolmente perfezionare il meccanismo.

In ogni caso tutte queste formule tecniche non escludono, anzi impongono, le coalizioni fra partiti, e perciò non sacrificano i partiti minori di una certa consistenza, e al tempo stesso operano una utile correzione di quella tendenza al frazionismo, della quale abbiamo lamentato gli effetti. Nei limiti in cui simili previsioni sono consentite, si può inoltre calcolare che alla DC ed ai suoi alleati di governo, un congegno che incentivasse i blocchi elettorali consentirebbe di consolidare ed allargare il loro margine di maggioranza. Questa sarebbe la premessa indispensabile perché, sul piano istituzionale, si approdasse ad un governo di legislatura. I socialisti vedrebbero aumentare il loro peso specifico. Con ogni probabilità, in un sistema che semplifica lo schieramento elettorale, e fa ruotare la maggioranza sul perno dei partiti che hanno una posizione, diciamo, «angolare», essi sarebbero l'ago della bilancia, acquistando il vantaggio di poter decidere se permanere nell'attuale maggioranza, e nel governo, o se allearsi con i comunisti, ed in questo caso puntare ad un più faticoso e problematico ritorno al potere, ma sempre da tutt'altra posizione di forza che quella loro riservata nell'ipotesi del «compromesso storico».

CUOCOLO – Mi chiedo se ci sarebbe compattezza della DC nel caso si arrivasse alla situazione che prospetti.

LA PERGOLA – Perché ci dovrebbe essere minore compattezza di quella che c'è attualmente?

CUOCOLO – Nel caso di opzione forzata fra destra e sinistra penso che una frangia della DC sceglierebbe la sinistra.

LA PERGOLA – Se guardiamo a questi ipotetici sviluppi, come credo si debba, alla luce dell'esperienza fin qui fatta, questa tua previsione non può essere facilmente condivisa. La DC è costretta dalla sua vocazione interclassista e di partito di governo a non rinunciare al suo ruolo di centralità, e se si spingesse a sinistra quanto tu dici perderebbe buona parte del suo elettorato, o strada facendo si trasformerebbe in altro tipo di formazione politica...

Ma, per riprendere il discorso di poc'anzi, basterebbe richiamare le autorevoli testimonianze di una nutrita schiera di uomini di governo e di cultura, da Blum a Mendes France, a Laski per sfatare la favoletta di un esecutivo forte dietro il quale si annida la reazione. Duverger avverte che, in Francia, le sue tesi istituzionali avrebbero sin dalla quarta repubblica agevolato la riunione in un corpo nuovo delle sparse membra dei partiti di sinistra. Questo era il disegno del socialismo liberale: e si capisce che esso sia stato osteggiato dai comunisti, dove questi rappresentano il più forte partito della sinistra, ma propugnato, anche in seno alla nostra assemblea costituente, dal Calamandrei ed altri esponenti del partito d'Azione, il cui vero obiettivo, purtroppo fallito, era quello di costruire un'alternativa laica e democratica alle forze moderate. Se questa prospettiva ridiventasse attuale per il nostro paese, si verrebbe in effetti a creare un clima meglio propizio o al governo di legislatura o ad analoga soluzione istituzionale.

Su quest'ultimo punto vorrei aggiungere qualche rilievo a quel che l'amico Mazziotti ci ha detto del modello presidenziale. A mio avviso, non vi è alcun serio pericolo che, trapiantato in un ambiente come il nostro, il governo presidenziale possa tralignare in un governo autoritario. Vi è, semmai, il rischio opposto della fragilità istituzionale d'un sistema che deve reggersi in bilico sul prudente dosaggio, ed in definitiva sull'equilibrio dei poteri. Il regime presidenziale del tipo statunitense è infatti un regime arcaico, che circonda il potere esecutivo di tutti i limiti scaturenti dalla concezione negativista dello stato, propria dell'epoca in cui esso è venuto alla luce. La stessa struttura federale costituisce, prima ancora che la giustificazione, un limite del potere presidenziale; ed in più, c'è la divisione – almeno tendenzialmente, rigida – dell'esecutivo rispetto alle sfere del legislativo e del giudiziario. Questi altri due poteri sono ciascuno in grado di neutralizzare o di ostacolare l'indirizzo politico del presidente. Certo, il sistema costituzionale si è evoluto, ma non ha mai deviato da questa regola fondamentale, senza la quale, come è spesso accaduto in ordinamenti che del modello americano hanno mutuato la forma ma non la sostanza, il governo presidenziale cesserebbe di essere quello che è, per definizione: cioè una democrazia costituzionale in contrapposto alla democrazia radicale, dalla quale rampollano le forme estreme e distorte del parlamentarismo europeo.

A prescindere da altre cose, il presidenzialismo del tipo statunitense esige un potere giudiziale autorevole – e tale è quello anglo-sassone – la fluidità dei partiti politici e la mobilità dei quadri dirigenziali dello stesso apparato amministrativo, che ciascun presidente, grazie al sistema delle spoglie, riempie di funzionari di sua fiducia, trascinandoseli dietro, «sulle punte della marsina».

Immaginiamo che il sistema sia trapiantato in Italia con le stesse caratteristiche istituzionali che esso ha assunto negli Stati Uniti. Avremmo federalismo pieno in luogo dell'autonomia regionale; un presidente separato istituzionalmente dalle Camere e perciò intento continuamente a tessere le fila di una «sua» fluttuante ed occasionale maggioranza in seno agli organi legislativi; e se la distinzione dei poteri non fosse ridotta ad una formula insignificante, una libertà di azione dei parlamentari, che allenta i vincoli di disciplina di partito e al limite può premiare, piuttosto che scoraggiare, le posizioni o clientele personali dei potentati della classe politica. Nel settore dell'amministrazione, tolta al governo la sostanza dell'organo collegiale ed accentrato nel presidente il potere esecutivo, si andrebbe incontro anche al rischio di una crescita disordinata di enti pubblici dove ora sono i ministeri. Siffatti enti, immancabili in ogni sistema presidenziale, potrebbero svegliare la tentazione di una «senatorial courtesy» all'italiana, di costose trame di sotto governo, allo stesso modo che la fungosi delle «leggine» copre oggi interessi corporativistici e sezionali.

La tecnica del governo presidenziale, come mostra l'esperienza del Sud America, ha funzionato difficilmente fuori dalla grande dimensione e tradizione della democrazia americana. Da noi, si aggiunge l'altro facile rilievo che una monocrazia come quella statunitense significherebbe un monocolorismo perpetuo; i partiti minori, finché i loro voti rimangono numericamente indispensabili per una riforma di questa portata, vi si opporranno, per le stesse ragioni che essi fanno valere contro il sistema maggioritario puro: questo li escluderebbe dalle, Camere, il presidenzialismo dal governo. Una soluzione di compromesso, come quella del governo di legislatura, avrebbe dunque, allo stato delle cose, maggiori «chances» di passare.

C'è chi obietta che nel governo presidenziale il potere dei partiti viene ridotto, praticamente circoscritto alla fase elettorale. Osservo però che, se così è stato in Francia, ciò è dipeso non tanto dal presidenzialismo come forma istituzionale quanto dal sorgere di un nuovo partito, quello del generale De Gaulle, che ha fatto da «levatrice» al sistema. In Italia, se si dovesse arrivare al regime presidenziale con l'apporto determinante della DC, e non possiamo certo prevedere altre ipotesi non si può presumere che questo partito ne uscirebbe, come per incantesimo, trasfigurato. Potrebbe, tutt'al più rinnovarsi il processo selettivo dei «leaders» della DC, o anche degli altri partiti politici. Probabilmente, una parte almeno della dirigenza verrebbe fuori dalle amministrazioni locali, dalle presidenze delle regioni o delle grandi industrie, nelle quali si saggia il «presidential timber» degli aspiranti al potere. Se poi questi dati possano influire anche su un riassetto strutturale dei partiti politici, è difficile prevedere. In ogni caso si tratterebbe di un processo lento e graduale che accompagna, e non precede, la instaurazione del sistema. Se si guarda al modello americano, non si può certo dire che i partiti politici siano stati forgiati – come è accaduto, in circostanze forse irripetibili nella Francia gollista – ad immagine e somiglianza di un capo carismatico; al contrario, è il presidente ad essere condizionato ed espresso dal sistema.

Con tutto ciò, bisogna onestamente riconoscere che, una volta maturate le condizioni politiche per una riforma costituzionale, nel nostro paese saremmo in fondo già al punto in cui la scelta tra repubblica presidenziale o governo di legislatura può essere relativamente secondaria. In questo caso si sarebbe infatti già acclarato che, in una moderna democrazia, il ruolo dei partiti deve esser adattato e subordinato all'esigenza di affidare le scelte decisive direttamente al corpo elettorale: quando il popolo fosse chiamato ad eleggere il governo, non importa di qual tipo, il programma e lo

schieramento delle forze politiche assumerebbe una chiarezza di cui oggi non vi è sentore, e questa sarebbe, in ogni caso, la cosa essenziale.

Mi sia consentito un ultimo rilievo su un altro argomento che il prof. Mortati ci ha invitato a discutere, quello del finanziamento dei partiti politici. Il finanziamento pubblico deve accompagnarsi ad un serio controllo, e in definitiva alla disciplina del partito politico; diversamente, esso si traduce in un ulteriore e ingiustificato privilegio della classe dominante. In Germania, quando si è pensato a finanziare i partiti, si è anche fatto una legge che ne fissa uno statuto-tipo. È una seria garanzia, come si sa, della stabilità del quadro istituzionale. Non a caso, sempre in Germania, diversamente che da noi, è previsto che la corte costituzionale possa sciogliere i partiti non conformi al sistema. In Svezia, insieme al finanziamento pubblico, c'è un complesso di controlli contabili pubblici infinitamente più penetranti di quelli che i nostri politici sembrano vagheggiare, per non parlare della capillare sorveglianza sull'amministrazione che si esercita attraverso un istituto del quale il prof. Mortati ha inutilmente auspicato l'adozione in Italia, il difensore civico. Assai più coerente era il coraggioso disegno di Don Sturzo, che voleva moralizzare la vita politica razionalizzando le spese elettorali e vietando i finanziamenti occulti, invece che addossando le spese del mantenimento dei partiti sulle spalle del contribuente.

MAZZIOTTI – Vorrei replicare brevemente alle affermazioni di La Pergola sulla connessione fra regime presidenziale e federalismo.

Una delle ragioni che mi inducono oggi ad essere favorevole al regime presidenziale sta proprio nell'esistenza delle regioni. Sono stato contrario alla riforma regionale; ma ora le regioni ci sono e non credo possibile di fare passi indietro. Ebbene, proprio perché ci sono le regioni, è necessario un esecutivo forte e di alto prestigio, affinché le tendenze centrifughe non prevalgano.

LA PERGOLA – Lo chiedono le stesse regioni.

MAZZIOTTI – Credo che la situazione esistente in Italia sia a favore proprio della mia tesi, fra l'altro per le ragioni addotte da La Pergola, cioè per la connessione che c'è fra decentramento istituzionale e presidenzialismo.

Certo La Pergola ha ragione, quando dice che il regime presidenziale può dar luogo a situazioni di stallo. Ma il nostro regime non è forse una situazione di stallo istituzionalizzata e permanente?

Si parla sempre del presidente Wilson e della mancata ratifica del trattato di Versailles; ma gli Stati Uniti esistono da quasi due secoli e mi pare che siano stati troppo attivi sulla scena del mondo perché il loro regime possa essere accusato di inefficienza!

La questione dell'imparzialità dell'amministrazione mi sembra alquanto secondaria. Sul piano legislativo e anche costituzionale non è certo impossibile escogitare rimedi. Adottare il regime presidenziale non significa copiarne pedissequamente il sistema di governo degli Stati Uniti.

Insisto nel sostenere che l'Italia può diventare uno Stato governato in modo efficiente solo se a capo dell'esecutivo c'è una persona che ha l'investitura del suffragio universale, e ciò perché ci sono da noi forze esplicitamente o tendenzialmente fuori del sistema, che, col regime attuale, lo condizionano, non essendovi alcuno che sia in grado di dominarle.

Tornando al problema delle situazioni di stallo, si può osservare come anche l'attuale esperienza francese dimostri che l'investitura popolare dà al presidente un'autorità e una capacità di azione che vanno al di là dei testi. Non mi sembra facile quindi che il parlamento possa opporsi, su questioni importanti, alla volontà del presidente, bloccando l'attività di governo, a meno di non avere dietro di sé un largo appoggio dell'opinione pubblica. Ma, in quest'ultimo caso, sarà il presidente ad evitare lo scontro con il parlamento ed egli sarà tanto più sensibile alla volontà del corpo elettorale, in quanto la durata del mandato presidenziale dovrebbe essere relativamente breve, come in America.

GALEOTTI – Io vorrei ritornare al tema della scelta fra sistema presidenziale e governo di legislatura. Posso convenire con quanto ha detto La Pergola poco fa, nel senso che, alla fine, una scelta di fondo che cada vuoi sull'una vuoi sull'altra di queste due forme di governo soddisferebbe, in modo sostanzialmente analogo, all'esigenza profonda, tipica delle grandi società democratiche contemporanee, di realizzare un collegamento diretto tra popolo e governo, tra l'investitura del capo del governo e la volontà popolare quale si esprime in sede di elezioni generali politiche.

E tuttavia mi pare necessario svolgere qualche cenno in favore della tesi del governo di legislatura, rispondendo ad alcune osservazioni avanzate stamattina dall'amico Mazziotti. A me sembra che proprio quell'argomento per il quale egli si era mostrato perplesso nei confronti di questa figura di governo giochi, semmai, a favore di una preferenza per il governo di legislatura piuttosto che per quello presidenziale. Mazziotti diceva infatti che il governo di legislatura non appartiene alla nostra esperienza storica. Ma, a maggior ragione, non vi appartiene il governo presidenziale; non appartiene, in modo particolare, alla *nostra* esperienza storica, italiana, come, più in generale, non appartiene a quella europea (il caso di Luigi Napoleone, e l'infausta fine della II repubblica francese, del 1848-51, attestano appunto l'estraneità di quel modello alla tradizione europea); mentre, per contro, il governo di legislatura, anche se si esprime nelle tacite sfuggenti regole delle *constitutional conventions*, è il modello ormai consolidato in cui, *di norma*, si atteggia il governo parlamentare in Gran Bretagna, dalla cui matrice in fondo è derivata tutta l'esperienza europea, e nostra in particolare, del governo di gabinetto o parlamentare.

Il governo di legislatura (nel disegno razionalizzato che da anni andiamo prospettando) è, per l'appunto, una forma di governo che stabilisce l'agganciamento del governo, e più specificamente del *Premier*, alla sovranità popolare, restando tuttavia nel quadro caratteristico della forma parlamentare poiché salvaguarda in pieno il collegamento istituzionale del governo con il parlamento.

Riepilogo rapidamente quelli che a me paiono i vantaggi del governo di legislatura. Anzitutto, il vantaggio di fondo (comune del resto anche alla forma presidenziale) consistente nell'investitura popolare diretta del capo del governo, dalla quale scaturisce l'autorità morale e politica del governo stesso, che è, a sua volta, la ragione prima della sua efficienza oltre che della sua stabilità. A tal proposito, mi sia consentito soffermarmi un istante sul rapporto che corre tra *stabilità* ed *efficienza* di un governo, per evitare l'indebita equazione e conversione che spesso si fa tra l'una e l'altra. La stabilità è certamente condizione imprescindibile per l'efficienza e la concreta capacità realizzatrice di un governo, ma non ne è la causa genetica, com'è dimostrato del resto dal fenomeno dei governi «stabili» che non sono «efficienti». I governi sono efficienti non solo e non tanto perché sono stabili, quanto perché sono *autorevoli*. Possono esserci

– e ne abbiamo fatto l'esperienza anche noi in Italia – governi (relativamente) stabili, ma immobilistici, cioè inefficienti: stabili, proprio perché inefficienti; nei quali cioè la stabilità viene ottenuta a prezzo della rinuncia ad ogni volontà di realizzazione e di efficienza; ché, se questa si manifestasse, insorgerebbe immediatamente la crisi, cioè l'instabilità. Ma questo fenomeno (che non è certo segno di buona salute delle istituzioni) si riconduce sempre al fatto che tali governi non sono sufficientemente autorevoli; la loro investitura, lungi dall'aver quella forza morale e politica che è inerente ad una immediata legittimazione da parte dell'elettorato, deriva da una serie di deleghe successive, di secondo o di terzo o di maggior grado, ed è perciò intrinsecamente debole.

In quest'ordine di considerazioni, il governo di legislatura presenta fondamentalmente gli stessi vantaggi del governo presidenziale. Ma in più il governo di legislatura non presenta quelli che ne appaiono i possibili svantaggi: da un lato, quello di una certa rigidità e fissità di funzionamento che possono condurre facilmente a situazioni di stallo o di paralisi tra Esecutivo e Legislativo; dall'altro, e per noi assai più grave, la concentrazione nell'unica persona della duplice veste di Capo dello Stato e di capo del governo, che costituisce un'accumulazione di poteri pericolosa ed inquietante per le tentazioni autoritarie o dittatoriali che può facilmente suscitare. L'amico Mazzotti mi ricorda che negli Stati Uniti d'America il governo presidenziale ha funzionato per quasi 200 anni.

MAZZIOTTI – Negli altri paesi americani non funziona nessuna forma di governo.

GALEOTTI – Diciamo, meglio, che il governo presidenziale si è dimostrato una forma di governo non esportabile proficuamente fuori dal continente americano, anzi, più esattamente, fuori dagli Stati Uniti. Anzitutto, se esaminiamo a fondo la storia degli Stati Uniti, le situazioni di stallo della vita politico-costituzionale americana risultano più gravi di quanto non sembri a noi europei, che le vediamo a distanza, di qua dall'Oceano. Al contrario, il governo di legislatura presenterebbe il vantaggio di un funzionamento più duttile e flessibile, che gli deriverebbe dal suo restare pur sempre nel quadro del governo parlamentare; caratteristica questa, della flessibilità, che, secondo alcuni, costituirebbe addirittura il connotato precipuo e pregevole del nostro sistema attuale, ed il più forte argomento per conservare le cose (istituzionali) così come stanno; (si dimentica tuttavia d'avvertire che tale flessibilità ed articolazione del sistema si è esasperata ormai al punto da porre in pericolo la stessa sua sopravvivenza).

Dal secondo profilo, il governo di legislatura presenta, rispetto a quello presidenziale, una struttura dell'Esecutivo dotata di elementi garantistici più apprezzabili, che difettano in quella. Il governo di legislatura consente di conservare la figura del Presidente della repubblica, che da noi, in ormai trent'anni di esperienza costituzionale, ha elaborato una sua prassi ed acquisito un particolare prestigio quale «tutore, guardiano della costituzione». Al riguardo, si è notato opportunamente stamattina che non tutte le attribuzioni del presidente della repubblica sono state messe in valore dalla prassi: tornerebbe qui prezioso l'insegnamento del primo presidente della Repubblica, Einaudi, il quale, come ci rivelò nel suo «Scrittoio del Presidente» aveva ispirato la sua azione al principio di non lasciare, ai suoi successori nel supremo ufficio, nessuna delle sue attribuzioni che non fosse stata, almeno una volta, esercitata. Val la pena di ricordare, ad esempio che il primo esercizio del veto sospensivo di una legge fu fatto dal presidente Einaudi. Orbene, codesto ulteriore elemento, della presenza di un

presidente della repubblica come organo di garanzia, posto *a latere* di un capo del governo eletto dal popolo costituirebbe una struttura istituzionale di valore non trascurabile nelle situazioni storico-sociali e politiche europee in genere, ed italiane in ispecie. Il presidente della repubblica sarebbe il garante ed il notaio insieme di tutti gli atti del *Premier*: mantenere questo organo come necessariamente legato all'emanazione ed alla firma di tutti gli atti del *Premier* costituisce certo un inciampo per questo ultimo, ma proprio per questo rappresenta una garanzia.

CRISAFULLI – Sarebbe una figura molto svuotata, più che altro decorativa.

SANDULLI – È un monarca costituzionale.

GALEOTTI – È di più del monarca costituzionale, perché il presidente della Repubblica ha da noi delle precise responsabilità giuridico-costituzionali (art. 90 cost.) che sono la base del suo ruolo effettivo e pur se fosse paragonabile ad un monarca costituzionale, sarebbe pur sempre una struttura istituzionale da non sottovalutare come «*quantité négligéable*».

SANDULLI – Come dovrebbe essere eletto?

GALEOTTI – Questo è un problema che possiamo lasciare ad un momento successivo. Potrebbe continuare la formula attuale della elezione ad opera del Parlamento in seduta comune con l'integrazione (suscettibile magari di adeguato ampliamento) dei rappresentanti eletti dai Consigli regionali. È comunque un problema di dettaglio. Una volta che si opti per la formula del governo di legislatura resterebbe dunque integra la struttura costituita dal presidente della repubblica. Ci sarebbe, così, rispetto alla forma presidenziale, il grande vantaggio di un funzionamento più flessibile e più ricco di garanzie; un capo del governo che ha tutta l'autorità di cui può essere investito il presidente di una repubblica presidenziale, che avrebbe però, al suo fianco, un organo di garanzia costituzionale come il Presidente della Repubblica e, di fronte a sé, un Parlamento politicamente e costituzionalmente capace di bloccarne l'azione, se questa si traducesse in una politica rovinosa per il Paese, mediante il voto di sfiducia, nelle forme previste dall'art. 94 cost., od eventualmente, nelle forme di un voto *costruttivo* di sfiducia da disciplinare opportunamente, come ha accennato prima La Pergola. In ogni caso, il voto di sfiducia provocherebbe ad un tempo le dimissioni del Premier e lo scioglimento della Camera, con il rinvio simultaneo dei due poteri, legislativo e governo, davanti al popolo, da cui *uno actu* sono stati eletti e di fronte al quale insieme debbono tornare.

Il Premier eletto dal popolo avrebbe poteri analoghi a quelli di un primo ministro inglese, con una posizione di netta primazia all'interno del gabinetto. Il principio monocratico, dal punto di vista della struttura del gabinetto, sarebbe qui attuato in pieno: la scelta dei collaboratori del Premier dovrebbe essere completamente libera. Concordo infine con il particolare del vice-presidente, cui accennava La Pergola, da eleggersi contemporaneamente per il caso di dimissioni, morte, incapacità, del *Premier*.

MORTATI – Si dovrebbe prevedere anche l'incompatibilità fra la posizione di ministro e quella di membro del gruppo parlamentare?

GALEOTTI – Non la vedrei come un requisito assolutamente necessario; senza dubbio essa costituirebbe una caratteristica più lineare e coerente con tutta la logica del governo di legislatura, idonea ad eliminare o ridurre drasticamente uno degli incentivi più comuni che premono solitamente sulle nostre ricorrenti crisi di governo. Del resto, l'incompatibilità non presupporrebbe l'ineleggibilità onde il Premier eletto potrebbe pur sempre scegliere i membri del suo gabinetto, tra gli eletti al Parlamento, che però perderebbero tale loro qualità assumendo l'incarico ministeriale.

MAZZIOTTI – C'è in tutto questo della astrattezza: ecco gli inconvenienti che derivano dal voler decidere su forme di governo non mai sperimentate.

Io temo che il governo di legislatura renda oltretutto facili e gravi i conflitti fra primo ministro e parlamento. Un primo ministro eletto dal popolo ha un'autorità infinitamente superiore a quella dei parlamentari: agli occhi delle masse è lui l'investito del potere. Il giorno in cui sorge un conflitto fra questo primo ministro eletto dal popolo e il parlamento, poiché, come ho detto, le crisi extraparlamentari sono sempre possibili, il primo ministro, che si vede esposto al rischio di perdere il potere dalle manovre dei partiti e dei gruppi parlamentari, è gravemente tentato di sfruttare la sua maggiore autorità davanti al popolo e di scavalcare il parlamento. A mio avviso cioè questo sistema rende probabile la violazione della costituzione da parte dell'esecutivo. Nel sistema americano, salva l'ipotesi dell'*impeachment*, nessun potere ha qualcosa da temere dagli altri. Nel governo di legislatura, invece, l'organo più efficiente e dotato di maggiore prestigio, cioè il primo ministro, avrebbe molto da temere da parte del meno efficiente ed autorevole: sarebbe una situazione gravida di pericoli.

GALEOTTI – La preoccupazione non pare abbia fondamento. Anzitutto il fatto che in un sistema nessun potere abbia a temere dell'altro (come accadrebbe, secondo Mazzotti, in quello statunitense), se può avere i suoi pregi, può essere fonte anche di grossi guai, potendo condurre a situazioni di conflitto incancrenite, come quella che quasi da un anno a questa parte grava sulla vita politico-costituzionale americana, con lo scandalo del *Watergate*. Ma poi, e soprattutto, direi che, nella logica normale del governo di legislatura, una ipotesi simile sia del tutto remota dalla realtà. Il timore del *Premier*, eletto dal popolo, di essere colpito da un voto di sfiducia del Parlamento, costituirà indubbiamente per questo organo un limite salutare, ma non mi pare pensabile come un fatto parossistico e tale da spingere il Premier a sbarazzarsi, con un attentato alla costituzione, del Parlamento. Il timore della sfiducia sarà temperato infatti dalla consapevolezza che il Parlamento non potrà mai giungervi a cuor leggero dato che con essa si provocano, bensì, le dimissioni del governo, ma anche la fine anticipata del mandato per tutti i parlamentari.

L'ipotesi del colpo di stato facile non è molto verosimile, ed è comunque assai più improbabile di quanto non sarebbe nella forma di governo presidenziale. Contro siffatta ipotesi *golpista*, il Parlamento potrebbe subito replicare con la messa in stato d'accusa del *Premier*, procedura che sarebbe per noi assai più agevole di quanto non sia l'*impeachment* statunitense, richiedendo la maggioranza semplice, e non quella qualificata. Ma vi dovrebbe essere ancor prima, come ho già avvertito, l'intervento del Presidente della Repubblica, come organo di garanzia costituzionale, che avrebbe il potere-dovere di bloccare ogni tentativo di questo genere da parte del *Premier*: non si dimentichi che il Presidente della repubblica, come Capo dello Stato, avrebbe pur sempre il comando delle forze armate. C'è infine la Corte costituzionale, anche se

questo supremo organo di garanzia costituzionale dovrebbe essere rafforzato nella sua indipendenza e vitalizzato nelle sue funzioni, anche in quella, mai fin qui esercitata, del giudizio sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. (Si può incidentalmente osservare che nella giustizia costituzionale della Germania federale, questo istituto, del giudizio sui conflitti tra i poteri od entità costituzionali funziona e non rappresenta un binario morto nelle competenze della Corte costituzionale federale).

Ad ogni modo, si possono fare tutte le ipotesi, dal *raptus* di follia al colpo di Stato, ma contro queste ipotesi, concepibili nel contesto di qualunque forma di governo, rimarrebbe la barriera del garantismo che è già caratteristico della nostra costituzione e che qui con il governo di legislatura sarebbe, come ho detto, vitalizzato e potenziato.

LA PERGOLA – C'era un periodo in cui Mussolini diceva: «Ho il decreto di scioglimento delle Camere nel cassetto!». È tutto un quadro che abbiamo sperimentato e che colora di nero la figura del Primo Ministro.

GALEOTTI – Va però ribadito che il modello del governo di legislatura cui noi pensiamo esclude, per definizione, lo scioglimento unilaterale. Lo scioglimento non è qui utilizzabile come arma in funzione preventiva e di minaccia per ammansire una Camera indocile.

CRISAFULLI – Ho l'impressione che stiamo scivolando verso la pura accademia: questa mattina, il dibattito era stato più concreto. Il modello di Governo di legislatura istituzionalizzato del quale stiamo discorrendo, ed al quale anch'io avevo finito per aderire, abbisogna di essere ulteriormente precisato nei particolari: per il momento, resta alquanto nebuloso e presenta aspetti artificiosi. aumentando le mie iniziali perplessità.

Ad essere realisti, se davvero, sotto l'assillo delle circostanze, la classe politica si vedesse costretta a modificare il sistema, l'ipotesi più probabile, o meno improbabile, è che si giungerebbe, attraverso un passaggio graduale, ad un sistema che potremmo chiamare «quasi presidenziale», del tipo della Quinta Repubblica francese, per intenderci. Un allargamento, nella prassi, dei poteri spettanti al Capo dello Stato, entro il margine abbastanza ampio risultante dai testi in vigore: accompagnato da una riforma del modo di elezione che ne accresca, anche esteriormente, pur senza farlo eleggere direttamente dal popolo, la indipendenza dai gruppi parlamentari (ciò che implicherebbe, naturalmente, una limitatissima revisione costituzionale).

Alcuni anni or sono, in un articolo scritto per «Concretezza», avevo avanzato l'idea di demandare l'elezione del Presidente della Repubblica ad un apposito collegio di «grandi elettori», comprensivo dei membri delle Camere, ma accanto ad essi anche di una serie di altri personaggi variamente rappresentativi. Beninteso, tutto ciò non precluderebbe più vaste riforme, che dovrebbero però essere convenientemente meditate, e non possono introdursi a caldo, in una situazione di emergenza (quanto meno, particolarmente grave e delicata) qual è l'attuale situazione sotto l'aspetto politico e sotto l'aspetto economico. Tanto più, insisto e concludo, che il sistema di governo di legislatura istituzionalizzato, a differenza dal sistema presidenziale, presuppone congegni molto complicati, come mi pare sia risultato chiaro dagli interventi sia degli amici che lo propongono, sia di quelli che ne hanno sottolineate le difficoltà e i possibili inconvenienti.

GALEOTTI – Tutto questo è certamente basato su una congettura, è mera *speculation* sul nostro futuro politico-costituzionale. Ognuno è libero di pensare che tali idee possano avverarsi oppure no.

Sei o sette anni fa in un convegno importante un nostro autorevolissimo collega affermava che al finanziamento pubblico dei partiti non si sarebbe mai arrivati. Ora il finanziamento pubblico si fa, magari male. Certo noi non siamo profeti. Tutto ciò che possiamo fare, e che facciamo, è un tentativo di prospezione nel futuro; e qui, congettura per congettura, l'una vale l'altra.

L'accento di Crisafulli per cui il passaggio ad una repubblica presidenziale sarebbe meno traumatizzante della scelta del governo di legislatura è, anche questo, assai dubbio e altamente opinabile. Quello del governo di legislatura, come ho detto, può ancora descriversi come uno sviluppo ed una variazione in senso immediatamente popolare del governo parlamentare; quella della repubblica presidenziale sarebbe invece proprio una rottura netta e radicale con la nostra tradizione parlamentare. Del resto, se si verificano certe condizioni, e si entrasse in una fase dinamica di rimodellamento istituzionale, fra presidenzialismo e governo di legislatura non c'è un divario di fondo; e tuttavia, differenze esistono, come s'è visto, e tali da indurre a preferire il governo di legislatura.

Questa mattina, tra le obiezioni avanzate, si era accennato anche al rischio delle crisi extra-parlamentari nei confronti di un governo di legislatura. In contrario, credo si possa escludere il prodursi di una crisi extraparlamentare in un governo di legislatura, con un *premier* che trae la investitura dal popolo. La crisi extraparlamentare ha la sua ragion d'essere, la sua giustificazione e, se si vuole, la sua funzionalità nel nostro sistema parlamentare, perché costituisce un metodo che consente di evitare l'irrigidimento caratteristico della procedura formale della sfiducia prevista dall'art. 94 cost., il quale sarebbe particolarmente costoso per il governo e le forze parlamentari interessate. Il governo che si dimette in via extraparlamentare, senza provocare formalmente il voto di sfiducia, può reimmettersi infatti nel gioco per la formazione del governo immediatamente successivo (né, del resto, sono infrequenti i governi nei quali il presidente del Consiglio succede a se stesso). Al personale politico che compone quel governo, ed a quello della maggioranza che lo sorreggeva, la crisi extraparlamentare appare la soluzione più indolore dei contrasti politici che l'hanno provocata. Viceversa, il *Premier* eletto dal popolo, essendo responsabile dinanzi al popolo, non ha alcuna ragione o interesse ad aprire una crisi extraparlamentare. Le sue dimissioni, ove fossero date spontaneamente, fuori da un voto di sfiducia del Parlamento, sarebbe per lui politicamente rovinose, lo farebbero in effetti uscire dalla scena politica. Quindi (a parte l'ipotesi, da ritenersi sempre eccezionale, della morte o dell'incapacità o delle dimissioni per ragioni personali del *Premier* che farebbero subentrare nella carica il Vice-Presidente), se si ipotizza un'autentica crisi politica, questa sarà quella dichiarata e conclamata in sede parlamentare, che provoca l'emersione di un'altra alternativa politica e che condurrà, insieme, alle dimissioni del *Premier* ed allo scioglimento del Parlamento, facendo del corpo elettorale l'arbitro supremo tra le due alternative politiche così elaborate.

CUOCOLO – Problematicamente vorrei dire che qualcosa di simile esisteva in Germania, in termini di razionalizzazione estrema, però non ha mai funzionato. L'unica volta in cui poteva funzionare è stato con Erhard, che si è dimesso. L'alternativa era quella che Andreotti aveva l'anno scorso: o il braccio di ferro, con la compromissione della carriera politica, oppure le dimissioni. Andreotti si è dimesso, nonostante i

propositi ben noti. L'eventuale Primo Ministro probabilmente farebbe la stessa cosa, senza porre la condizione dello scioglimento delle Camere.

GALEOTTI – Non condivido questa valutazione: il buon funzionamento di un sistema deve, a mio avviso, giudicarsi dai risultati complessivi e globali ch'esso ha dato con la operazione congiunta di tutti i congegni del sistema, anche di quelli rimasti apparentemente inerti, ma che, per il solo fatto d'esistere, possono avere spiegato un'efficacia preventiva e deterrente. E i risultati globali sono questi: che nel corso delle prime sei legislature nella Germania federale (1949-1972) si sono succeduti soltanto nove governi; nello stesso periodo in Italia se ne sono susseguiti quasi tre volte tanti. Ricordiamo, del resto, che la crisi che ha condotto allo scioglimento del *Bundestag* nella Germania Federale si è prodotta per il passaggio di due deputati da uno schieramento all'altro, così da determinare la parità assoluta tra maggioranza e opposizione. Neppure il meccanismo più raffinato e sofisticato di governo può funzionare nella ipotesi di parità assoluta tra i due schieramenti politici contrapposti. In tali casi non c'è altro modo di uscire dall'impasse che attraverso nuove elezioni.

Quanto all'altro tema discusso: se neppure un principio di regolamentazione fosse accolto dalla preannunciata disciplina sul finanziamento pubblico dei partiti, sarebbe senz'altro preferibile, sotto il profilo di una giustizia sostanziale, che i partiti rimanessero nell'attuale situazione di diritto, in cui vale, o può valere, il diritto comune anche per loro e per i loro operatori, con la conseguenza che taluno di questi può incorrere anche nei rigori della giustizia penale.

Diversamente, una legge siffatta sarebbe un altro tentativo dei partiti di sottrarsi al diritto comune, di allargare la sfera dell'immunità.

SANDULLI – Vorrei tornare al punto di partenza. Poco fa Crisafulli diceva che siamo tornati all'accademia: consideriamo la realtà. Le varie prospettive che si sono delineate sono «bruciate» tutte.

Alcune, intanto, non sono fattibili. Altre, quelle verso le quali c'è qualche apertura da parte dei politici, prese separatamente non servono a risanare il sistema. Per realizzarle tutte insieme ci vorrebbe poi la volontà di rifare la Costituzione: una volontà che non c'è. Isolate le une dalle altre, sarebbero invece palliativi.

Occorrerebbe una di quelle riforme costituzionali, che arrivano soltanto a caldo, in momenti di crisi, magari connesse a un «padre della patria», come è avvenuto nel 1958 in Francia. Nella situazione presente però nessuno in Italia vorrebbe appellarsi a un padre della patria, ammesso che ci fosse. Riassumiamo, dunque. Abbiamo scartato il governo presidenziale e quello di legislatura. Abbiamo scartato la legge maggioritaria, che è altrettanto difficile da realizzare. Resta il nullismo attuale, quel nullismo al quale ci siamo ridotti con un paese distrofico e defedato, un paese in cui le riforme non si potranno mai fare perché è impossibile programmare e a malapena si riesce a sbarcare il lunario, a vivere alla giornata. Sopravviviamo di prestiti. Non c'è un governo capace di strutturare una linea, buona o cattiva che sia. È il vuoto assoluto. Anche i partiti dell'opposizione non contribuiscono in alcun modo al risanamento.

Per quanto riguarda l'assemblearismo, sono d'accordo con chi ha affermato che, dovunque si è realizzato, ha portato a certe conseguenze. In Italia sicuramente la situazione non sarebbe diversa, perché la grande forza politica che sarebbe ammessa ad entrare, non diciamo se dalla porta principale o da quella di servizio, ha alle sue spalle le masse inquadrate dai sindacati. Sappiamo quale massa di manovra rappresentino queste

ultime, e possiamo immaginare quale preponderanza riuscirebbe ad assumere tale entità politica, al di là del suo peso democratico.

Dunque, o il nullismo attuale o una siffatta soluzione. Oppure la gente che si inquadra dietro al primo straccio che vede passare, confidando di trovarvi la soluzione: la soluzione cioè fuori del sistema!

Cuocolo diceva prima che sull'onda della paura si potrebbe arrivare ad una legge-quadro dei partiti. Sull'onda della paura, se effettivamente i partiti della coalizione di governo, resisi conto della gravità dell'ora, si orientassero verso le elezioni maggioritarie, potrebbe forse essere quella la soluzione risanatrice. La situazione è gravissima e non è sicura per nessuno. Forse può ipotizzarsi che, di fronte a una volontà decisa, gli stessi comunisti non osteggerebbero una soluzione di questo genere.

Questa a me pare ancora l'unica via che possa dare qualche speranza, se non ci vogliamo rassegnare alla palude nella quale ci troviamo attualmente. Occorre un minimo di volontà. Se la volontà è di morire, non c'è alcun rimedio. Per sopravvivere occorre volerlo.

COTTA – Mi riallaccio a quanto ha detto Sandulli. Questa mattina Crisafulli ha esposto un quadro in cui erano comprese sette linee di riforma, di cui sei *entro* il sistema e una *del* sistema, vale a dire il governo di legislatura. Accantonerei quest'ultima. Dirò subito che molte delle riforme che riguardano il potenziamento del governo non sarebbero accettate. Il rafforzamento del potere del governo, il riordinamento della Presidenza del Consiglio, l'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione sono riforme che non sarebbero accettate: sono riforme per giunta limitate, che presupporrebbero una grande coscienza dei rischi che corriamo.

Non si può arrivare alla riforma della Presidenza del Consiglio perché va a svantaggio del sistema delle correnti e delle coalizioni. Non si attueranno gli articoli 39 e 40 della Costituzione perché nel deperimento dell'oligarchia partitica è sorta la nuova oligarchia sindacale, che sarebbe costretta a fare i conti con la propria base, cosa che non vuole fare a nessun costo.

Insisterei sul tema esposto questa mattina: finché non ci rendiamo conto che siamo in un sistema realmente oligarchico, non possiamo proporre nulla. Dobbiamo anche tener conto che l'oligarchia premia enormemente; è vero che il suo scotto è l'immobilismo, ma poiché si tratta di un'oligarchia composita, essa riesce a rinviare l'ora di una resa dei conti elettorale. Saranno sempre tutti d'accordo nel manipolare le elezioni, facendo prima programmi larghissimi e vaghi che, ad elezioni avvenute, i congressi di partito interpreteranno a modo loro. In conclusione, l'oligarchia premia, nonostante il suo immobilismo. E allora, se non si rompe l'oligarchia, non si ottiene nulla.

Sono completamente d'accordo con Sandulli che le strade che sono emerse sono due: o la riforma del sistema elettorale nazionale o la riforma del sistema interno dei partiti.

La proporzionale fa vedere come stanno le cose, ma in uno stato moderno e programmatore le elezioni non servono per sapere come la pensano le varie persone, ma per sapere chi deve governare. Occorre smontare il mito della proporzionale, che è la palla al piede di uno stato moderno, progressista e riformatore. Per togliere questo mito a livello elettorale nazionale occorre il consenso del PCI; a livello dei singoli partiti richiede soltanto la ragionevolezza dei medesimi.

Bisogna che i partiti e i loro dirigenti si convincano che l'oligarchismo non difende più nei confronti di un'ondata antisistema.

L'introduzione del sistema maggioritario nei partiti comporta la riduzione delle correnti, permettendo ad esse di essere costruttive e non distruttive. Oggi il sistema delle correnti è distruttivo perché il partito non fa niente: le stesse maggioranze sono sempre condizionate.

Il sistema maggioritario permetterebbe una maggiore chiarezza delle piattaforme elettorali. Uno dei più gravi difetti del nostro sistema è che i partiti si presentano all'elettorato senza una piattaforma elettorale precisa. Con il sistema maggioritario, automaticamente la corrente maggioritaria esprime, con qualche correzione, il programma del partito.

Questa soluzione faciliterebbe la proposta di Cuocolo, che ha riscosso consensi da parte di tutti, perché quei punti fondamentali della azione di governo (pei quali il voto di fiducia comporterebbe delega legislativa) corrisponderebbero ai punti essenziali della piattaforma elettorale approvata dagli elettori.

Dobbiamo essere in grado di dimostrare che l'oligarchismo non garantisce più, che siamo arrivati all'ultima sponda al di là della quale l'oligarchismo stesso viene distrutto: in questo senso la proposta di Mazziotti mi pare interessante. Può darsi che qualche partito si convinca di quello che diciamo, altrimenti non resta altro che aspettare eventi drammatici.

Questa possibilità di riforma è facilitata dal finanziamento dei partiti, ma se l'oligarchismo non è spezzato o non sa di essere alla fine, il provvedimento sul finanziamento dei partiti non sarà formulato nell'interesse generale, ma nell'interesse delle oligarchie.

FERRARI – Tecnicamente ed ipoteticamente, il Presidente della Repubblica potrebbe esercitare la potestà di «veto», rinviando la legge al Parlamento, ovvero potrebbe essere chiesto un *referendum*.

COTTA – Su un provvedimento del genere potrebbe sciogliere le Camere, ma non lo farà!

LA PERGOLA – Il Presidente della Repubblica oggi, con i poteri di cui dispone costituzionalmente, potrebbe innanzitutto minacciare il rinvio di una legge che dovesse precludere o eludere il controllo; in secondo luogo potrebbe invitare i partiti a formulare chiaramente il proprio programma. È l'istanza di Cotta che si rivolge contro l'oligarchia, che significa appunto confusione del programma.

Ricordo quello che ha detto Gronchi alla Camilluccia: non gli era mai riuscito di sapere da un Presidente del Consiglio non solo il programma, ma neanche la lista delle questioni di cui si sarebbe occupato.

MORTATI – La Costituzione, quando richiede la motivazione del voto di fiducia, si ricollega all'esistenza di un programma. La cosa più importante è quella di trasferire al momento delle elezioni questa esigenza del programma, perché sia il popolo a valutarlo. Di fronte ad una approvazione popolare le vicende parlamentari contano meno e si può raggiungere una maggiore stabilità. Ci dovrebbe essere questo vincolo nei confronti del corpo elettorale, che trattiene il Parlamento dal disattendere l'applicazione delle riforme chiaramente e concretamente prospettate in sede elettorale, che trattiene il Parlamento dal dover far riferimento alla situazione da cui deriva la necessità di governi di

coalizione. È veramente importante concentrare l'attenzione su questo. Bisognerebbe congegnare il regime elettorale in modo tale da soddisfare questa esigenza.

È importante evitare finanziamenti occulti e impedire che i partiti si servano degli enti locali e degli enti pubblici come strumenti di sottogoverno. Sappiamo che questi enti sono ambiti proprio perché consentono forme occulte di finanziamento. È un altro punto che dovrebbe essere connesso a quello del finanziamento dei partiti.

Per me è un fatto positivo, perché ci avvicina al sistema inglese, che le spese elettorali siano in parte addossate allo stato, e che si introducano limitazioni in ordine ad esse, cosicché si riesca ad evitare quelle carnevalate e quelle sarabande delle quali sentiamo la mortificazione e che costano somme enormi. Sarebbe importante moralizzare le campagne elettorali, sottraendole all'arbitrio dei partiti. È uno scandalo l'esborso, la profluvie di denaro che si spende per imbottire il cranio degli elettori, invece di fare appello alla loro comprensione dei termini dei problemi che toccano da vicino i loro interessi fondamentali.

COTTA – Il finanziamento va bene, ma vigendo il frazionismo non c'è il pericolo che questi denari siano assegnati proporzionalmente alle singole correnti? Occorre prima togliere la pietra dello scandalo del sistema, quella che l'ha condannato all'immobilismo e all'irresponsabilità. Altrimenti finanzieremmo meglio le correnti.

GALEOTTI – Occorre lo statuto tipo dei partiti: nella Germania federale c'è già.

FINE?