

Occorrono nuovi congegni rappresentativi

Ciascuna delle forze portatrici dei vari interessi sociali preme oggi sul Parlamento al fine di far prevalere gli interessi che essa rappresenta; di fronte a queste diverse pressioni, riesce il Parlamento italiano, dopo aver valutato le esigenze di tutti i gruppi in cui la società si articola, a trascenderne i particolarismi per conciliarli ed armonizzarli in sintesi politiche, secondo visioni di interesse generale? E se il Parlamento non adempie a questo compito, come è possibile porre riparo a ciò? Con una diversa disciplina dell'attività parlamentare o è necessario scendere più in profondità e ricercare il rimedio in nuovi congegni rappresentativi che colleghino, meglio di quanto oggi avviene, la società allo Stato?

Per rispondere a queste domande abbiamo invitato il professore Paolo Barile, l'onorevole Lelio Basso, l'onorevole Aldo Bozzi, il giudice costituzionale Costantino Mortati. Il dibattito è stato coordinato da Giuseppe Pititto.

BARILE. Io credo che la crisi che attraversa oggi il Parlamento si possa anche vedere come, addirittura, una crisi di partecipazione, di quella partecipazione, cioè, di cui parla l'art. 3, 2° comma, della Costituzione, che ne parla con una parola, «partecipazione» appunto, che anticipa di venti anni quello che è stato poi il gran parlare, negli ultimi tempi, di questo termine; questo bisogno di una maggiore partecipazione dei cittadini, a quella che è l'organizzazione economica, sociale e politica dello Stato, era stato sentito bene dai Costituenti, l'avevate detto espressamente voi. Non credo, quindi, che il Parlamento di per sé sia l'unico organo attraverso il quale si può far qualcosa contro questa crisi di partecipazione; io credo che questa crisi possa e debba essere affrontata anche rispetto ad altri istituti, non soltanto rispetto all'istituto parlamentare, e precisamente: sotto il profilo strettamente politico esiste il referendum adesso, e il referendum consiste indubbiamente in un tipo di partecipazione del tutto nuovo e del tutto sconosciuto in Italia; è una partecipazione diretta del popolo alla soluzione di un determinato problema...

BOZZI. Un po' episodico.

BARILE. È episodico, d'accordo, ma è un controllo in itinere del Parlamento ed è indubbiamente un elemento che può migliorare la partecipazione della quale oggi sentiamo appunto la mancanza. Poi esistono ancora altri rimedi ai quali si potrebbe pensare: e cioè, per esempio, per quello che riguarda i partiti politici, è chiaro che essi sono, o dovrebbero essere, proprio l'espressione della partecipazione al primo livello; ma è chiaro che finché i partiti politici sono condotti come ora, quindi senza disposizioni sul loro finanziamento, e, soprattutto, senza quello che il professore Mortati, alla Costituente, tentò inutilmente di introdurre, il controllo sulle primarie cioè, vale a dire su tutte le attività, diciamo, all'interno dei partiti, che portano a certe determinazioni e che poi soprattutto portano alla presentazione delle candidature, fino a che non si arriverà a questo, la partecipazione dei cittadini non sarà effettiva e completa. Eppure, attraverso i partiti, avrebbe potuto e potrebbe essere molto intensa, soprattutto se vi fossero primarie aperte, come si chiamano negli Stati Uniti, cioè aperte non soltanto agli iscritti in quel momento al partito, ma a tutti coloro che desiderano parteciparvi. Se fosse possibile questo, allora il discorso probabilmente cambierebbe e si

avrebbe anche una maggiore rappresentatività. Per quello che riguarda i sindacati, il gruppo di pressione forse più importante sul Parlamento, dall'una e dall'altra parte, datori di lavoro e lavoratori, a cui, poi, si affianca quell'altro gruppo di pressione fortissimo che è costituito dalle aziende a partecipazione statale che rappresentano, un po', un quid novi in questo argomento, anche qui la partecipazione alla vita economica del paese poteva essere assicurata; era prevista dalla Costituzione, anche essa, dall'art. 46 che parlava dei Consigli di gestione, articolo, come si sa, completamente inattuato, e del quale si cominciò a presentare una attuazione, sia pure indiretta e tacita, quando, nell'autunno caldo, i lavoratori presero le iniziative che tutti conosciamo, allo scopo non tanto di migliorare le condizioni di lavoro, quanto di aumentare il loro potere politico in seno alla fabbrica.

BASSO. Io comincerei col dire che mi sembra difficile parlare del Parlamento come di un organo che ha una sua volontà omogenea, perché, in realtà, il Parlamento è oggi un insieme di gruppi parlamentari ciascuno dei quali è la proiezione di un partito politico all'interno del Parlamento; e quindi mi sembra errato concepire il Parlamento come un insieme di deputati e di senatori ciascuno rappresentante dell'interesse generale del paese, o anche, più semplicemente, ciascuno rappresentante di tutta la nazione, secondo la formulazione usata da un infelice articolo della nostra Costituzione. Io non credo che questo sia possibile, credo che esistono dei rappresentanti di interessi determinati secondo, appunto, la propria appartenenza politica, che rappresentano interessi non solo economici, ma anche sociali, ideologici, religiosi, che rappresentano, insomma, la realtà viva del paese nei suoi multiformi aspetti. Il Parlamento dovrebbe essere il luogo dove si opera, se non proprio una sintesi, piuttosto una mediazione. Ciò premesso, mi pare evidente che noi dobbiamo vedere due cose: in primo luogo se i partiti assolvono veramente la loro funzione e, poi, se, all'interno del Parlamento quest'opera di sintesi o di mediazione tra le diverse volontà si operi. Io credo che qui, appunto, c'è dappertutto una crisi di rappresentatività, cioè, da un lato, io sarei molto critico verso il modo di funzionamento dei partiti in quanto ho l'impressione che ci sia una tendenza sempre crescente verso forme oligarchiche all'interno dei partiti e, quindi, al distacco dei partiti dalla realtà sociale del paese. Credo giusto che il deputato sia vincolato ad una disciplina di partito e voti secondo le direttive del partito; vorrei, però, che il partito fosse più legato alla sua base, non solo alla base degli iscritti, ma anche alla base più larga degli elettori e, più in generale, a tutti i problemi del paese, in modo non solo da consentire, ma da stimolare il massimo di partecipazione. Purtroppo mi sembra invece che la partecipazione tenda a diminuire, che si crei una frattura fra i vertici dei partiti e la realtà sociale. Questa diminuita partecipazione alla vita dei partiti è uno degli aspetti più gravi della crisi di rappresentatività. Quanto all'esistenza di forme di pressioni esterne al Parlamento, mi sembra che la risposta sia implicita nelle cose che ho detto. Se il Parlamento non è altro che il luogo dove si incontrano i rappresentanti dei partiti e se i partiti debbono esprimere la multiforme realtà del paese, queste pressioni devono manifestarsi già all'interno dei partiti. Non possiamo immaginarci il Parlamento come una riunione di saggi che interpretano insieme, e ciascuno animato dalla buona volontà di interpretare, un interesse generale che non esiste; al contrario, potremmo, al limite, dire che tanto meglio il Parlamento funziona quanto più sente le pressioni del paese. Qui, però, farei una distinzione fra le diverse forme di pressione che arrivano in Parlamento; Barile ha citato sindacati, ha citato aziende a partecipazione statale, si potrebbero citare anche aziende private e così via;

ma io distinguerei: le pressioni che sono espressione di masse di popolazione – come sono i sindacati, come possono essere una confessione religiosa o una massa di cittadini organizzati per fini leciti – il Parlamento le deve recepire, il partito le deve recepire perché rappresentano un momento importante della volontà popolare; diversa è, invece, la pressione che arriva da una forza economica, sia un'azienda a partecipazione statale, sia la Confindustria, sia un piccolo gruppo, perché in questo caso è più una pressione di denaro che di masse popolari. Che i partiti, tutti i partiti, e quindi anche il Parlamento, siano sensibili a quello che dicono i sindacati, le confessioni religiose e le grandi componenti della vita del paese – anche se essere sensibili non vuol dire certo accoglierne tutte le istanze – è un fatto positivo; che si preoccupino anche di interessi economici di industrie o di settori, è pure necessario, purché non si sacrificino interessi sociali più vasti e purché le pressioni di gruppi particolari non avvengano in forme illecite che interferiscano indebitamente nel normale processo decisionale. Quanto, poi, a quello che accade in Parlamento in ordine alla possibilità di sintesi, noi abbiamo avuto, purtroppo, l'immediato dopoguerra, la guerra fredda nel mondo, eccetera, che ha creato delle spaccature molto profonde e ha reso difficile quella possibilità di compromesso attraverso cui anche la minoranza può partecipare alle decisioni. Certo ci deve essere una maggioranza che, in ultima analisi, ha potestà di decidere perché il Parlamento deve esprimere una volontà unitaria; però io ho sempre concepito che in un regime democratico il criterio di maggioranza e di minoranza non sia di per se stesso il migliore, ma che il migliore sarebbe trovare una sintesi in cui siano recepiti anche gli interessi e la volontà della minoranza, sia pure tenendo conto che è la minoranza. Sono, cioè, del parere che il Parlamento svolge tanto meglio la sua opera di sintesi quanto più la maggioranza, nelle sue decisioni, tiene conto di quella che può essere la volontà espressa dalla minoranza, che rappresenta pur sempre una massa e potrebbe rappresentare il 49% della popolazione se non, addirittura, la maggioranza del paese trasformata in minoranza parlamentare per effetto dei meccanismi elettorali.

BOZZI. Il Parlamento è, o, vogliamo dire, dovrebbe essere l'espressione della società, di quella che il filosofo chiamava la volontà generale del paese, e, di fronte ad una società pluralistica qual è quella italiana, dovrebbe compiere una funzione di sintesi decisionale finale; una società pluralistica, secondo il mio punto di vista, esprime dei valori, dei valori relativi, il valore assoluto deve essere espresso appunto dalla sintesi che compie il Parlamento. Questo vale in astratto; nella realtà italiana possiamo lamentare che tale funzione non venga assolta, in quanto la capacità rappresentativa, e, quindi, sintetica, non sempre si rivela, ma, secondo me, è questa la funzione propria del Parlamento. D'altra parte, non possiamo distaccare il Parlamento dal contesto della Costituzione: se è vero, infatti, che il fondamentale compito di promuovere la giustizia sociale e di garantire le libertà individuali – compito che la nostra Costituzione sancisce soprattutto nell'art. 3, 2° comma – è affidato innanzi tutto al Parlamento, in quanto compartecipe dell'indirizzo politico e produttore delle leggi che sono esse stesse manifestazione del potere politico, è pur vero che esso è affidato anche a tutte le altre forze dello Stato, alla Magistratura nella sua interpretazione anche evolutiva delle leggi – nei limiti in cui questo tipo d'interpretazione è consentito –, alla stessa Pubblica Amministrazione: quindi il Parlamento si pone al centro dell'adempimento di un tale dovere, chiamiamolo di giustizia sociale, ma non è la componente esclusiva, è solo una delle componenti, anche se, possiamo dire, la più importante. Vorrei, a questo punto, fare un'osservazione modesta che, forse, ha però una qualche importanza: come

funzionano Parlamento, Camera e Senato? Anche dopo il nuovo regolamento che ha apportato notevoli innovazioni, manca spesso una visione organica dei problemi: questo è il rovescio di una medaglia, cioè quella delle commissioni; le commissioni sono un bene per molti aspetti in quanto sfofiscono il lavoro, sono organi di decentramento, però fanno perdere spesso la visione unitaria di indirizzo; pare un piccolo problema; ma quelle tali pressioni esterne di cui si è parlato è più agevole esercitarle su piccole commissioni, nel chiuso. Il fenomeno, definito, oramai con frase abusata, delle leggi fotografie, delle leggi provvedimento, è, forse, un pochettino il riflesso di questo modo di funzionamento disorganico, eccessivamente decentrato del Parlamento. Ricordo che leggi importantissime, come quella sul Consiglio superiore della Magistratura, sono state decise in commissione; con ciò si sfugge a una visione di insieme, d'indirizzo nel senso alto della parola.

MORTATI. In ordine al tema delle pressioni sul Parlamento, vorrei riprendere l'accento dell'onorevole Basso che opportunamente ha distinto quelle esercitate dai grandi settori di interessi dalle altre provenienti da singoli o da piccoli gruppi. Il trattarne distintamente è necessario perché le prime sono da considerare sotto il riguardo della loro utilizzabilità al fine di integrazione della rappresentanza politica; le altre costituiscono un fenomeno deteriore da combattere e sottoporre ad un controllo che ne determini la scomparsa o ne attenui gli effetti dannosi. Il danno che esse arrecano è incalcolabile perché non attiene solo all'aggravio della spesa pubblica, che va verificandosi in modo impressionante, ma riguarda anche la disarmonia arrecata alla disciplina dei rapporti in ordine ai quali si esercitano e le conseguenti diseguaglianze di trattamento che creano malcontento cui si ripara con l'estensione a gruppi sempre più numerosi dei favori prima accordati ad alcuni, in una spirale inflazionistica che non ha termine. Ed a questo proposito non si può non riprendere lo spunto fornito dall'amico Bozzi in ordine alle commissioni parlamentari. Credo di essere il solo in Italia ad avere deprecato la concessione di poteri deliberanti fatta ad esse dalla Costituzione, ed estesa dalla prassi in modo intollerabile. Ed è veramente paradossale che quelle stesse persone le quali lamentano il fiorire delle legghine e che sostengono l'esigenza di ridurre l'attività normativa del Parlamento, riservando ad essa le leggi di principio o di indirizzo, si fanno poi sostenitrici della necessità delle commissioni deliberanti le quali sono riconosciute solo dal nostro ordinamento, che le ha ereditate dalla camera dei fasci e delle corporazioni. Ai loro esaltatori sarebbe da chiedere come mai gli altri Parlamenti, ugualmente gravati dalla stessa quantità di lavoro, riescono a fare a meno delle commissioni. E passo all'argomento che considero fondamentale perché attiene a quella che è da considerare crisi di rappresentatività del Parlamento, cui occorre provvedere realizzando un migliore collegamento fra società e Stato e una migliore selezione di quelle élites che sono necessarie alla buona direzione dello Stato. Che l'intermediazione dei partiti non sia sufficiente è fatto constatato: spiegabile quando si pensi al criterio che presiede alla loro aggregazione, basato su ideologie vaghe o invecchiate che vivono su tradizioni non revisionate alla luce di una nuova realtà sociale e politica. Ciò spiega come i contatti con gli elettori si svolgono in termini di retorica parolaia, senza approfondimento di problemi concreti, oppure sulla base di favoritismi e di sottogoverno. La cattiva scelta del personale di partito aggrava la situazione poiché esso appare sempre meno capace di intendere gli esatti termini dei problemi affidati alle decisioni legislative e di adeguare ai fini da soddisfare i mezzi più idonei. La imperfetta redazione delle leggi è uno dei non pochi dannosi effetti di tale situazione. Un

miglioramento nella acquisizione al Parlamento di elementi forniti di maggiore capacità tecnico-politica si potrebbe ottenere con il ricorso a congegni vari: uno proposto, in un recente convegno, dall'onorevole Basso, consiste nell'integrare la rappresentanza elettiva con un certo numero di membri cooptati da essa. Si tratta di misure guardate con diffidenza perché sembrano contraddire al mito della diretta investitura popolare. È da escludere, poi, che la maggiore comunicabilità che si invoca, fra i cittadini e lo Stato, possa raggiungersi attraverso l'uso del referendum, dato che gli effetti puramente negativi di abrogazione che ne derivano non valgono a soddisfare l'esigenza richiamata, mentre la macchinosità del procedimento attraverso cui si svolge ne rende eccezionale l'impiego.

IL CAMMINO. Siete, dunque, tutti d'accordo sul fatto che esiste oggi questa crisi di rappresentatività del Parlamento e questa correlativa mancanza di una sintesi politica. Passiamo ora a vedere quali potrebbero essere i rimedi.

BOZZI. C'è, anzitutto, da rivedere il congegno bicamerale in Italia. L'esperienza ormai venticinquennale ci insegna che in realtà le due Camere sono quasi due tronconi di una stessa Camera; tolta anche la differenza della durata, parificata la durata del Senato alla Camera in cinque anni, s'è eliminato, a parer mio, l'unico elemento serio, sostanziale, di differenziazione tra l'una Camera e l'altra. Si può pensare ad una seconda Camera rappresentativa di interessi economici – lo pongo come interrogativo – al fine di arrivare a quella tale sintesi politica, che è il punto di arrivo indispensabile? Questo mi pare un problema di fondo. I sindacati, ad esempio, che oggi premono sul Parlamento, che cercano, in qualche misura, come comunemente si dice, di confiscare il Parlamento, possono trovare una voce dialettica, una composizione dialettica in sede ad un altro organismo? E quale, poi, dovrebbe essere il rapporto, mantenendo il sistema bicamerale, fra questo organismo e la Camera, diciamo così, squisitamente politica? Sono tutti problemi aperti, però io credo che una riforma del Senato in Italia sia oramai necessaria perché ci troviamo di fronte a un doppione.

BARILE. Quello di cui finora non abbiamo parlato è il fatto che non soltanto esistono oggi, come in tutto il mondo; dei gruppi di pressione sul Parlamento che tendono, attraverso, soprattutto, la presenza nelle commissioni, a far prevalere interessi settoriali, ma esistono anche dei casi, gravissimi secondo me, di sottrazione completa al Parlamento di certe decisioni di politica economica che sono essenziali per la vita del paese; cioè, la politica delle imprese pubbliche – chiamando con questo termine tutte le imprese a partecipazione, di maggioranza o anche di minoranza, dello Stato – sfugge completamente al controllo del Parlamento e, quel che è peggio, a quanto pare, anche al Governo; queste aziende, queste imprese pubbliche sono messe nella condizione di potere fare la loro politica economica, che, poi, talvolta, va al di là anche della semplice politica economica, quella che loro credono, liberamente. Questo mi sembra veramente un punto importantissimo sul quale converrebbe che il Parlamento dicesse la sua parola. Per quello che riguarda il discorso del caro amico Basso sulla maggioranza e l'opposizione, direi che la sua tesi – che fu sviluppata, negli anni scorsi, da vari partiti di sinistra e secondo cui, in sostanza, l'art. 49 della Costituzione andrebbe interpretato nel senso che anche i partiti di opposizione avrebbero diritto a concorrere a determinare la politica nazionale, anche attraverso la partecipazione al processo formativo della volontà statale – secondo me non può essere portata al di là di certi limiti perché è

necessario che vi sia, che si formi una maggioranza, la quale detti il suo indirizzo politico contingente del paese; l'opposizione potrà, volta a volta, contribuire a questo indirizzo politico di maggioranza o, viceversa, frenarlo, ma non si può pensare ad una associazione permanente. Questo discorso vale soltanto relativamente a una parte dell'attività del Parlamento e precisamente in relazione all'attività legislativa e di controllo; ma circa la determinazione dell'indirizzo politico generale di maggioranza, vale la distinzione fra indirizzo politico e amministrativo da un lato e politica nazionale di cui parla l'art. 49 della Costituzione dall'altro: in altre parole, l'art. 49 non può essere interpretato nel senso che necessariamente tutte le forze politiche, tutte insieme, debbano determinare l'indirizzo politico di maggioranza; si dice che esse determinano la politica nazionale che risulta appunto dalla politica delle forze di maggioranza e dalla politica delle forze di opposizione. Non potrà chiedersi che l'influenza delle seconde sulle prime giunga fino al condizionamento totale di quelle. Il bicameralismo – il discorso sollevato dall'illustre amico Bozzi – è effettivamente un altro dei grossi problemi che si pongono: indubbiamente finché le Camere sono l'una un doppio dell'altra, è perfettamente inutile che ci siano, non si ha certo un miglioramento del lavoro legislativo, sappiamo tutti che le leggi sono fatte, scusate, piuttosto male; d'altra parte, non vedrei neanche la trasformazione della seconda Camera in una Camera di rappresentanza degli interessi economici, cioè in una Camera di tipo corporativo. Viceversa vedrei il Senato da ristrutturare oggi in relazione alla norma costituzionale che lo collega alle regioni: e a questo punto, se il Senato diventasse rappresentativo delle regioni, allora si avrebbe veramente una diversa proiezione, fra Camera di deputati e Senato, della volontà politica del paese. E questo è tanto più importante in quanto per me il rimedio principe in questo momento, proprio in relazione alla crisi di rappresentatività, è costituito dalla presenza delle regioni, finalmente attuate, sia pure con venticinque anni di ritardo e sia pure nel modo che sappiamo: attraverso l'istituto regionale e attraverso, quindi, l'alternativa, le diverse maggioranze e i diversi indirizzi politici, locali, ma di notevole importanza, che si manifestano in tutto il paese, sarà possibile creare una maggiore rappresentatività.

BASSO. Volevo riprendere l'argomento della funzione dell'opposizione perché credo che sia molto importante proprio ai fini di quell'opera di sintesi di cui abbiamo parlato, e vorrei distinguere, alme o così io vedo il problema, il ruolo della opposizione sotto tre profili, in relazione a quelli che a me sembrano i tre compiti fondamentali del Parlamento: cioè una funzione di indirizzo politico, una funzione legislativa ed una funzione di controllo che il Parlamento dovrebbe esercitare e in realtà non esercita. E io vedo il ruolo dell'opposizione in forme diverse in ciascuna di queste tre funzioni: per la funzione di indirizzo politico, sono d'accordo sostanzialmente con Barile che non può che essere la maggioranza a determinarlo, per cui, nell'esercizio di questa funzione, il ruolo dell'opposizione è soprattutto un ruolo di critica che avrebbe, poi, la sua sanzione, nel fatto che, in un'elezione futura, esercitando una critica e riuscendo a persuadere l'opinione pubblica che la maggioranza ha sbagliato, l'opposizione può diventare maggioranza; quindi in questa sede è soprattutto con questa critica che l'opposizione esercita la sua funzione, pur se io credo che sarebbe auspicabile che anche in questa sede la maggioranza, in una certa misura tenga conto della minoranza. Con riferimento alla funzione legislativa penso che il ruolo della opposizione sia maggiore; qui veramente, la sintesi deve essere, nei limiti del possibile, realizzata. È chiaro che non posso pensare che la legge deve essere la media ponderata: la maggioranza è del 60%, la

minoranza è del 40%... facciamo una legge che rispecchi i diversi punti di vista in queste proporzioni: questa sarebbe una formula aritmetica, astratta. Nella sede legislativa, però, quando si tratta di risolvere in concreto specifici problemi, sia pure nell'ambito di un certo indirizzo politico, si deve cercare al massimo di arrivare fin dove è possibile, e senza che questo rappresenti, come dire, un pasticcio, a un compromesso che tenga conto della presenza dell'opposizione; questo mi sembra importante, anche se mi rendo conto che non sempre è facile e che si tratta sempre di esaminare i singoli casi. Quel che mi preme affermare è soprattutto un metodo di governo. Terzo: funzione di controllo. Qui sono del parere che la funzione dell'opposizione debba, addirittura, essere preminente su quella della maggioranza, perché è chiaro che la maggioranza non controlla; almeno per chi parte dal mio concetto che il Parlamento è fatto da rappresentanze di partiti, è evidente che i partiti della maggioranza, che hanno espresso il Governo e i cui dirigenti, in genere, sono nel Governo, non sono i più adatti ad esercitare la critica. Perciò io credo che si dovrebbe riconoscere il controllo come la funzione specifica dell'opposizione che, a tal fine, dovrebbe essere dotata dei necessari strumenti: vorrei, ad esempio, che per nominare una commissione di inchiesta fosse sufficiente – come lo è, mi pare in Germania – il voto di una minoranza qualificata; altrimenti, se il controllo si fa soltanto quando la maggioranza lo vuole probabilmente non si fa mai sui problemi che scottano. E sarebbe anche necessario che questo controllo non fosse solo il controllo su alcuni avvenimenti o su circostanze specifiche, ma proprio un controllo sistematico sulle attività governative, amministrative, degli enti pubblici, un controllo esercitato attivamente, continuamente, attraverso strumenti effettivi che diano, soprattutto alla minoranza, la possibilità di avere le informazioni necessarie e i modi di controllare. Io sono monocameralista, potrei arrivare, al massimo, a concepire una seconda Camera magari articolata sulle regioni, ma non con eguali poteri: il potere dovrebbe spettare all'assemblea eletta a suffragio universale, l'altra dovrebbe essere un'assemblea di riflessione, che rimanda le leggi a un secondo esame. Ma la Camera eletta a suffragio universale, unica o principale, la vorrei articolata, se così posso dire, in tre sezioni: una sezione per l'indirizzo politico, una per il lavoro legislativo, una per il controllo, e che il deputato, pur essendo eletto nello stesso modo, fosse specializzato nella sua funzione. In altre parole, una Camera unica, che tiene eccezionalmente sedute plenarie nelle quali si ha una eccessiva inflazione di parole, ma articolata nel suo lavoro tenendo conto di queste triplici funzioni.

MORTATI. Devo anzitutto esprimere il mio dissenso dalla tesi di Basso sulla necessità della collaborazione delle minoranze all'attività legislativa del Parlamento. Se la legislazione è lo strumento di attuazione dell'indirizzo politico, di cui la maggioranza sopporta la responsabilità, è chiaro che l'intervento in senso emendatore delle proposte del Governo o di membri della maggioranza potrebbe pregiudicare la linearità di svolgimenti dell'indirizzo e, così, compromettere le sintesi che si volevano con esso realizzare. Per quel che riguarda il problema della rappresentanza politica, occorrerebbe riprendere e approfondire l'iniziativa, manifestatasi alla Costituente, di costituire il Senato su base regionale. Tale iniziativa, a causa delle opposizioni incontrate, non ha avuto sbocco, e la formula riprodotta nell'art. 57 della Costituzione non riflette l'effettiva struttura che si è poi data alla seconda Camera. Occorrerebbe riprendere l'idea – che io ho vagheggiata anche in scritti anteriori alla Costituente – di un Senato che renda possibile la rappresentanza dei nuclei regionali – secondo il modello offerto dagli Stati federali, sia pure con i necessari adattamenti – e, bisogna aggiungere,

rappresentanze non indifferenziate, ma tali da esprimere le esigenze dei vari ceti, categorie e interessi i quali sono da intendere non in senso solo economico, dovendo comprendere anche quelli della tecnica e della cultura, beninteso di una cultura non accademica e libresca, astratta dalla società, ma invece immersa in essa, in contatto, attraverso un'esperienza vissuta, ai concreti problemi del nostro tempo; tale rappresentanza sembra richiesta dall'assetto regionale che si è ora finalmente compiuto. Se le regioni, oltre che enti di decentramento dell'amministrazione, devono essere anche centri o poli di irradiazione di indirizzi politici, se si deve richiedere il loro concorso alla formazione, oltre che all'attuazione, dei piani economici, occorre che ci sia un centro ove questi indirizzi possano incontrarsi e confrontarsi, rendersi edotti della necessità del coordinamento sulla base di intese, tanto più benefiche quanto più siano fondate sull'esatta conoscenza delle situazioni locali e su una loro visione di insieme. Il completamento dell'organizzazione regionale coincide con l'evolversi dell'azione sindacale nel senso dell'assunzione di una spiccata colorazione politica, insieme al rigetto dell'altra di tipo partitico, per il conseguimento di finalità che trascendono quelle connesse ai rapporti dei lavoratori con i datori di lavoro. Nel passato, invece, l'azione sindacale non ha sempre tenuto presente una visione unitaria dei bisogni di tutta la classe lavoratrice, ma ha puntato – come forse era fatale – sulle rivendicazioni dei ceti operai più maturi ed i cui obiettivi di miglioramento erano più precisi. Questa politica veniva, però, a risolversi in un danno per le classi più umili del Sud, per il ceto contadino, con la conseguenza di concorrere ad aggravare la sperequazione fra parte e parte della penisola. Collegare ora l'organizzazione sindacale ai nuclei regionali potrebbe giovare al conseguimento, negli organi centrali, di una più ampia e più armonica visione degli interessi globali della classe lavoratrice, concorrere a meglio equilibrarne la soddisfazione e potrebbe consentire al sindacato di trovare nel Senato regionale lo strumento idoneo di inserimento nella struttura istituzionale dello Stato. Per concludere è da notare come il problema della seconda Camera si presenti grave in tutti i paesi, a cominciare dalla patria del bicameralismo, l'Inghilterra. Da noi la riforma del Senato ha una lunga tradizione, ed il problema del come congegnarlo per conferirgli una sua ragion d'essere è uno di quelli che più a lungo ha tenuto occupata la Costituente. Non si può tardare nel dare ad esso una soluzione ed io persisto nel ritenere che quella da me delineata è la più idonea. Naturalmente non bisogna però dimenticare che il regime democratico ha bisogno, anzitutto, di certi presupposti: da un lato, il conseguimento della massima omogeneità sociale che si ottiene con la eliminazione di contrasti troppo radicali di interessi fra i vari settori della popolazione, e, dall'altro, connessa con il primo, la formazione di un costume di civismo radicato nella coscienza del maggior numero possibile di cittadini.

IL CAMMINO. Le chiedo scusa. Una seconda Camera di questo tipo dovrebbe avere eguali poteri dell'altra?

BOZZI. I rapporti con l'altra Camera...

MORTATI. Il problema del rapporto con l'altra Camera c'è: si tratta di vedere come regolarlo: si dice che per le supreme decisioni politiche, di politica estera, di politica generale dello Stato, potrebbe esser decisiva la deliberazione della Camera più strettamente politica, ma anche l'altra non si può considerare una Camera tecnica. Ricordo che in un recente convegno il senatore Parri ha sostenuto la tesi di una seconda

Camera tecnica, non politica; ora io, quando sento la parola «tecnica», mi ribello perché non credo che ci sia una tecnica avulsa dalla politica.

BOZZI. Io concordo, in linea di massima, con il modo in cui il professore Mortati vede una eventuale seconda Camera; io vedo non la Camera delle regioni, cioè una proiezione dell'istituto regione che trasformerebbe molto la fisionomia della nostra Costituzione, ma la base regionale assunta come modo per individuare talune energie vive della società che operano nella regione. C'è il problema di vedere come tale disegno si debba costruire, problema importantissimo, ma, vorrei dire, secondario rispetto alla impostazione politica. Quale sarebbe il vantaggio di questo congegno? Il vantaggio, secondo me, sarebbe duplice: anzitutto di portare dentro gli organi decisionali le forze che oggi agiscono dall'esterno e, poi, di stabilire un modo per realizzare quel momento unitario, quella politica nazionale – anche questo è uno degli aspetti della politica nazionale di cui parla l'art. 49 della Costituzione – che proprio la presenza e il funzionamento delle regioni richiede; le regioni hanno posto questo problema: vi è un momento decentratorio che richiede, però, il momento unitario. Vorrei dire una cosa per quel che riguarda l'opposizione: io non aderisco alla concezione di muro contro muro tra maggioranza e opposizione; l'opposizione fa parte, anche attraverso gli strumenti che sono al suo servizio, del momento formativo della politica nazionale: il Governo nasce, su un rapporto fiduciario, con la maggioranza, ma, poi, diventa il Governo di tutto il paese, il Governo dello Stato, della società, e, quindi, deve tener conto anche del momento dell'opposizione; questo mi pare indispensabile, perché, se la maggioranza dà vita a un Governo, questo Governo non è, come si diceva una volta, il comitato esecutivo della maggioranza, ma ha una sua forza autonoma e dinamica, in quanto dovrebbe avere una capacità rappresentativa di tutti gli interessi, e, quindi, il momento dell'opposizione gioca un ruolo importante. Io non sono d'accordo, poi, con Basso, completamente per lo meno, nella sua un po' troppo meccanica tricotomia della funzione di indirizzo politico, della funzione legislativa e della funzione di controllo. Innanzi tutto, io vorrei dire che tutte queste tre sono manifestazioni della politica: non è che si possa svolgere la funzione di controllo prescindendo del tutto dall'indirizzo politico; sì, si può svolgere, ma su affari, diciamo così, meramente tecnici, amministrativi, particolari. Ma, soprattutto, è manifestazione della politica la funzione legislativa, attraverso cui si traduce in atto concretamente l'indirizzo politico; io non posso immaginare che ci sia una settore della Camera o delle Camere addetto ai lavori della funzione legislativa, che poi si disinteressa, quasi compartimento a sé, dell'indirizzo politico, perché c'è una connessione inscindibile. Quindi questa divisione in tre categorie non mi sembra corrispondere alla funzione unitaria del Parlamento, anzi, se si facesse, creerebbe una frantumazione, avremmo il tecnicismo legislativo disancorato dalla visione politica: come si fa un certo tipo di società se non, soprattutto, attraverso le leggi che traducono in atto un indirizzo politico?

BARILE. Vorrei aggiungere qualcosa in materia di controllo: se lo strumento di controllo per le opposizioni potesse venire modificato nel senso che l'inchiesta possa essere decisa anche sulla base di una decisione di minoranza, il nocciolo rimarrebbe, per me, sempre l'interpretazione da dare all'art. 82 della Costituzione che viene interpretato come se i poteri delle commissioni di inchiesta siano limitati esattamente in analogia ai poteri che ha l'istruttore penale; secondo me, è una interpretazione assai discutibile, ma che, comunque, attualmente, disarmava la commissione di inchiesta la quale non può

sottoporre a giuramento, come sapete, i testimoni e alla quale può essere opposto il segreto di ufficio, il segreto militare e tutto il resto. Se, però, noi riuscissimo veramente ad aumentare questo controllo dell'opposizione, allora occorrerebbe correlativamente, a mio modo di vedere, diminuire viceversa la presenza delle opposizioni per quello che riguarda il lavoro legislativo; cioè, bisognerà, forse, porsi il problema, sul quale da tanti anni cerco di attirare l'attenzione, della necessaria delegificazione. Perché delegificazione? noi sappiamo tutti le cause storiche dell'inflazione legislativa derivante, soprattutto, dalle due guerre in cui si legiferò, attraverso provvedimenti aventi forza di legge, dal Governo e, quindi, fu sussunta sotto il campo della legge o dell'atto avente forza di legge tutta una quantità di materia tipicamente amministrativa; a questo punto, attraverso il meccanismo della delegificazione, si dovrebbero, a mio modo di vedere, restituire queste materie al campo amministrativo che è loro proprio in maniera da evitare questa inflazione, sfoltire il lavoro legislativo. L'inconveniente che fanno presente le opposizioni è la mancanza della loro presenza alla formazione di tutte queste norme, che diventano secondarie da primarie che erano; a questo si può rispondere che, se si aumentasse il potere di controllo nel modo che ora si diceva, allora varrebbe la pena di sacrificare, da parte delle opposizioni, la partecipazione, talvolta inutile, alla formazione delle leggi, che sappiamo come siano gravi per l'Italia.

MORTATI. Io sono contrario prima di tutto perché è molto difficile stabilire il contenuto politico o amministrativo della legge...

BARILE. La scelta dovrebbe restare al legislatore.

MORTATI. E, poi, c'è un problema anche, per me, importante: delegificando e aumentando la sfera della potestà regolamentare, si sottrae, alla Corte Costituzionale, almeno secondo l'orientamento seguito dalla Corte stessa, il controllo di legittimità costituzionale; io sono anche qui il solo che ho sostenuto la tesi secondo cui anche la potestà regolamentare, specialmente quella delegata, debba essere assoggettata al controllo della Corte. Per me, invece, lo strumento vero è quello della delegazione, delegazione che dovrebbe essere integrata sul modello inglese nel senso che la Camera non solo conferisce i poteri dettando i principii, ma anche sottoponendo, poi, la norma, e prima che il decreto delegato sia emanato, a un controllo successivo sulla fedeltà della norma stessa ai principii; questa è la via maestra, perché io sono d'accordo che al Governo si debba decentrare una parte del lavoro, data la complessità che assume la legislazione moderna e la sua tecnicità. Anzi addirittura io penserei che gli stessi regolamenti dovrebbero essere assoggettati a questo controllo anteriore alla emanazione, ma c'è il problema dell'aggravamento del lavoro delle Camere che dovrebbero controllarli.