

LE PROPOSTE DEL PCI DI FRONTE ALLA CRISI DELLE ISTITUZIONI

Rinnovare lo Stato per rinnovare la società

NELLA GENTE cresce la sensazione di una inefficienza crescente e addirittura di uno sfacelo dello Stato. C'è lo scandalo ancora impunito dei miliardi rubati e distribuiti da Sindona. C'è la rabbia per la sentenza di Catanzaro. C'è lo spettacolo della rissa tra ministri, senza che nemmeno il presidente del Consiglio intervenga. Ci sono settori interi dei servizi pubblici portati a una situazione di confusione. C'è la inquietante vicenda attorno al caso D'Urso. E' sbagliato il modo con cui sono state definite le istituzioni del nostro Paese: governo, Parlamento, tribunali, banche, Regioni, Comuni, istituti di previdenza? Oppure è sbagliato il modo con cui esse sono state usate per decenni dagli uomini e dalle forze che hanno avuto e occupato il potere?

Noi comunisti sosteniamo che il pessimo funzionamento di tante parti dello Stato è strettamente collegato alla politica che è stata fatta in questi decenni da chi comandava e al tipo di sviluppo economico e sociale che ha prevalso. La crisi delle istituzioni è strettamente legata alla crisi economica e sociale che oggi vediamo esplodere alla luce del sole intorno a noi. La discriminazione anticomunista è servita ad impedire persino un ricambio dei dirigenti dello Stato. Da

più di trent'anni la Democrazia cristiana ha tenuto nelle sue mani le redini del potere politico. Ci sono ormai ministri che, in un posto o in un altro, sono al potere da sempre.

Cambiare, risanare lo Stato esige perciò una svolta politica, un altro sviluppo del Paese, un'altra direzione politica. Ma parte essenziale di questo cambiamento è la riforma oggi di punti fondamentali delle nostre istituzioni. Non basta cambiare gli uomini, se determinati organi dello Stato restano come sono oggi. Ciò vuol dire cambiare la nostra Costituzione, andare ad una « Seconda Repubblica », come la chiamano alcuni? Noi comunisti respingiamo e combattiamo questa strada. La Costituzione del nostro Paese contiene una ispirazione fondamentale che è valida. Risanare lo Stato italiano significa ritornare su tanti punti allo spirito e ai principi della Costituzione, che sono stati violati.

Questo non vuol dire che nella Costituzione tutto sia perfetto. Inoltre la Costituzione di un Paese, anche una Costituzione « rigida », come quella italiana, domanda sempre una continua interpretazione, tanto più dinanzi a un mondo che cambia in modo accelerato e spesso sconvolgente. Perciò noi comunisti che abbiamo difeso sempre

in questi anni la bandiera della Costituzione, sosteniamo che ci sono punti che vanno sviluppati, aggiornati anche con innovazioni. Sostentiamo però che queste modifiche e aggiornamenti devono servire non a cambiare, ma a fare vivere i principi fondamentali scritti nella Costituzione: il principio che la sovranità è fondata sul popolo, la necessità di combattere la disuguaglianza economica e sociale, il diritto dei lavoratori di accedere alla direzione dello Stato, l'affermazione della democrazia politica e la tutela delle libertà politiche e civili, la possibilità di programmare e orientare lo sviluppo secondo gli interessi del Paese. Siamo per riforme che vadano in questa direzione. Combattiamo ogni modificazione contraria a questi cardini del patto costituzionale. Questo è per noi il criterio che garantisce la « governabilità » di democrazia, cioè la governabilità per il popolo, al servizio del popolo.

Non siamo stati fermi in questi anni. Di fronte ai guasti, alle inefficienze, alla corruzione introdotta nella vita pubblica, abbiamo elaborato un insieme di proposte. Non crediamo ad una sola riforma toccasana, grande o piccola che sia. Bisogna sapere intervenire sui punti fondamentali, e con dei criteri organici. E la riforma non può

lasciare da parte il governo (perché Craxi non ne ha parlato). Ecco una domanda che gli rivolgiamo: ecco un punto di confronto. Anzi la riforma del governo è per noi al primo posto, da qui dipendono altre questioni fondamentali. Se restano governi nati dalla lottizzazione (e non sulla base di programmi chiari), frantumati in tanti feudi ministeriali spesso in lotta fra loro, che hanno come braccio una selva di enti pubblici non controllati, allora sarà difficilissimo anche per il Parlamento sapere la verità, programmare e decidere le grandi scelte, controllare l'uso delle risorse pubbliche. Inoltre lo Stato non finisce a Roma. Ci sono oggi Regioni, province, comuni, organi importanti di tipo comprensoriale: se non si danno ad essi poteri veri e chiari, invece di snellire e qualificare lo Stato, si complicheranno le cose, si allungheranno ancora di più i tempi delle decisioni, e il Parlamento sarà soffocato da una miriade di leggi invece di concentrarsi sui punti importanti. Se non verranno dati strumenti veri di partecipazione e di controllo popolare, crescerà la spinta a cercare protezione nella rissa corporativa. Noi siamo per sindacati che ne ripieghino sul corporativo, né diventino anch'essi « pezzi » di Stato, ma autonomamente stabiliscano un confronto e

una dialettica continua con le istituzioni democratiche fondamentali sulle grandi scelte economiche e sociali.

Abbiamo condensato in questa pagina i punti essenziali delle proposte dei comunisti. Spesso abbiamo potuto indicare solo i titoli: ma dietro di essi, ci sono testi di proposte di legge, iniziative, lotte. Non proposte che vanno realizzate tutte insieme? Non diciamo questo. Alcune di esse possono essere realizzate subito, anche senza bisogno di una legge nuova. Altre possono giungere in porto rapidamente, se c'è la volontà politica. Altre chiedono tempo e consensi molto larghi, come, ad esempio, la proposta di avere non più due Camere, ma una sola. Importante è l'orientamento con cui ci si muove, la coerenza dell'azione. Noi siamo per accrescere il peso reale delle masse popolari. Perciò siamo contro ogni cambiamento che punti ad aumentare ancora di più la delega a chi sta in alto. Una democrazia che decide è una democrazia che cambia, che fa pulizia, che fa contare la gente.

In questa pagina prospettiamo una sintesi delle proposte comuniste di maggior rilievo, per informare la ricerca più vasta di compagni e di democratici e per avviare il più ampio confronto.



GOVERNO

Non somma di feudi Dimezzare i ministeri

Il governo non può continuare ad essere la sommatoria incoerente di feudi politici ma una guida collegiale della politica e della amministrazione.

Le nostre proposte sono:

1 riforma della presidenza del Consiglio. Il presidente è un organo con compiti di impulso e coordinamento dell'attività collegiale del governo. Bisogna disciplinare e consolidare due profili: quello che affida al presidente l'unità (art. 95 Cost.) e quello dei compiti e poteri suoi propri e di un diretto rapporto col Parlamento (abolizione del ministero per i rapporti col Parlamento).

2 riforma del Consiglio dei ministri: va ristabilita la sua collegialità nei compiti politici e amministrativi. Si tratta non solo di agire sulle più gravi manifestazioni di scollamento tra i ministri, ma sull'intero metodo di lavoro (vanno riassorbiti nel Consiglio, come struttura di servizio, i comitati interministeriali che si sono moltiplicati in maniera disordinata; per questo è opportuno creare un dipartimento tecnico-scientifico per la programmazione).

3 riforma dei ministeri nelle funzioni (debbono diventare organi prevalenti di indirizzo) e loro accorpamento. Venti ministeri sono troppi rispetto agli altri paesi e alle esigenze reali. Il loro numero deve essere ridotto a non più di una quindicina. Si mantengano i mini-

steri tradizionali degli esteri, interni, difesa, giustizia, che appaiono non sostituibili: tre ministeri per l'economia: entrate (finanze), spesa (unificazione di bilancio e tesoro), attività produttive (unificando industria, commercio, agricoltura, partecipazioni statali, lavoro); i ministeri di servizi: comunicazioni, servizi sociali (sanità, assistenza, ambiente), cultura (unificando istruzione, ricerca scientifica, spettacolo).

4 sfoltimento del sottosegretari. Non è solo questione di numero (attualmente sono 57), vanno anche individuate le funzioni. Ve ne possono essere alcuni istituiti permanentemente, altri però debbono essere nominati solo per funzioni temporanee che derivano dal programma di governo e da obiettivi determinati.

Direzione politica e amministrazione sono cose distinte ma vanno riformate insieme perché la necessaria collegialità e sintesi del governo è difficilmente ottenibile con un'amministrazione così dissociata. Le linee fondamentali della riforma della P.A. debbono consistere nell'eliminazione di ogni rigidità, nella affermazione di una maggiore autonomia operativa, in una maggiore responsabilità e nel decentramento. Si propone così:

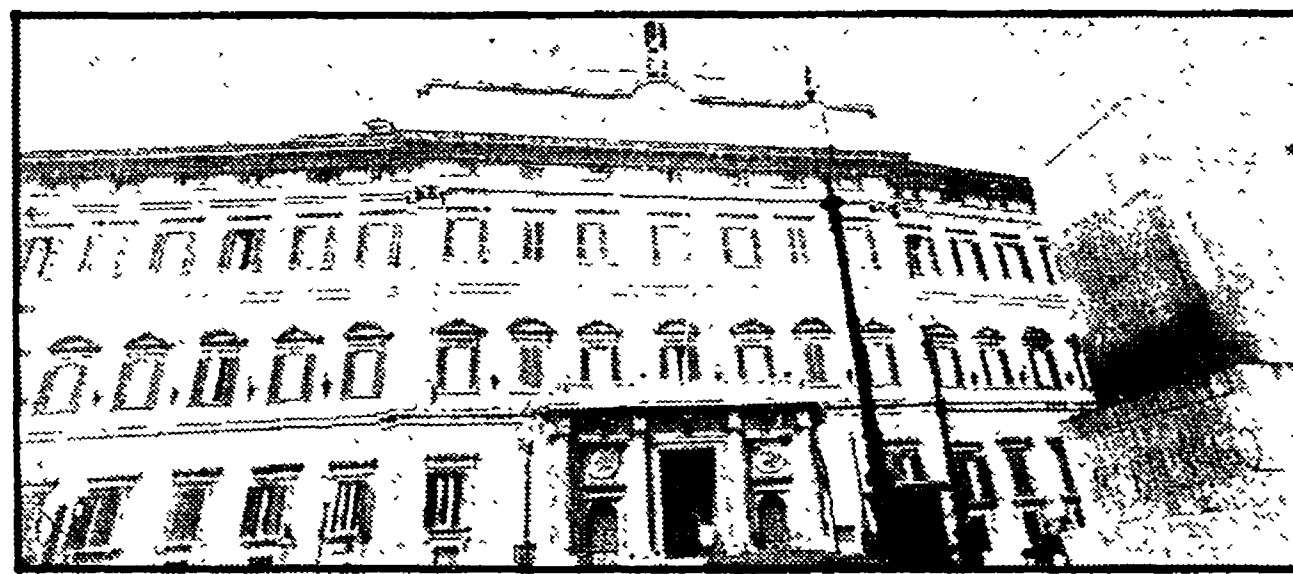
1 realizzare una amministrazione che sia per obiettivi e non solo per

atti, retta dal metodo programmatico, dal costante coordinamento e dalla verifica permanente dei risultati. Occorre dunque la approvazione della legge quadro sulla P.A. che deve essere una legge generale d'indirizzo, e non rappresentare un modello rigido e universale.

2 la riforma deve riguardare tutti i livelli di governo, dal livello nazionale a quello locale.

3 per realizzare il fondamentale obiettivo del decentramento, occorre la riforma periferica dell'amministrazione statale, organizzata intorno al commissariato di governo (art. 124 Cost.), residente nel capoluogo di regione, che presiede alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle delle autonomie.

4 una dirigenza responsabile e controllabile. Le strutture amministrative devono essere agili, per obiettivi, anche in grado di costituirsi e sciogliersi rapidamente. Ordinare la carriera della dirigenza non in base a meccanismi burocratici ma in base alle funzioni realmente esercitate. La responsabilità dei dirigenti deve essere non solo per i singoli atti ma anche per i risultati. Il PCI ha già presentato, ispirandosi a questi criteri, una proposta di riforma del ministero della Pubblica Istruzione e degli organi collegiali delle scuole.



PARLAMENTO

Una sola Camera Programmare i lavori

L'ostruzionismo senza principi dei radicali e la pioggia dei decreti governativi hanno bloccato drammaticamente la vita del Parlamento e hanno posto l'esigenza di riforme che ne accrescano la rapidità e la capacità di controllo. La questione che i comunisti pongono sulla base dell'esperienza del trentennio repubblicano ed anche degli insegnamenti di altre democrazie rappresentative — è quella del superamento del bicameralismo. Il PCI ha sempre avuto un'ispirazione monocratica vedendo nella Camera unica la soluzione più rispondente ad un'immediata coerenza con la volontà del paese, alla certezza delle determinazioni politiche e legislative, alla tempestività del meccanismo decisionale. Tanto più motivata è questa soluzione dopo che hanno maturato una vasta esperienza le centinaia di eletti nei Consigli regionali. E' una riforma di grande rilievo, che si può realizzare solo se c'è un vasto consenso.

Le altre proposte (che sono state precisate in un apposito seminario):

1 riduzione del numero dei parlamentari, anche tendendo conto che ci sono ormai migliaia di rappresentanti pubblici a livello decentrato.

2 il Parlamento deve occuparsi solo delle grandi leggi di principio e di indirizzo, allargando il potere delle regioni e servendosi di una delegificazione controllata.

3 E' necessaria una modifica del regolamento che deve consentire la programmazione dei lavori, anche quando manca la maggioranza dei capigruppo. Per questo bisogna dare nuovi poteri al Presidente di assemblea nelle funzioni dell'ordine delle attività.

4 Per prima cosa il Parlamento deve decidere e controllare le spese dello Stato: questo è uno strumento decisivo per riorganizzare la programmazione. Per questo ci vuole una vera e propria sessione parlamentare dedicata al bilancio. In questo ambito debbono essere determinati i vari aggregati di spesa.

5 Indicazioni concrete di riaccorpamento delle commissioni permanenti, oggi troppo segmentate sul modello ministeriale. Migliore divisione tra lavoro d'aula e di commissione: il mandato parlamentare deve comportare un impegno più continuativo e vincolante rispetto ad altri impegni politici.

6 Discussioni più rapide per aumentare la produttività dell'assemblea, senza alcuna compressione della dialettica politica. E' necessario ridurre la durata e il numero degli interventi: in mezz'ora (e in un quarto d'ora nella discussione dei singoli articoli) si può dire tutto il necessario.

7 Limitazione della decretazione d'urgenza, che il governo ha enormemente dilatato nell'ultimo periodo, impedendo di fatto una programmazione razionale. Bisogna soprattutto mettere fine ai decreti-salsiccia, in cui entrano gli elementi più disparati. Va controllata con un voto apposito l'effettiva urgenza dei provvedimenti. Se sono davvero necessari il Parlamento deve accelerarne l'esame.

8 Tutto questo richiede un adeguamento sostanziale delle strutture parlamentari, un'attrezzatura che incrementi il grado di informazione e di conoscenza su cui si basano attività e le decisioni. L'esistenza di un sistema informativo e la condizione di un governo democratico dell'economia.

I comunisti confermano di essere contrari all'abolizione del voto segreto in Parlamento, perché tocca diritti fondamentali dei parlamentari e perché sarebbe un espediente per mantenere in vita governi senza maggioranze reali: e si oppongono ad ogni modifica in senso antiproporzionale della legge elettorale. I comunisti sono inoltre contrari all'introduzione della cosiddetta « sfiducia costruttiva » per l'apertura della crisi di governo: la crisi in Italia sono sempre avvenute al di fuori del Parlamento e sono causate da maggioranze incerte e precarie: il vero problema è avere governi più autorevoli e coesi.

A più di dieci anni dall'istituzione delle regioni, si presenta necessaria una verifica del loro ruolo e del loro funzionamento, che ne consenta un adeguamento e un rilancio. Le misure più urgenti appaiono:

1 pieno inserimento delle regioni nella formazione della volontà politica nazionale: strumenti potrebbero essere la Conferenza permanente dei presidenti delle regioni presso la presidenza del Consiglio e un rapporto organico tra regione e Parlamento.

2 Sviluppo delle regioni come strumento di programmazione. A questo scopo: formazione di un bilancio statale elastico, in modo che le spese regionali non siano precostituite; completamento delle competenze regionali su materie decisive (industria e credito).

Nel corso degli anni 70 la partecipazione dei cittadini si è indirizzata su tre grandi direttrici tra loro connesse: la partecipazione ai canali di formazione politica (partiti, sindacati); la moltiplicazione degli organismi associativi di base impegnati sui temi più diversi (dai consigli scolastici ai comitati per la casa, ai consigli di fabbrica, ecc.); i referendum.

La partecipazione sociale richiede una revisione anche legislativa di alcune esperienze (consigli scolastici, servizi sociali), una diversificazione dei suoi interventi, che ne faccia aumentare il peso: essa deve servire a far circolare informazioni sulle scelte effettive, deve essere valorizzata nelle funzioni di stimolo e di proposta verso gli organi pubblici, maggiormente attrezzata a controllare l'operato, e in alcuni casi limitati (servizi

AUTONOMIE

Regione che programmi Nuovi poteri ai Comuni

3 Deleghe agli enti locali, che liberino le regioni dai carichi amministrativi.

4 Emanazione della nuova legge sulla finanza regionale.

Il sistema delle autonomie nel suo insieme richiede un ridisegno delle funzioni, con certezza per i compiti e le risorse disponibili. Sono necessarie le due leggi fondamentali: quella sulle autonomie territoriali e quella sulla finanza locale. Riforma del Comune e non semplice riordino: l'obiettivo è quello di rendere il Comune un organo generale di governo sul territorio. Così com'è, per di-

mensioni e strutture organizzative, il Comune non è più in grado di assolvere ai grandi compiti che lo attendono. Per questo appare prioritaria la riforma organica della finanza locale, per garantire entrate adeguate, e accanto ad essa un mutamento della fisionomia dei Comuni: sviluppo, con il loro consenso, delle associazioni di Comuni per superare la logica del « pulviscolo » e determinare entità di dimensioni più congrue e moderne; il decentramento sostanziale nei grandi Comuni e nelle metropoli; la riaggregazione e ristrutturazione di uffici secondo metri di efficienza.

PARTECIPAZIONE

Perché sia usato bene anche il referendum

a base locale) sperimentare l'esercizio di gestioni dirette.

E' stato fatto un uso abnorme e distorto del referendum: è stato presentato ai cittadini un insieme caotico di oggetti, che stravolge il sistema delle decisioni e delle responsabilità. Siamo contrari a questo uso proprio perché il referendum può essere un'arma importante nelle mani dei cittadini. Per questo proponiamo una riforma della disciplina del referendum abrogativo che consenta un uso più giusto ed incisivo dell'istituto. Tra i punti che meritano particolare attenzione: a) definire per legge con precisione i criteri in

base ai quali è ammessa la richiesta di referendum; b) il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale dovrebbe essere reso « prima » della raccolta delle firme, non dopo; c) determinare l'omogeneità e la chiarezza del quesito sottoposto all'elettore, affinché la risposta positiva o negativa sia manifestata con consapevolezza e precisione; d) evitare referendum che possono produrre effetti tra loro contraddittori (come nel caso dell'aborto); e) si deve valutare l'opportunità di sottoporre a consultazione solo leggi che abbiano avuto un congruo periodo di applicazione.

MORALIZZAZIONE

Colpire a fondo la lottizzazione dello Stato

2 Riforma del procedimento penale d'accusa. Le negative esperienze della Commissione inquirente impongono che tutti i reati commessi da ministri — tranne l'alto tradimento e l'attentato alla Costituzione — siano affidati direttamente alla competenza della magistratura ordinaria.

3 Affrontare la revisione della disciplina dell'istituto dell'immunità parlamentare, per evitare che esso si trasformi in strumento non più

di garanzia, ma di copertura privilegiata dei parlamentari.

4 Regolare con norme più snelle e precise e far valere con maggior severità le incompatibilità parlamentari. Non bisogna lasciare margini d'ambiguità, causati dall'attuale normativa, che permettono l'inserimento dei parlamentari in incarichi e interessi che non possono essere considerati compatibili con i loro impegni pubblici.

SCIOPERO Un diritto fondamentale Quale regolamentazione?

dacali. Per quanto riguarda i pubblici servizi essenziali si potrebbe prevedere un congruo periodo di sperimentazione e solo nel caso si siano constatate sistematiche viola-

zioni da parte di altri soggetti, esaminare l'opportunità di procedere al recepimento in legge delle stesse norme di autoregolamentazione.

GIUSTIZIA

Codici, strutture, ordinamento, indipendenza

I termini essenziali della crisi della giustizia, aggravati dall'incalzare del terrorismo e della grande criminalità organizzata, sono nella inadeguatezza dei codici, nella carenza di strutture, nella mancata riforma dell'ordinamento giudiziario.

Secondo i dati più recenti sono circa un milione i processi civili e penali pendenti, gli uffici giudiziari riescono a chiudere in media ogni anno 40 processi su 100, la durata media dei processi va dagli otto ai dieci anni, in carcere su 32.000 detenuti, 20.000 sono in attesa di giudizio.

In questa situazione resta insoddisfatta la domanda di giustizia ed il processo civile finisce con l'essere prevalentemente utilizzato dalla parte più forte che intende sfruttare il meccanismo combinato delle lungaggini procedurali e della svalutazione. La giustizia penale assume caratteri di casualità, restano impuniti fatti di notevole rilevanza e si procede a volte per fatti irrilevanti. E così pure si fa fronte a crisi assai gravi degli organi di giustizia amministrativa. In questa obiettiva incertezza del diritto può assumere un peso determinante il potere di assegnazione dei processi e spesso

di decisione che spetta ai capi di uffici particolarmente importanti come le Procure della Repubblica, gli uffici istruttori o alcune grandi Preture penali.

Il PCI non ritiene che a questa situazione si debba far fronte limitando la indipendenza dei magistrati che è un intangibile valore costituzionale. Solo una magistratura complessivamente libera ed indipendente può garantire la libertà e l'indipendenza dei cittadini.

Occorre invece intervenire prioritariamente sui nodi della crisi giudiziaria per eliminare gli aspetti più gravi e

ricostituire il funzionamento della giustizia nell'ambito della certezza del diritto.

Sul piano dell'ordinamento giudiziario le riforme più urgenti riguardano l'arricchimento dei compiti dei consigli giudiziari, la loro elezione con criteri proporzionali, e la loro funzione degli incarichi direttivi per evitare la concentrazione per lungo tempo nelle stesse mani dei poteri di direzione di delicati uffici giudiziari. Anche su queste materie il PCI ha presentato le sue proposte di legge che sono in discussione alla Camera dei deputati.

Per il processo penale sono necessari la depenalizzazione

delle infrazioni minori, l'aumento di competenza del pretore, la creazione di un giudice di pace non di carriera che sostituisca l'autorevolezza più minute. Si tratta di un complesso di misure per le quali il PCI ha già presentato i suoi progetti di legge in parte approvati dalla Camera dei deputati, e che hanno l'obiettivo di alleggerire il carico complessivo della macchina giudiziaria; beneficiarne in particolare i tribunali che si occupano di più gravi reati, criminalità terroristica, economica e mafiosa. Esse creano inoltre le condi-

zioni per una sollecita approvazione del nuovo testo del codice di procedura penale che costituisce oggi la riforma penale essenziale, che deve essere varato entro il 1982. Altri impegni prioritari: la riforma dei codici e la riforma carceraria.

Per il processo civile vanno introdotte misure che evitino l'utilizzazione della infrazione da parte del litigante economicamente più forte contro il più debole. Va studiata perciò l'estensione a tutto il processo civile di quei principi guida del processo del lavoro che hanno finora dato buona prova.