

«La crisi del sistema politico è a un punto grave» Ecco le proposte concrete avanzate dalla Direzione del Pci sulla base della discussione del Comitato centrale di novembre

Risoluzione della direzione del Pci sulle riforme istituzionali

1. La Direzione del Pci sottolinea che l'analisi e le indicazioni scaturite dal Comitato centrale dello scorso novembre hanno trovato nuove conferme.

La crisi del sistema politico è effettivamente giunta ad un punto molto preoccupante. Lo dimostra innanzitutto la debolezza, la confusione, la casualità dell'azione del governo, che si è manifestata in modo clamoroso durante tutto l'iter della legge finanziaria.

Una coalizione minata da contrasti espliciti su molti dei più rilevanti problemi tende a riversare la crisi sul Parlamento mettendone in discussione persino il diritto di modificare le proposte del governo e attaccandone così la stessa potestà legislativa. Il malessere e l'instabilità investono anche le Regioni e il sistema delle autonomie, private dei poteri che loro competono, gettate nella più grande incertezza finanziaria e che sentono oggi tutto il peso negativo dell'«omologazione forzata» al pentapartito.

2. Acquistano un peso sempre più rilevante i poteri economici operanti a livello internazionale e nazionale e aumenta il divario fra la loro forza e l'inefficienza degli strumenti pubblici nel determinare scelte da cui dipende l'avvenire di tutti.

In vaste zone del paese il potere della criminalità organizzata si dimostra addirittura più forte dello Stato arrivando ad impadronirsi dei suoi gangli e funzioni essenziali.

Nonostante la sconfitta politica subita, possono farsi minacciosi perfino nuovi sussulti terroristici.

L'obiettivo di una riforma del sistema politico risponde a una fondamentale esigenza nazionale. In una società matura come è oggi quella italiana la funzione stessa del governo richiede che si confrontino programmi e ipotesi di governo alternative. Cioè è necessario sia per ridare forza e vigore alle istituzioni e alla funzione stessa della politica, sia per sciogliere l'intreccio improprio, paralizzante e corrotto fra decisioni politiche e poteri amministrativi, sia infine per dare respiro e spazio alla dinamica sociale, al fisiologico e salutare dispiegarsi del conflitto sociale. La funzionalità dello Stato e delle sue istituzioni è indispensabile per affrontare e risolvere fondamentali questioni sociali. Il continuo indebolimento delle istituzioni democratiche avvantaggia solo i più forti e i più potenti. I lavoratori, tutti quanti non hanno particolari posizioni di privilegio e di potere nella società hanno dunque una ragione ulteriore per assumere come proprio l'obiettivo di una democrazia efficiente, di istituzioni e poteri pubblici incisivi.

3. Il sistema democratico è esposto a un processo di erosione tanto più penetrante e pericoloso per l'indebolimento e il discredito che le istituzioni hanno subito in conseguenza della prassi prevaricatoria dei partiti al governo e di fenomeni di corrompimento e degenerazione.

Il mancato rinnovamento dello Stato e del sistema politico innanzi all'inevitabile estendersi delle funzioni pubbliche, all'internazionalizzazione dell'economia, ai modificarsi dei metodi produttivi e alle trasformazioni della società non è derivato e ma dal prevalere degli interessi di parte e di partito su quelli della collettività. La denuncia di queste responsabilità gravi non solo non attenua, ma sottolinea ancora più la necessità di intervenire con riforme profondamente innovatrici.

4. Le difficoltà nel funzionamento delle istituzioni e le inaccettabili condizioni di inefficienza e di inefficienza dell'azione pubblica hanno radici molto profonde: a partire dal fatto che la premessa primaria della democrazia - e cioè l'eguaglianza di diritti e di doveri tra i cittadini è inattuata.

Il primo dovere comune ai cittadini, che è quello di contribuire in modo equo e proporzionalmente alle spese pubbliche, viene clamorosamente violato. I diritti democratici fondamentali, che sono una condizione per il servizio stesso dei poteri del cittadino, a partire dal potere elettorale (il diritto all'informazione, all'istruzione, all'eguaglianza di fronte alla legge, alla sicurezza pubblica) non sono pienamente ed equamente garantiti. L'affermazione costituzionale del diritto al lavoro viene considerata un'utopia o un errore.

I mutamenti nei metodi produttivi e nelle funzioni lavorative, e dunque nella stratificazione sociale, non hanno certamente eliminato l'ineguale distribuzione del potere nella società, sia per l'appartenenza di classe, sia per la distinzione di sesso.

Dinnanzi a tutte le forze politiche democratiche, ma in primo luogo dinnanzi al movimento popolare e di classe, sta il compito di riprendere una politica per i diritti gravemente colpita non solo dalla controffensiva della destra ma da tutte quelle teoricizzazioni che, negando o sottovalutando la validità del sistema democratico rappresentativo, lasciano il campo aperto alle suggestioni plebiscitarie o alle visioni riduttive di quel che significa la lotta per la democrazia politica.

L'azione di riforma deve investire tutto il modo con cui lo Stato si è venuto costruendo al di fuori e spesso in contrasto con la concezione costituzionale: il centralismo contrapposto alle autonomie, la confusione degenerata fra funzione politica e compiti di gestione, la mancata responsabilizzazione e imparzialità della pubblica amministrazione, la pratica burocratica e statalista dell'intervento pubblico e l'uso clientelare della spesa, delle nomine, degli strumenti di intervento. I modi stessi della gestione dello Stato sociale vanno riformati al fine di garantire la priorità assoluta degli interessi dei cittadini.

6. L'Italia continua ad essere il paese in cui le regole che consentono il funzionamento del mercato rinangono le più arcaiche e le più



Il documento dei comunisti sulle riforme istituzionali

manchevoli, fino all'assenza di una legislazione antitrust, alle aperte illegalità nel sistema delle comunicazioni di massa, ad una legislazione societaria e di borsa che rende possibili i comportamenti più scandalosi.

Ricondurre i partiti ai compiti loro propri è necessario, per la vitalità della democrazia e dei partiti stessi. Ma questo non basta. Non vi sarà pienezza della democrazia se il potere delle grandi concentrazioni economiche non sarà collocato entro un sistema di regole certe ed efficaci.

5. L'esigenza di condurre sul piano ideale, culturale e politico l'insieme di questa azione di riforma dello Stato non contraddice la possibilità di iniziare dai problemi più maturi e che per il loro carattere più strettamente istituzionale coinvolgono la responsabilità e richiedono l'impegno di tutte le forze democratiche. L'impulso dai comunisti alla discussione sulle riforme necessarie al sistema politico e allo Stato ha avuto un primo positivo risultato. Una situazione stagnante è stata rimossa. Una prima intesa sul metodo da seguire e sui temi da affrontare si è venuta delineando.

I tentativi di riporre in discussione questa prima intesa avanzando pregiudiziali vecchie o nuove sono un grave errore, ma non distolgono i comunisti da un indirizzo e da una lotta che costituiscono un tratto essenziale della natura stessa del Pci e corrispondono agli interessi del paese. I comunisti sono consapevoli del fatto che dare completezza alla democrazia è un obiettivo di fondo e comporta un cammino assai lungo e difficile.

I temi su cui è apparso possibile riprendere e concludere un lavoro concreto nel Parlamento sono quelli riguardanti il sistema camerale, i regolamenti parlamentari, la funzionalità del governo, il rassetto delle autonomie locali. Oltre agli obblighi derivanti dai recenti referendum (inquirente, responsabilità civile dei magistrati), sono apparse indispensabili misure urgenti per il funzionamento della giustizia.

La Direzione del Pci ritiene che anche i temi che verranno discussi in questa fase debbano essere coerentemente inseriti entro un disegno generale di riforma del sistema politico. Tale riforma deve dare risposta all'esigenza di rafforzare e rendere più incisiva la capacità di governo dell'insieme delle istituzioni democratiche e dello Stato. Parlamento, esecutivo, autonomie locali. I poteri politico-istituzionali o si rafforzano tutti insieme o, come avviene oggi, degradano tutti insieme, coinvolgendo anche i diritti del cittadino e il potere dell'elettore.

6. La Costituzione italiana prevede che l'esecutivo attinga la propria legittimità dal Parlamento. Questo principio va tenuto ben fermo. Ciò che va impedito è la confusione fra i due poteri

Parlamento forte ed esecutivo forte non solo non sono inconciliabili ma, anzi, l'uno è condizione dell'altro. Senza una dialettica reale tra Parlamento ed esecutivo si impoverisce la democrazia e, comunque, si contraddice uno dei fondamenti della Costituzione. Parlamento ed esecutivo devono essere posti nella condizione di assolvere ciascuno i propri compiti e i propri doveri.

L'esecutivo deve avere la garanzia di poter sottoporre all'esame e al giudizio del Parlamento le norme che traducono il suo programma, con tempi e procedure certe. Il Parlamento deve esercitare senza limitazioni di sorta i propri poteri, primo ed essenziale quello legislativo.

In un regime di governo parlamentare queste due esigenze, che vanno affermate con identico vigore, possono provocare confusione e invasione reciproca fra i due poteri. Per impedire che ciò avvenga si deve innanzitutto ridare il significato proprio all'istituto della fiducia, che deve coincidere con la nascita e la fine degli esecutivi e delle maggioranze che li sostengono.

Alla garanzia di tempi e procedure per l'iniziativa legislativa del governo, all'eventuale ampliamento, debitamente regolamentato, delle materie da attribuire alla responsabilità dell'esecutivo, deve accompagnarsi la fine dell'abuso nel ricorso alla decretazione d'urgenza.

La funzione di governo, a livello nazionale come a livello locale, va inoltre distinta da quella della pubblica amministrazione cui deve essere attribuita la piena responsabilità nell'assolvere e nel rispondere dei compiti di gestione ad essa propri.

7. Oggi esiste un grande scarto fra quel che la rappresentanza dovrebbe fare e quanto, invece, riesce a fare. Da questo dato di fatto traggono argomenti tendenze che vorrebbero ridurre la funzionalità della rappresentanza sempre più ai margini del tutto formale.

Queste tendenze vanno contrastate e combattute: ma per farlo in modo efficace è necessario ridurre ed eliminare il divario fra il livello del funzionamento della rappresentanza e il livello effettivo della domanda sociale e della dinamica del potere.

Un Parlamento più forte è indispensabile per consentire il miglior funzionamento di tutto il nostro sistema costituzionale, per ridare dignità e ruolo alla politica e non per «interdire» i compiti e le responsabilità dell'esecutivo.

Le riforme da introdurre devono mirare a rendere più snello e rapido il procedimento legislativo, a potenziare gli strumenti di conoscenza e di canali di informazione, a rendere il Parlamento stesso pienamente sovrano nell'ordinamento dei propri lavori, rispettando le regole che garantiscono l'esecutivo.

Il Pci ha da tempo espresso la convinzione che l'insieme di questi obiettivi potrebbe essere più agevolmente raggiunto adottando il monacamerale e riducendo il numero

dei parlamentari, il che potenzierebbe e renderebbe più rapida la capacità di decisione della rappresentanza. Il Pci rimane fedele a questo orientamento, intorno al quale continuerà a lavorare.

Tuttavia non esiste oggi il necessario consenso per procedere a questa scelta, mentre è ormai maturata la convinzione che si debba correggere e superare l'attuale stato di bicameralismo imperfetto. Il Pci si impegnerà nella ricerca delle più coerenti e funzionali soluzioni in questa direzione, considerando tanto più utili quanto più riusciranno ad eliminare i più grandi difetti del bicameralismo.

8. La messa a punto di nuovi strumenti e strutture del Parlamento, la definizione più precisa dei rapporti fra Parlamento ed esecutivo, la semplificazione del procedimento legislativo, il superamento del bicameralismo, tutti questi fattori inducono a una seria riconsiderazione dei regolamenti parlamentari.

Molti sono i punti che vengono in causa: fra questi la regolamentazione della sessione di bilancio e la riforma dello stesso strumento della legge finanziaria; la distribuzione del lavoro legislativo fra l'assemblea e le commissioni; la creazione di nuove strutture permanenti, quali l'Ufficio del Bilancio, ecc.

Nella riforma dei regolamenti va esaminata anche la questione del voto segreto. I comunisti si sono sempre pronunciati per il massimo di chiarezza e di franchezza nell'assunzione di responsabilità da parte dei rappresentanti. Il Pci considera sbagliato prospettare la cancellazione in via di principio del voto segreto che anzi va salvaguardato proprio in via di principio perché in momenti gravi e di fronte ai più delicati problemi può essere necessario garantire la più assoluta libertà di coscienza rispetto alle molte e gravi pressioni esterne.

Altra cosa è una più severa regolamentazione e qualificazione del ricorso al voto segreto, ridefinendo le materie per le quali è obbligatorio, e negli altri casi, le condizioni per attivarlo, cosicché non ne sia consentito l'abuso. Il voto segreto deve restare come garanzia del Parlamento e dei singoli parlamentari; non deve costituire la forma ordinaria attraverso cui la rappresentanza si esprime.

Isolare questo tema dal suo contesto proprio è comunque un errore. Infatti il modo del voto in Parlamento è in relazione anche con i metodi elettorali e con il rapporto, più o meno diretto, che si determina fra rappresentanti e rappresentati.

Inoltre, la questione del voto segreto si pone in modo diverso secondo che si collochi o no nell'ambito di una riqualificazione dei poteri complessivi del Parlamento e, in questo quadro, anche di nuove garanzie per l'opposizione.

Nel Parlamento italiano, a differenza di al-

tri, non è riconosciuta l'esigenza che l'opposizione assuma precisi poteri e funzioni (la presidenza di talune commissioni, come quella del Bilancio, il diritto a commissione d'indagine paritaria, il diritto a essere informati e consultati su determinate materie, ecc.).

Sotto quest'ultimo aspetto, il superamento o l'attenuazione di quelle rigidità procedurali (ampiezza del ricorso al voto segreto, complessità delle procedure e delle norme regolamentari ecc.) che in una visione del funzionamento del Parlamento ispirata a modelli di democrazia consociativa sembravano costituire una garanzia di democraticità, devono lasciare posto, in una diversa concezione ispirata a una più netta dialettica fra maggioranza e minoranza, a una più forte formalizzazione dei diritti dell'opposizione: sia in sede parlamentare, sia nell'accesso a tutti i servizi pubblici di informazione.

9. Complemento indispensabile del riordino delle funzioni parlamentari e di governo, della semplificazione e accelerazione delle procedure, è la riforma del sistema delle Regioni e delle Autonomie locali. Riformare e ridurre le troppe strutture centrali, porre un freno all'eccesso e all'invasività della legislazione nazionale che va concentrata sulle questioni essenziali, alterare l'opera di snellimento tanto della attività parlamentare che di quella governativa, favorire il decentramento di funzioni e di responsabilità.

Dal canto loro le Regioni, effettivamente coinvolte nei procedimenti legislativi riguardanti le materie di competenza regionale e locale, dotate di autonomia finanziaria, devono potere esercitare in modo efficace ed organico le loro funzioni di legislazione, di programmazione e di governo innanzitutto intorno alla definizione e alla realizzazione di grandi progetti di riassetto e di sviluppo. Le autonomie locali devono essere riformate prevedendo forme di fiscalità autonoma, la necessaria distinzione fra le grandi comunità metropolitane e i comuni medi e piccoli, un rapporto tra giunte e consigli che rafforzi l'incisività, l'efficienza e la continuità dell'azione amministrativa e, insieme, le possibilità di controllo.

10. La democrazia rappresentativa trova il suo completamento nelle forme e negli istituti di democrazia diretta di cui va ribadito il valore. Per difendere e sottolineare la funzione del referendum abrogativo va rivista e precisata la normativa. È possibile introdurre il referendum propositivo in rapporto alla iniziativa legislativa popolare quando le Camere non deliberano. Altra cosa è l'ipotesi di referendum istituzionali al di là delle forme e delle ipotesi previste dall'art. 138 della Costituzione. Questo avrebbe il significato di una rottura del qua-

dro costituzionale in cui sono già previste le norme per le modifiche della Costituzione.

11. Le riforme fin qui considerate implicherebbero una riflessione anche sui meccanismi elettorali. Non vi è oggi su tale materia intesa tra le forze politiche: ma questo non elimina l'esistenza di un problema, tanto che varie proposte vengono presentate da parti diverse e anche il Pci ne ha già avanzate alcune per la eliminazione delle preferenze e per un sistema uninominale che salvaguardi la proporzionalità della rappresentanza.

Già oggi, d'altronde, vi è una significativa distinzione dei metodi elettorali a seconda del tipo di elezione, pur nella comune ispirazione proporzionalista. Diverso è il contenuto delle elezioni per il Parlamento europeo, per il Parlamento nazionale e per le amministrazioni locali, diversi sono gli impegni che vengono assunti nelle varie competizioni dalle forze politiche. Sono di conseguenza diversi gli effetti di quella frammentazione della rappresentanza che nasce nella realtà sociale e che la proporzionale in parte ripercuote in parte incrocia. A livello europeo non esiste il problema della formazione di un governo. A livello nazionale, pur se la frammentazione pone problemi rilevanti, le forze politiche assumono generalmente i propri impegni per la formazione dell'esecutivo davanti agli elettori. La stessa cosa non accade in egual misura a livello locale.

La salvaguardia del principio proporzionale - che corrisponde ad una esigenza democratica - non esclude la possibilità di studiare metodi per contrastare una frammentazione eccessiva nella rappresentanza nazionale (la riduzione del numero dei parlamentari avrebbe anche questo effetto) o che garantisca a livello delle amministrazioni locali una maggiore stabilità e una più chiara corrispondenza tra gli esecutivi, i loro programmi e la volontà degli elettori.

12. Il sistema politico e, più in generale, lo Stato, le sue istituzioni, i suoi poteri, attraversano una crisi profonda. Il Pci è convinto che a questa crisi debba ormai dare risposta e che in Italia ci sono le energie capaci di dare questa risposta in modo che ne scaturisca una fase nuova e positiva di sviluppo della democrazia, di crescita civile, di risanamento e approfondimento della unità della nazione.

Le forze politiche che hanno contribuito alla definizione dell'assetto costituzionale hanno una particolare e preminente responsabilità di fronte ai compiti che oggi si pongono. Dal modo in cui saranno capaci di affrontarli dipende non solo il buon esito dell'opera di riforma, ma anche il riconoscimento del ruolo e della funzione dei partiti presso i cittadini e la possibilità stessa dei partiti di rinnovarsi e di acquistare nuovo prestigio.

Per quanto è sbagliato e fuorviante, su questi temi, porre pregiudiziali e veti: il Pci non ne pone né accetta che vengano posti. Quando ciò avvenisse le premesse di un lavoro comune verrebbero vanificate.

Ma il compito non può essere solo dei partiti né riguarda solo i partiti. Interessati sono, e protagonisti devono diventare, tutti i soggetti del ricco pluralismo italiano; tutte le forze sociali e sindacali, le organizzazioni di categoria, le associazioni, la cultura.

Si tratta, riformando il sistema politico e fondamentali attività e settori dello Stato, di ridefinire il quadro entro cui i cittadini tutti esercitano il loro potere, i loro diritti e i loro doveri; il quadro entro cui si svolge la dinamica e il conflitto sociale; il quadro entro cui prendono corpo e vengono promosse le innovazioni. Sempre un'opera di tale portata coincide, in una certa misura, con il rinnovo del patto di comune cittadinanza e del patto di convivenza sociale.

Il Pci è convinto che siano assai ampie, non solo fra i partiti, ma anche fra le forze sociali, nel mondo del lavoro dipendente e autonomo, nel settore imprenditoriale, nella cultura, le energie che vogliono che questo passaggio della vita nazionale coincida con la conquista di una democrazia più forte, più limpida, più efficiente. A tutte il Pci si rivolge con disponibilità e fiducia per un'opera comune, con la sola condizione che non venga immeschinata da preoccupazioni parziali di corto o cortissimo respiro e mantenga ferma l'ambizione di soddisfare esigenze fondamentali della nazione.

13. La discussione sulle questioni istituzionali non può e non deve attenuare il dibattito sui problemi urgenti dei lavoratori e del paese e ad essi va collegata. Nessuna ragione istituzionale può scusare una linea governativa ormai respinta da una parte rilevante della stessa maggioranza. Migliorare il funzionamento delle istituzioni è indispensabile alla democrazia, ma la crisi politica non discende dalle istituzioni. Vengono in evidenza, nella nuova situazione di difficoltà economiche internazionali, tutti gli irrisolti limiti strutturali del paese che non furono affrontati nei tempi più favorevoli. I contrasti profondi all'interno della coalizione governativa sulla legge finanziaria e la sfiducia palese verso il governo nascono di qui. Pienamente fondata si dimostra la richiesta di dimissioni. Una svolta politica è necessaria; e per indicare i contenuti immediati i comunisti hanno avanzato proposte precise nel corso della discussione ancora in atto in Parlamento, nel momento stesso in cui davano impulso al dibattito per le istituzioni.

Difendere e rafforzare la democrazia, battersi per fare avanzare soluzioni nuove sui problemi interni e internazionali del paese sono aspetti di una stessa azione su cui tutti i comunisti sono chiamati a impegnarsi.

La Direzione del Pci