

ALDO M. SANDULLI

UN GIURISTA  
PER LA DEMOCRAZIA

INTERVENTI SULLA STAMPA

1987



**A.M. SANDULLI**

**Un giurista  
per la democrazia**

**Interventi sulla stampa**

**Jovene**

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI  
© Copyright 1987 by Casa Editrice Jovene - Napoli

*Stampa con il contributo promozionale della Soscrisan.*

*Stampato in Italia*

*Printed in Italy*

---

Tip. G. Pipola - Via Anticaglia, 17 - Napoli - Tel. 290277

# INDICE

	pag.
GIANNI LETTA, <i>La morale della responsabilità</i> . . . . .	XI
PIERO OSTELLINO, <i>Le cose pensate</i> . . . . .	XIX

## INTRODUZIONE

Ombre sulle istituzioni . . . . .	3
Lo Stato: una macchina che non va . . . . .	29

1.

### IL SISTEMA ITALIANO: VARI ASPETTI DELLA CRISI

Intervista con l'ex Presidente dell'Alta Corte Sandulli: colpa del sistema più che degli uomini politici . . . . .	35
La voce della coscienza di tutti gli italiani . . . . .	41
La Costituzione trent'anni dopo . . . . .	47
Eliminare gli equivoci giuridici che alimentano abusi e tolleranze	59
Ogni partito ripulisca la propria casa . . . . .	63
Sandulli: molti quesiti di carattere costituzionale . . . . .	67
Quest'italica democrazia . . . . .	71
Lo Stato in ritardo . . . . .	75
Il male che consuma il Paese . . . . .	79
Cure pericolose per la sanità . . . . .	89
Quando l'elettore non paga il sabato . . . . .	93
Carcerazione, immunità e dintorni . . . . .	99
Emanciparsi dall'effimero . . . . .	105

2.

### OSSERVAZIONI SULLE SINGOLE ISTITUZIONI E I PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA

Magistrati e Costituzione . . . . .	113
Giustizia o politica? . . . . .	117
«Giustizia» politica . . . . .	121
Uno sciopero politico . . . . .	125
Politica e giustizia . . . . .	133
L'incerto confine tra idee e istigazione . . . . .	137
La licenza di sbagliare . . . . .	139
Le colpe del giudice . . . . .	143
Se la giustizia mette gli occhiali della politica . . . . .	148

	pag.
Una legge per giudicare gli errori dei magistrati . . . . .	153
La Corte dei conti può fare pagare i danni ecologici? . . . . .	157
Un collegio di saggi per giudicare i giudici . . . . .	163
Se la politica entra nel Palazzo di Giustizia . . . . .	167
Trentuno le leggi annullate nell'82 . . . . .	173
Polverone e Stato di diritto . . . . .	177
Il Capo dello Stato non deve dimettersi . . . . .	181
Un « punto » per la legalità . . . . .	183
Il Presidente e le informazioni . . . . .	189
Riflettiamo sui referendum . . . . .	193
La Corte ad un passo difficile . . . . .	199
Scelta responsabile . . . . .	203
Un sopruso da stroncare . . . . .	207
La leva da muovere ora è la concordia . . . . .	211
Il Presidente galantuomo . . . . .	217
Non sarebbe stato anticostituzionale ripresentare alcune parti del decretone . . . . .	221
Quando parla il garante . . . . .	225
I partiti si giocano il destino del Paese . . . . .	229
Immunità e privilegio . . . . .	231
Presidenza su misura? . . . . .	235

## 3.

#### UNA VICENDA SIGNIFICATIVA: IL CASO BAFFI - SARCINELLI

Abbiamo perduto la certezza del diritto . . . . .	241
Il « rumore » che non piaceva a Einaudi . . . . .	243
Alla Corte costituzionale il conflitto tra due leggi . . . . .	247
« Intervenga l'Alta Corte » propone l'ex Presidente . . . . .	251

## 4.

#### DEMOCRAZIA E TERRORISMO

Non domani . . . . .	257
Difendere lo Stato . . . . .	259
Garantismo sì, solo in nome della legge . . . . .	263
Garantire la Repubblica . . . . .	267
Il segnale di una svolta . . . . .	271
Non si può morire di garantismo . . . . .	273
Di garantismo si può morire . . . . .	275
Stato di diritto e ragion di Stato . . . . .	279

5.

pag.

## PROBLEMI DELL'ECONOMIA

## Sezione I

## SCIOPERO E PARTI SOCIALI

Dove non arriva l'autoregolamentazione ci vuole la legge . . . . .	285
Qualcuno quando sciopera si prende più diritti degli altri cittadini	289
Pochi contro il Paese: fino a quando? . . . . .	293
La necessità di un patto sociale . . . . .	295
Tornare alla Costituzione disciplinando lo sciopero . . . . .	299
Chi cavalca la tigre . . . . .	303
Oltre la frontiera dello sciopero . . . . .	307

## Sezione II

## IL PROBLEMA CASA

La babele dell'equo canone . . . . .	313
Il messaggio della sentenza . . . . .	317
Nel problema della casa tutti coinvolti, tutti colpevoli . . . . .	321
La battaglia per la casa . . . . .	327

6.

## L'INFORMAZIONE RADIOTELEVISIVA

RAI-TV una riforma da ristudiare . . . . .	335
Libertà d'antenna è libertà di notizia . . . . .	341
Decisione ambivalente e necessità di certezza . . . . .	345
Il monopolio radiotelevisivo è un passato da archiviare, non un valore da difendere . . . . .	347

7.

PROSPETTIVE DI RIFORME ISTITUZIONALI  
PIÙ INTERVENTO ALLA COMMISSIONE BICAMERALE

Dibattito sulla Repubblica - Sandulli: Perché solo l'Italia non ha « governi di legislatura » . . . . .	359
Quali riforme? . . . . .	367

	pag.
Riforma dello Stato: va bene, ma prima c'è l'onestà politica . . . . .	375
Il Parlamento può dare solo valutazioni politiche . . . . .	379
Come dare credibilità alla giustizia politica . . . . .	383
La Francia ha dimostrato che la Costituzione maggioritaria non è liberticida . . . . .	387
Uno strumento da rivedere . . . . .	391
La Repubblica possibile . . . . .	395



## LA MORALE DELLA RESPONSABILITÀ

*Quando il 20 marzo del 1969 lasciò l'incarico di Presidente della Corte Costituzionale, Aldo Sandulli si congedò dall'alto ufficio, nella solennità dell'ultima udienza pubblica, con queste parole: « Se volgo lo sguardo indietro vedo quanto cammino ha percorso l'Italia in questi anni sulla via della conquista effettiva delle libertà fondamentali, di una più vera e sincera uguaglianza, di più giusti rapporti civili e sociali, sulla via di una società migliore. Molto di tale cammino è da ascrivere a merito della Corte ».*

*Dovremmo aggiungere però senza enfasi, ma con sicura coscienza, che molto di tale cammino deve ascrivere a merito proprio di un personaggio unico e irripetibile come Aldo Sandulli che non fu soltanto un grande giurista unanimemente stimato, chiamato a quell'incarico proprio per i suoi meriti scientifici, ma anche un cittadino esemplare che sentiva forte quell'impegno civile e quel dovere di partecipazione alla res publica che la Costituzione prefigura e promuove, ma che stenta ancora a diventare, nel nostro Paese, costume e prassi politica.*

*Sandulli fu nominato giudice costituzionale nel 1957 in sostituzione di Enrico De Nicola e, come De Nicola, fu un protagonista della vita istituzionale del Paese che ha lasciato un'orma decisiva sulla vita del nuovo organismo costituzionale.*

*Erano quelli gli anni in cui la Corte si strutturò, in cui si determinò il suo funzionamento, in cui si formò il suo stile, il suo corso. Una funzione, un costume, uno stile che proprio Sandulli, con pochi altri giuristi di altissimo livello culturale e morale, contribuì a creare e a vivificare. Una funzione però che Sandulli, a differenza di altri, non vedeva confinata e quasi vanificata nelle*

*astrattezze delle costruzioni giuridiche, o dispersa nelle nebbie di teorie e utopie su sistemi perfetti e perciò impossibili, ma proprio in connessione diretta e vitale con la realtà dell'Italia di allora, con le sue fragilità e le sue contraddizioni, per contribuire a costruire un'Italia migliore. Concretamente, realisticamente, operosamente.*

*« È stata per me — ricorderà più tardi — una esperienza tra le più ricche che un uomo possa avere: una esperienza che mi ha dato assai più di quanto io stesso sia stato capace di dare. Ma tutto quello che ho dato, l'ho dato con entusiasmo, convinto dell'importanza e dell'essenzialità della giustizia costituzionale in una società aperta, nella quale sempre più presenti e vive si fanno sentire le voci delle varie e non omogenee componenti ».*

*« Quando giunsi alla Corte Costituzionale — scrisse qualche anno dopo proprio su « Il Tempo » — ero poco più che quarantenne. La Corte era agli inizi della sua vita: un consesso nuovo, senza una tradizione alle spalle, il quale veniva ad occupare una posizione di grandissimo rilievo tra gli organi supremi dello Stato e, dotato di una straordinaria capacità, fu accettato dappprincipio non senza resistenze. Aver partecipato alla fondazione della sua tradizione, che partiva da zero, ha arricchito il mio zaino in modo incomparabile, dischiudendo in una visuale a pieno orizzonte il confronto col nuovo sistema costituzionale di tutto il vecchio assetto giuridico della società e dello Stato ».*

*Una missione, questa, che Sandulli non ha sentito e vissuto soltanto nell'esercizio del Suo alto magistero costituzionale, ma che per Lui veniva da lontano, perché si basava sulla Sua formazione, sulla Sua cultura, sulla Sua concezione del diritto e dello Stato e atteneva strettamente alla Sua personalità e si arricchiva della Sua sensibilità, del Suo coraggio, del Suo senso civico, del Suo amore per la libertà, del Suo impegno civile.*

*Una missione, infatti, che continuò a sentire e a svolgere per tanti anni ancora, dopo la Corte, non solo attraverso la professione forense (esercitata con rigore e con scrupolo esemplari, con dedizione e con altissimo prestigio), ma anche con il Suo impegno « politico », inteso questo nel senso più nobile e più alto dell'espressione. Con una partecipazione cioè piena, convinta, intensa, anche sofferta, alla vita del Suo Paese e della Sua gente che del resto seppe ripagarlo più e meglio di quanto non fece l'Italia ufficiale. La coscienza popolare, infatti, lo riconobbe subito e per spontanea intuizione come una delle voci più sagge, più serene e pacate e perciò più autorevoli e più meritevoli di ascolto della nostra vita pubblica. Uno di quei personaggi ai quali la gente, con il suo innato buon senso e con quella straordinaria capacità di percezione che è propria delle masse, riconosce non solo competenza ed esperienza, ma anche autorità e prestigio e dai quali ama farsi guidare in forza di una avvertita superiorità morale prima che politica. Una voce che molti sentimmo come la coscienza dell'Italia pulita.*

*Le « cattedre » dalle quali Aldo Sandulli svolse questo altissimo magistero (al di là di quella universitaria, che fu quella Sua naturale ed antica, in ragione della Sua professione primaria) furono molteplici sia per gli incarichi pubblici via via ricoperti, sia per la sua straordinaria capacità di donarsi agli altri in spirito di servizio, come oggi usa dire, ma nella visione di un impegno civile che gli derivava da una concezione dello Stato propria della cultura e dell'Italia liberale di altri tempi.*

*Tra queste « cattedre », un posto importante ebbero i giornali, primi fra tutti il « Corriere della Sera » e « Il Tempo », sui quali più lunga e assidua fu la collaborazione, più incisiva e duratura la presenza, più forte l'impegno.*

*Ma tutta l'avventura della vita di Aldo Sandulli, ricca*

*e affascinante, costituisce testimonianza di questo Suo sentire e di questo Suo modo di intendere l'impegno di un giurista per la democrazia, di mettere cioè la Sua cultura giuridica a disposizione della collettività per la realizzazione di un sistema politico libero, giusto, moderno, efficiente e funzionale.*

*Un impegno che Sandulli avvertì sempre, sin dagli anni della giovinezza, prima, durante e dopo la parentesi — per altro lunga e significativa — della Corte Costituzionale.*

*Chiamato a coprire una cattedra universitaria di diritto amministrativo a ventiquattro anni, comandante di batteria a ventisei anni e decorato di medaglia d'argento al valor militare, giudice dell'Alta Corte per la Regione siciliana a trentotto anni e della Corte Costituzionale a quaranta, presidente di quest'ultima a cinquanta, Aldo Sandulli bruciò sempre i tempi nelle varie tappe della Sua vita che fu straordinariamente operosa e ricchissima di esperienze.*

*In tutte le fasi della sua vita e in tutti questi incarichi, come negli altri ricoperti (fu, tra l'altro, Presidente della RAI, Presidente del Comitato delle Scienze giuridiche e politiche del Consiglio Nazionale delle Ricerche, componente del Consiglio Nazionale universitario, socio dell'Accademia dei Lincei), ebbe sempre, con coerenza e convinzione, un unico punto di riferimento e un unico principio ispiratore: la Costituzione della Repubblica Italiana. In nome della Costituzione spese sempre, senza riserve, il Suo impegno di giurista e di cittadino. E alla corretta applicazione dei precetti costituzionali, richiamò sempre non solo le istituzioni, ma anche i singoli cittadini per la realizzazione di un sistema ordinato e moderno che nelle regole giuridiche doveva trovare la garanzia del suo ordinamento e del suo buon funzionamento per assicurare al Paese una democrazia libera e pluralista.*

« Le mie idee sono sempre le stesse — scrisse nel 1983 —. Si tratta di lavorare alla prassi politica, ai regolamenti parlamentari, alle leggi e, per quel tanto che occorre, alle leggi costituzionali, per ritornare allo spirito della Costituzione: perché i sindacati e i partiti si muovano negli alvei loro propri; l'opposizione ritorni al suo ruolo e la maggioranza e il governo alle loro prerogative e responsabilità: gli organi di garanzia assolvano i loro compiti istituzionali con continuità e mantenendosi — come è proprio della loro funzione — al di sopra delle parti; l'amministrazione sia gestita con onestà e competenza; le nomine cadano su persone moralmente ineccepibili, all'altezza dei compiti e al servizio di nessun altro se non dello Stato. È il recupero dei valori della Costituzione la strada da percorrere se si vuole venire a capo della questione morale e della stessa questione economica, oltreché della governabilità ».

Sono i principi che il giurista pone a base dell'ordinamento, ma sono anche i temi ricorrenti del Suo impegno giornalistico, teso a richiamare non soltanto i giuristi o i politici, o i responsabili istituzionali, le cosiddette « autorità », ma anche il lettore qualunque — cioè i singoli cittadini di questo Paese — al dovere che è di tutti e di ognuno, alla partecipazione che deve essere comune e corale se veramente vogliamo costruire, tutti insieme, una democrazia degna di questo nome. È il richiamo attualissimo — che fu per Lui assiduo e costante, quasi assillante — a quella morale della responsabilità che dovrebbe ispirare l'intera comunità nazionale, le istituzioni e i cittadini, il pubblico e il privato e che, proprio di recente, alla fine dell'86, il Capo dello Stato indicava a tutti gli italiani come il canone fondamentale di una ordinata convivenza civile.

« Parlo — disse Cossiga — di responsabilità dei cittadini, di responsabilità anzitutto sul piano morale. Nessuno può essere responsabile solo di sé stesso; cia-

*scuno deve sentirsi com'è, responsabile dei problemi e delle difficoltà degli altri. Se così non fosse, l'uomo perderebbe la più autentica identità, non sarebbe completamente sé stesso».*

*«Dobbiamo saper rispondere dei problemi comuni — aggiunse, appunto, nel messaggio di fine anno — come sappiamo rispondere dei nostri. Dobbiamo essere responsabili non solo per noi stessi, ma anche per gli altri, per la comunità intera, per le istituzioni».*

*Quando a Sandulli si chiedeva un intervento su temi giuridico-costituzionali, la Sua adesione era pronta e la Sua rapidità di scrittura paragonabile soltanto a quella dei grandi giornalisti, con uno stile di rara perfezione formale, e una ricercatezza che ne faceva uno scrittore elegante e gradevole anche quando affrontava temi relativi alla Sua specifica competenza, senza sacrificare cioè il rigore e la precisione del linguaggio tecnico e scientifico.*

*Ma quando gli si chiedeva di intervenire su un tema più generale o su qualcuno dei tanti problemi della società o del costume dell'epoca o magari su qualcuna delle ricorrenti polemiche nazionali, sulle prime si scherniva dicendo che non erano argomenti sui quali poteva intervenire senza rischiare di fare una predica, magari una predica inutile. Era facile replicare che anche Luigi Einaudi (al quale del resto la personalità di Sandulli era per tanti versi simile e vicina) aveva raccolto proprio gli articoli pubblicati sui giornali sotto il titolo fortunato delle «Prediche inutili». E ne venivano fuori note, commenti, editoriali, articoli e saggi che invitavano alla riflessione e alla meditazione e che riuscivano spesso a stemperare le polemiche più velenose e pericolose, a risolvere questioni intricate e difficili, a dare indicazioni utili su tanti problemi della vita italiana. Uno stimolo e un orientamento per chi doveva decidere; un conforto e una garanzia per chi quelle decisioni doveva subire.*

*Queste « prediche » vengono raccolte ora in volume per l'affettuosa premura della Signora Susanna e dei figli di Aldo Sandulli. Un giusto premio per il Suo attaccamento alla famiglia (« Quando si ha la fortuna di avere una moglie esemplare — scrisse in una intervista a « Il Tempo » del 1984 — ottimi figli e una famiglia unita come io ho avuto, questa è una benedizione che supera tutte le altre »). Ma anche un riconoscimento del Suo impegno di giurista e di cittadino ed un contributo ulteriore all'affermazione di principi fondamentali ed irrinunciabili per la costruzione di un sistema democratico ordinato e libero.*

*Un modo, oltretutto, per sottrarre all'effimero del quotidiano il Suo insegnamento, i Suoi alti richiami, i Suoi ammonimenti ed affidarli invece alla riflessione delle nuove generazioni e di quelle future per il loro valore e per la loro straordinaria attualità.*

GIANNI LETTA

Direttore de « Il Tempo »





*Sono sempre stato convinto che nel lavoro giornalistico, dal più umile al più alto, due risultano le categorie, i tipi ideali, direbbe Max Weber: chi scrive di « cose viste » e chi di « cose pensate » (ovviamente, pensate dopo averle viste!).*

*Naturalmente, sono altrettanto convinto che la collaborazione di Aldo Sandulli appartiene a questa seconda categoria, perché i suoi interventi — non solo quelli dalla tribuna del « Corriere della Sera » — hanno sempre offerto il contrassegno di una volontà, di uno sforzo, di un impegno, a trasmettere al lettore proprio un messaggio costante di « cose pensate »: che significa un invito a meditare su quanto stava (e magari sta tuttora) succedendo, a riflettere su quanto ci circonda, ci coinvolge, addirittura minaccia di travolgerci.*

*Gli anni settanta, i duri, terribili anni di piombo (dalla contestazione al delitto Moro, e oltre), sono stati un momento drammatico, una fase cruciale per il nostro paese, per la « tenuta » delle nostre istituzioni, per la stessa sopravvivenza della nostra democrazia, fragile e assediata. Da qui l'interesse, il valore delle « cose pensate » di Aldo Sandulli, che si rileggono ancora con attenzione, perché non contengono mai sbrigative condanne senza appello né furbeschi giudizi assolutori, ma invitano sempre a riflettere: com'è costume del giurista, del costituzionalista, dello studioso di scienze politiche e sociali (e tale fu, fino in ultimo, Sandulli).*

*Così, dai Suoi articoli balza fuori il fermo non a « certo oltranzismo giuridico », che anche involontariamente poteva assicurare al terrorismo « vantaggi e protezioni », per usare le parole di Sandulli. Balza fuori la polemica costante verso « l'appesantimento, l'arrugginimento e il declassamento di tutti i pubblici servizi ». Balza*

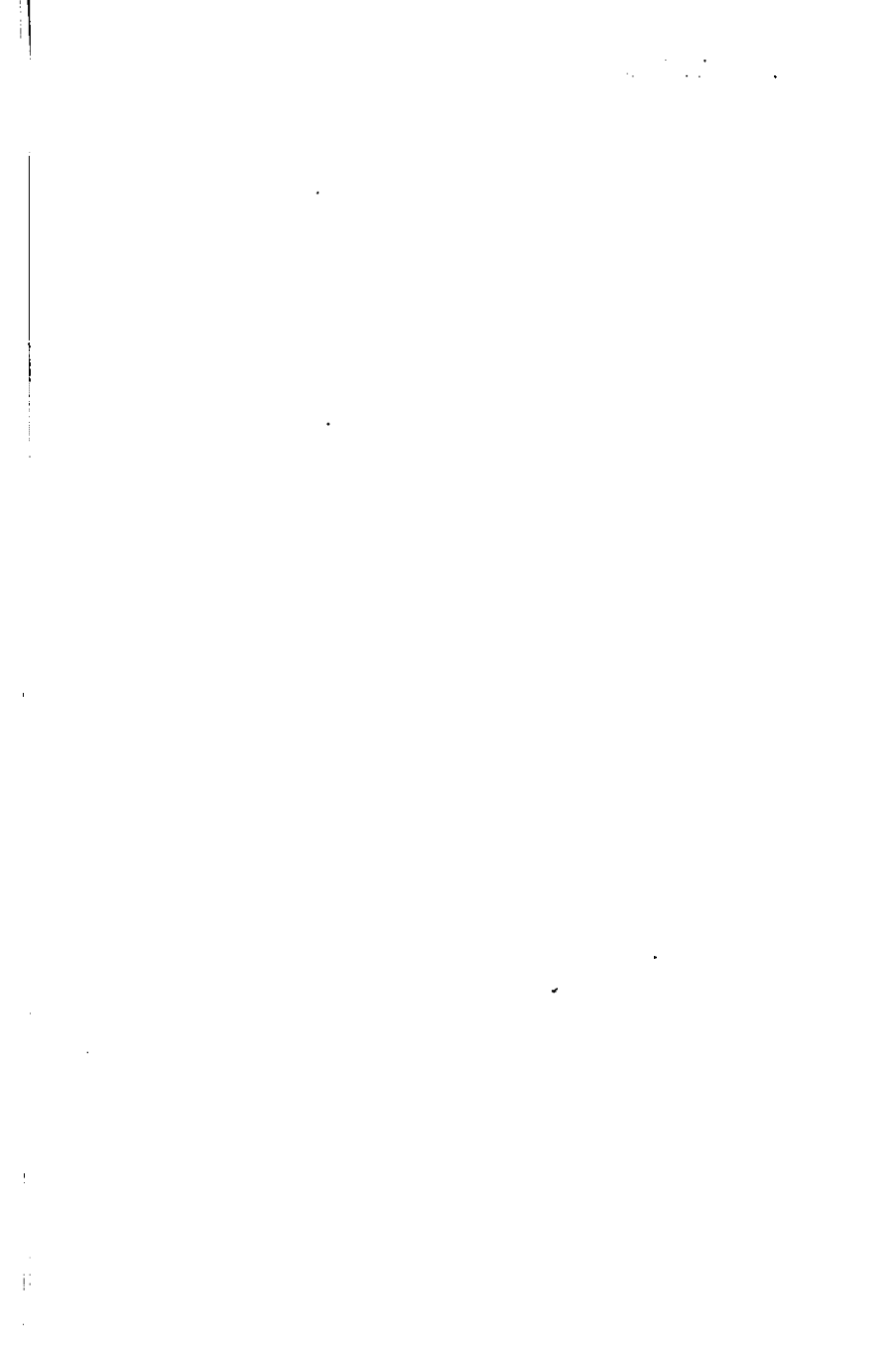
*fuori l'insistente battaglia contro « gli equivoci giuridici che alimentano abusi e tolleranze », e nel contempo la sacrosanta diffidenza verso il « calderone delle accuse che girano, confluiscono e si confondono ». Insomma, interpretando la « linea » del « Corriere », e spesso contribuendo anche a determinarla, Aldo Sandulli non si è mai sottratto al dovere di denunciare i rischi, i pericoli, gli equivoci che gravavano (e in parte gravano ancora) sui meccanismi di una società, « se la politica entra nel palazzo di giustizia ».*

*E un simile ammonimento rimane — io stesso ne sono convintissimo — come uno dei segni preziosi della lezione civile che Aldo Sandulli ci ha affidato: una lezione di tipico stampo liberale, valida ancora oggi per quanti, come noi, continuano a respingere le false ricette di troppi cattivi maestri, per tener fede all'esattezza di quest'altra Sua lucida convinzione: che « la democrazia vive del confronto, della ricerca del vero ».*

PIERO OSTELLINO

Direttore del « Corriere della Sera »

# INTRODUZIONE



Il nostro tempo vive sotto il segno dell'incertezza. È un fenomeno universale, il quale però nel nostro paese ha assunto dimensioni particolarmente vistose.

Non è facile, né semplice, risalire alle cause. Le quali sono molteplici, concorrenti, vicendevoli e, anche perciò, spesso contraddittorie. Del resto, una delle espressioni del fenomeno è rappresentata proprio dalla divergenza e addirittura dall'antitesi delle interpretazioni.

In generale, si può dire sommariamente e con sufficiente aderenza al vero, che il processo tecnologico da un lato e la possibilità per chiunque di esser raggiunto dai mezzi di informazione di massa, producendo, per un verso, un'esplosione nella produzione di beni di consumo alla portata della generalità, e generando, per un altro, un universale desiderio di goderne, di tutti, personalmente, hanno provocato dovunque una sconfinata crescita del materialismo (la « civiltà dei consumi ») e un profondo sconvolgimento delle coscienze — specialmente di quelle me-

---

\* Si è ritenuto opportuno inserire all'inizio del presente volume questo scritto destinato in origine ad essere pubblicato sul «Corriere della Sera» per il carattere penetrante ed acuto dell'analisi in esso svolta, già nel 1971, sui mali che nel corso degli anni '70 e nei primi anni '80 avrebbero afflitto il Paese.

Il presente scritto riproduce il testo di una conferenza tenuta in Roma il 23 giugno 1971, per invito del Banco di Roma, presso la sede di questo.

A conferma di alcune delle cose in esso esposte, vale la pena di accompagnarne la pubblicazione con qualche dato di cronaca.

Nel mese di febbraio l'a. aveva tenuto una più succinta e meno completa conversazione, di contenuto analogo, in una riunione conviviale. Uno dei più valorosi e noti giornalisti italiani, a conoscenza di quel testo, ebbe, ai primi di giugno, a sollecitarlo a riprendere l'argomento in una sede che potesse assicurare maggiore risonanza al discorso, e precisamente nella seduta di chiusura (che si sarebbe tenuta appunto il 23 giugno) del ciclo annuale delle conferenze presso il Banco di Roma. Pregò anzi l'a. (il quale acconsentì) di fargli tenere in anti-

no salde, perché avvilito da secoli di disumano abbandono.

Ciò spiega perché il fenomeno si sia manifestato in misura accentuata nel nostro paese, che le originarie condizioni di miseria e di ignoranza di buona parte della popolazione hanno fatto trovare particolarmente impreparato al grande salto di qualità, e nel quale quelle stesse condizioni hanno comportato che il *gap* (il distacco) tra chi può vivere bene e chi lotta per un tetto e un pezzo di pane fosse talora smisurato.

Ulteriore alimento il fenomeno ha tratto però dall'ambiente politico: dalle componenti del quadro politico, dalle modalità della vita politica, dal costume della classe politica, dal bipartitismo imperfetto, dalle gare a un ribasso senza fondo che gli si sono accompagnate

---

cipo il testo della conferenza, sì da poterne riferire ampiamente il giorno successivo ad essa sull'importantissimo quotidiano per il quale egli scriveva.

La conferenza fu onorata dalla presenza dello stesso direttore di quel quotidiano e da giornalisti di altri importanti quotidiani, i quali ultimi alla fine si dichiararono estremamente interessati alle cose dette, e sollecitarono ed ottennero anch'essi dall'a. una copia del testo.

L'indomani, e dopo, la stampa nazionale ha, con rara concordia, taciuto l'avvenimento.

L'interesse del pubblico all'argomento è confermato però dal fatto che, avendo il quotidiano napoletano *Roma*, unico e solo, pubblicato, per intero, nel numero del 25 giugno, il testo della conferenza, dedicandovi tre colonne della prima pagina e l'intera seconda pagina, quel numero ha avuto, dappertutto, una vendita assolutamente eccezionale.

Non è questa una riprova di quanto poca libertà di manifestazione e diffusione del pensiero sia superstita oggi nel nostro paese, e, quindi, dell'affermazione, contenuta nelle pagine che seguono, che la democrazia, ormai, ce la siamo lasciata alle spalle? Tornano a proposito — particolarmente significative — le parole che si leggono in un editoriale del *Corriere della Sera* di pochi giorni dopo (1° luglio), con riferimento all'attuale condizione della libertà di stampa: « Le minacce e le insidie contro l'esercizio di tale libertà sono continue: sia pure attraverso gli omaggi ipocriti e officiosi. *L'intolleranza del potere politico, manifesta o mascherata, si fa sentire quotidianamente nella vita dei giornalisti liberi, degli scrittori che attingono dalla loro coscienza l'unico metro di valutazione e di giudizio* ».

te — a propria volta, causa ed effetto dello sfrangiamento delle forze di governo e della conseguente obliterazione della linea di demarcazione tra maggioranza e opposizione.

Assistiamo oggi, nei centri istituzionali, a incontrollati fenomeni non solo inusitati (e anzi sconosciuti) in passato, ma addirittura considerati incompatibili con la forma di reggimento politico alla quale fino a ieri tutti ritenevano che il nostro paese appartenesse. Uomini politici o addirittura partiti che, mentre partecipano al governo o alla « formula » governativa, non se ne sentono impegnati, o anzi se ne mostrano, o addirittura si dichiarano, con varia gradazione, « disimpegnati » (che vuol dire, se non vado errato, — ed ecco la contraddizione col sistema — non partecipi delle responsabilità), o magari operano (che è peggio) in sintonia (non soltanto casuale e occasionale) con l'opposizione anziché col governo. E, viceversa, leggi — talvolta addirittura caratterizzanti —, le quali passano con una maggioranza coincidente soltanto in parte con le forze dalle quali il governo è appoggiato, sicché quest'ultimo si trova a dover attuare una politica che non coincide, o non coincide completamente, con quella delle forze da cui è sostenuto, ed ha invece un essenziale (e talvolta l'essenziale) pilastro in forze di opposizione. Le quali peraltro (ed ecco ancora una contraddizione col sistema) non ne portano e non se ne assumono la responsabilità (anche perché il decisivo consenso viene generalmente elargito in forma di astensione, pur se compiacente e talora addirittura negoziata), e conservano perciò il diritto e il vantaggio di recriminare dall'esterno ciò che esse stesse hanno secondato, voluto e suggellato.

La linea di demarcazione tra le varie politiche non passa più tra i partiti, ma taglia i partiti (e non si riesce a capire se per metà o per quale altra frazione). I singoli partiti — specialmente quelli di governo — e lo stesso governo sono divisi, non soltanto ideologicamente (cosa

che, almeno per quanto riguarda i governi di coalizione, è tutt'altro che innaturale), ma nella stessa politica in corso di attuazione (cosa che fino a tempi recentissimi appariva inconcepibile, mentre oggi — in una situazione di instabilità divenuta cronica — non sollecita nemmeno più quelle naturali reazioni e quelle istanze di « chiarimento » che sono state alla base di talune crisi di governo).

Siccome dalla Costituzione ad oggi non hanno partecipato al potere, nel nostro paese, le forze delle estremità dello schieramento politico, e i governi sono stati perciò formati dalle forze di volta in volta occupanti le posizioni centrali dello schieramento dei partiti, quanto detto convince che le forze politiche presenti nel paese sono divise pressappoco per metà, nei propri orientamenti di fondo (ne restano fuori solo poche frange estreme). La divisione passa proprio per quel centro che dovrebbe governare, e che riesce, di conseguenza, a farlo solo a costo di infiniti compromessi conclusi alla luce del sole o tacitamente, quando non, addirittura, sottobanco. E siccome a nessuno è dato cogliere, né dentro né fuori, data l'indecifrabilità e la fluidità degli interessi (quasi mai coincidenti con i vessilli e con le etichette), la dislocazione dello spartiacque, ecco la prima, la più immediata e la più allarmante delle incertezze. Come si caratterizza oggi, in vista delle decisioni di fondo (che sono, poi, quelle che più contano per i singoli), il nostro paese? Sarà ancora caratterizzato così, domani, al mio risveglio? Ecco perché la politica la sentiamo, oggi, tutti, nella nostra carne e nelle nostre ossa, e ne sentiamo in ogni momento della giornata condizionata la nostra vita, i nostri pensieri, i nostri impulsi, i nostri movimenti, le nostre azioni, le nostre reazioni. La sentiamo pesare su di noi. Ce ne sentiamo legati e, in un certo senso, gravati.

In sostanza la stessa formula, felicemente definita



del « bipartitismo imperfetto », è da considerare superata, oggi che il partito di maggioranza relativa non è più in grado, soprattutto per la sua mancanza di coesione, di giocare un ruolo determinante. Il sistema in vigore continua, dunque, sì, più che mai, a essere quello di un parlamentarismo imperfetto, dacché oggi più di prima risulta monco, dotato com'è di limitatissime possibilità di alternative democratiche. Ma la definizione deve essere altra; e più appropriata appare, oggi, quella di sistema « a maggioranza fluida unipolare », intendendo in tal modo significare che il sistema si è abituato ad appoggiarsi a forze estranee alla maggioranza governativa, ma a quelle di una sola parte, che è poi proprio quella parte che con maggiore decisione pone in discussione lo stesso sistema. Siamo, in un certo senso, al di là dell'assemblearismo. Ci siamo comunque lasciato alle spalle lo Stato parlamentare classico e anche lo Stato di partiti.

\* \* \*

Se le stesse strutture portanti dello Stato vengono, in tal modo, ad essere condizionate da forze politiche che per tradizione ideologica le contestano, e se tale posizione di queste riceve vigore — e lo ricambia — dalle forze sindacali — le quali hanno preferito e preferiscono rimanere fuori dalle strutture istituzionali configurate dalla Costituzione, avendo fermamente rifiutato (e le ragioni sono note) quelle forme di partecipazione che la Costituzione aveva, coi suoi articoli 39 e 99, consacrate nella normativa sulla contrattazione collettiva e nella definizione dei compiti del CNEL (onde il disegno costituzionale è rimasto mutilato) —, non deve meravigliare che la confusione delle lingue e delle menti venga considerata come un connotato essenziale della presente realtà politica e sociale italiana: « disordine nelle cose, nelle idee e nei propositi al vertice stesso dello

Stato » ha detto in un'intervista Pietro Nenni, una delle figure più elevate del nostro mondo politico.

Indubbiamente i sindacati hanno da assolvere, hanno assolto ed assolvono un importantissimo e insostituibile ruolo di giustizia e di progresso nella civiltà del lavoro, tanto che i paesi più progrediti sono proprio quelli dove le libertà sindacali più vengono rispettate e appunto perciò i sindacati godono di maggiore autonomia e maggiore vitalità. Non per questo può essere riconosciuto però ad essi il diritto di rappresentare, per una specie di investitura che non si saprebbe come giustificare, l'intera società e di far prevalere a tale titolo la propria volontà su quella degli organi dello Stato.

Abbiamo conosciuto, negli scorsi anni, imperiose volontà corporative, le quali hanno preteso di imporre questo o quel vantaggio particolare in favore dell'una o dell'altra categoria di cittadini, quasi servendosi con le proprie mani della torta comune, assolutamente incuranti se essa fosse sufficiente per tutti. Utilizzando per finalità più avanzate manifestazioni di massa organizzate dalle centrali, i maggiori organismi sindacali si fanno ora a esigere sempre di più, fino ad ergersi a nuova costituente: ad imporre perentoriamente non questo o quel risultato positivo nel rapporto di lavoro, ma addirittura questa o quella riforma interessante l'intera società e destinata a far carico non alla controparte del rapporto di lavoro, ma all'intera società; rivendicando, allo stesso tempo, cose inconciliabili; sollecitando, insieme, che l'unica e sola torta venga utilizzata tutta intera per consumi individuali, e poi tutta intera per consumi sociali, e poi ancora tutta intera per l'incremento della produzione: come se fossero tre, ed è una. E una delle cose più sorprendenti è che, di fronte alle pressanti richieste, il richiamo alle logiche — e anzi matematiche — esigenze della programmazione — che è, per se stessa, fatto organico e unitario — viene, per una involutiva sconnessione, conside-

rato apertamente, sol perché comporta una politica dei redditi, discorso reazionario. Le stesse leggi dell'economia — che sono leggi naturali, e come tali ineluttabili — vengono rifiutate negando l'evidenza e cercando altrove la spiegazione delle ritorsioni (purtroppo facili a prevedere) che inesorabilmente si collegano alla inosservanza di esse.

È vero, la società è fatta di tutti, e di essa coloro che lavorano, e lavorando producono, rappresentano la parte migliore. Ma la scelta dei contenuti, dei tempi e dei modi delle riforme di interesse generale spetta non a questa o quella categoria di cittadini — sia pure particolarmente benemerita —, e tanto meno alle burocrazie, ma soltanto all'intero popolo italiano, al quale l'art. 1 della Costituzione riserva la sovranità, aggiungendo immediatamente che esso « la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione ». In base all'art. 70 di questa il potere di fare le leggi spetta poi ai rappresentanti inviati dal popolo al Parlamento nazionale, liberamente scelti in elezioni circondate da tutte le necessarie garanzie. Orbene: queste sarebbero assolutamente inutili il giorno in cui il potere politico dovesse essere esercitato, effettivamente, non nel Parlamento, ma altrove.

Qualsiasi raggruppamento di categoria ben può far sentire la propria voce (all'uopo la Costituzione apprestò il CNEL e i regolamenti delle Camere hanno introdotto le udienze conoscitive, e i relativi meccanismi sono sempre perfettibili); ma nessuna categoria o complesso di categorie può pretendere di imporre la propria volontà — che è particolare — al Parlamento, poiché questo ha il fondamentale dovere di determinarsi liberamente, dopo aver soppesato non soltanto alcune, ma *tutte* le varie istanze e i vari interessi e averli confrontati con gli interessi permanenti della Nazione, secondo un programmato ordine di priorità che ovviamente non può prescindere dal quadro delle risorse disponibili nel paese.

Il discorso va poi completato con quello relativo al grado di rappresentatività. Chi ha potuto effettuare tale misura e verificare se le rappresentanze e le decisioni sono genuina espressione di volontà generale, come la Costituzione esige e esigerebbe?

Indubbiamente è legittima e sacrosanta l'aspirazione di tutti — e specialmente di chi meno ha — a migliori condizioni di vita e di lavoro. Ma quanti di coloro che vengono invitati a lottare, e in buona fede credono di battersi per migliori condizioni di lavoro e di vita, sanno che in realtà si battono per burocrazie e posizioni di potere? Qualcuno li ha mai chiamati a riflettere sul fatto che in quei paesi, già fiorenti o addirittura fiorentissimi, che sono stati costretti ad adottare il figurino che si porta a modello ai nostri lavoratori, si è realizzato un profondo regresso nelle condizioni di vita? Qualcuno li ha mai invitati a chiedersi come mai, con tragica e puntuale cadenza, sull'altra faccia della luna masse di loro compagni, spinti dalla disperazione a protestare contro insostenibili condizioni di vita, vengono inesorabilmente inchiodate alla loro immutabile condizione da raffiche di piombo di Stato? Berlino 1953, Budapest 1956, Praga 1968, Dansk, Gdunia, Stettino 1970: un rosario di dolore del quale assai poco si parla in Italia, dove, pure, sappiamo tutto su Sacchi e Vanzetti, ingiustamente processati e condannati cinquant'anni fa in America, sui morti del Biafra, sulle atrocità del Vietnam. O alcuno ha mai invitato i nostri lavoratori a chiedersi come si spiega che una nostra grande industria automobilistica ha montato a Togliattigrad un immenso stabilimento, studiato per essere impiegato secondo quei metodi di lavoro — catene di montaggio, cottimi, ecc. —, che qui — portando alle estreme conseguenze l'esclusione di ogni controllo sulla partecipazione (o non partecipazione) al lavoro — pretendiamo di considerare vessatori? O a chiedersi se la riduzione del lavoro, al di sotto di ciò che è giusto, l'assenteismo in coinciden-

za coi lunghi « ponti » — e, conseguentemente, la diminuzione della produzione al di sotto del suo naturale livello — può portare ai lavoratori — come singoli e come classe — aumento o diminuzione di benessere, prosperità, occupazione?

In realtà si vorrebbe che i lavoratori barattassero il benessere col potere. « Contare di più » è lo slogan. Ma allora bisognerebbe spiegare che il benessere cui dovrebbero rinunciare (insieme con la libertà, che ne è inseparabile compagna, e in primo luogo con quella sindacale) è quello loro, mentre non sarebbe affatto loro il potere, una volta conquistato.

Tutte queste cose — che sono realtà storica ben conosciuta — non le spiega nessuno a chi non conosce la storia. Ma ciò che sorprende è che, anche in quella che si vuol definire l'area democratica, non ne parla nessuno, e che il più grande mezzo di comunicazione di massa, la televisione — che è poi il solo a raggiungere, nel nostro paese, effettivamente tutti, e quello al quale il popolo si abbevera —, è chiuso alla riflessione e alla verità su queste cose.

Siamo la settima potenza industriale del mondo; siamo ai primi posti per livello di vita e, date le capacità di cui la natura ci ha dotati, saremmo in grado di raggiungere quelli che ci precedono. Eppure, mentre prendiamo, come è giusto, questi ultimi a modello per tutto ciò che attiene al grado di benessere da pretendere (la casa, l'assistenza, il tempo libero), andiamo cercando da quell'altra parte i modelli istituzionali. La contraddizione è palmaria. Nessuno spiega però come mai i due modelli non si trovano mai accoppiati.

\* \* \*

Nonostante il gran parlare di « base », da noi politica e sindacato sono oggi, più che mai, espressione di

« vertici »; sono sostanzialmente attività professionali svolte in un chiuso ordine burocratico. « La nostra è divenuta una democrazia senza popolo » ha detto Pietro Nenni, « una oligarchia aperta a tutte le avventure ».

Il sistema politico in cui viviamo — il luogo, spesso inafferrabile, dove si formano le volontà che ci governano — non coincide ormai più con quello che sta scritto nella Costituzione. La democrazia — che è rappresentatività, libertà, uguaglianza — è essa stessa alle nostre spalle.

Le testimonianze? Sono molte.

Ho già detto del nuovo ruolo che i sindacati si sono assunto. Ma non è questo il solo indice del calo di democrazia, anche se è il più massiccio, e appunto perciò ha agito come volano.

È sotto gli occhi di tutti come la violenza sia dilagata nel paese contro la legge. E, siccome dalla violenza non ci si difende se non con la forza fisica, quando lo Stato non interviene con le sue difese (il che è accaduto e continua ad accadere da noi, perché, come abbiamo visto, lo spartiacque delle ideologie e delle forze politiche corre attraverso gli stessi delicati rotismi dello Stato), è la società medesima, sono coloro che si ritengono violentati, a organizzare la propria difesa. È una legge naturale, e la storia ne dà conferma.

Ed ecco sorgere a questo punto — incompatibile anch'essa con la democrazia — la distinzione manichea tra violenza buona e violenza cattiva (in connessione con quella tra estremismi buoni e cattivi), tra libertà buone (quella di scioperare) e libertà cattive (quella di lavorare), tra diritti buoni e cattivi, tra cortei buoni e cattivi, tra sindacati buoni e cattivi, e, purtroppo, tra morti buoni e cattivi. Così, di gradino in gradino, le intolleranze si sono moltiplicate, sono giunte oltre gli estremi.

Le colpe dello Stato sono, in proposito, tutt'altro che lievi: esso si è lasciato convincere a un certo punto che la sola presenza della sua polizia a tutela dell'ordine rap-

presenta una « provocazione »; si è lasciato trascinare a discriminazioni: fino a impedire cortei apertistici in cui la gente stanca delle violenze voleva contarsi e farsi contare, fino ad accettare l'imposizione che in trattative contrattuali svolte con l'intervento suo (dello Stato) e sotto il suo patrocinio questa o quella associazione apertistica di lavoratori rimanesse fuori della porta, per essere ascoltata, se mai, separatamente.

Sempre nello stesso ordine discriminatorio, si sono artificialmente create, avallate e consacrate definizioni denigratorie e spregiative, tacciando di qualunquismo chiunque si azzardasse ad avvanzar riserve nei confronti del sistema, di conservatorismo chiunque avvisasse — troppo spesso facile profeta — dei pericoli insiti in certi facilismi, di fascismo chi non fosse disposto a simpatizzare con l'opposto estremismo. Persino la « moderazione » è diventata un modo di essere di cui vergognarsi. Il tradizionale complesso d'inferiorità nei confronti di tutto ciò che sta a sinistra — e del quale non poca responsabilità risale agli intellettuali, preoccupati di stare alla moda — continua a pesare sulla vita nazionale, facilitando così alla quadrata ala sinistra dello schieramento politico — avvantaggiata dal poter predicare senza dover operare — di imporre le sue suggestioni. Il resto è stato fatto dalla gara tra le correnti, alla ricerca di « spazi » e di posizioni di potere, e dalle corse al Quirinale, che ormai hanno durata non inferiore a quella della carica e inquinano l'intera vita politica e la stessa vita del paese.

All'economia si sono così fatte correre velleitarie avventure, dalle quali si è dovuti non di rado ripiegare a gambe levate: da più anni si assiste al ritmico succedersi di ricorrenti fasi di defedamento dell'economia. La quale, poi, a mala pena risollevasi — in virtù del palliativo di contingenti incentivazioni — dall'ultima mazzata subita, si prende prontamente una nuova mazzata, da cui si tenterà poi di risollevarla attraverso nuovi pannicelli

caldi, in attesa di vibrarle nuovi colpi mortali subito dopo. Le vicende dell'edilizia sono, in proposito, paradigmatiche. Ed è stato proprio questo meccanismo a bloccare quella riforma urbanistica della quale, pure, il paese avrebbe tanto bisogno e il cui ritardo ci disonora.

\* \* \*

In una simile atmosfera, il gran daffare in studi e discussioni di piani e programmi, che caratterizzò gli anni sessanta, con dovizia di apparati, comitati e convegni, si presenta, retrospettivamente, come poco più che mera esercitazione.

La programmazione nel nostro paese è fallita ancor prima di cominciare a funzionare. A chi ripercorra col pensiero i tempi, essa appare come poco più che lo slogan di un'ora della vicenda storica nazionale.

Una volta consumatone l'effetto, bisognava cercare nuove formule. Il vessillo degli anni settanta sono le « riforme ».

Dio sa se l'Italia ha bisogno di riforme, e specialmente di quelle della scuola, della casa e dell'urbanistica, della sanità, dell'assistenza, dell'amministrazione. Giuseppe Saragat ne è stato banditore da sempre. Nenni ne sottolinea l'improrogabilità. Perciò quando effettivamente verranno sarà sempre tardi. Ma questo non significa che, pur di menar vanto di averle fatte (pur di poter proclamare che furono realizzate *Gaio console*), le si debbano fare subito e male e possibilmente nell'imminenza di un turno elettorale.

Ricordate il gran rumore che si fece per la prima di esse? La riforma ospedaliera avrebbe dovuto assicurare al paese ospedali modello, sanitari superlativi, assistenza esemplare; finalmente sarebbe stato estirpato il malcostume dei concorsi sanitari fatti in casa dalle decrepite opere pie: gli ospedali avrebbero potuto disporre di un



corpo sanitario preparato e moderno. Da quella legge sono passati tre anni; gli enti ospedalieri sono stati infeudati; ma i concorsi, che, bene o male, prima si svolgevano in qualche modo, sono rimasti bloccati; e ai posti di primario, di aiuto, ecc., si rimane o accede ormai per mera *routine*, senza concorso e senza alcuna prova di capacità; anche perché, naturalmente, gli interessati premono a che i concorsi — queste deprecabili viete e antidemocratiche forme di selezione! — vengano banditi dalla storia della spedalità italiana. Non si sono mai registrate tante agitazioni e tanti scioperi nelle categorie degli ospedalieri, come negli anni successivi alla riforma.

È stata ora approvata da uno dei rami del Parlamento la riforma universitaria. Una riforma destinata, nel programma dichiarato, a distruggere le baronie, ad aumentare il numero dei docenti fino a fare dell'università una scuola professionale di massa, a mettere a contatto immediata e permanente chi insegna e chi deve apprendere. Non è questa la sede per criticare i contenuti della riforma, le modalità con cui, pur di vararla in qualunque modo, è stata raffazzonata e rattoppata fino all'ultim'ora, manipolandola persino in sede di coordinamento. Ammettiamo pure che fosse proprio indispensabile — e non rispondesse soltanto ad interessi corporativi e partitici — l'immediata quadruplicazione del corpo docente per colpo di bacchetta magica e l'ulteriore raddoppio di esso. Ma dove mai terrà le lezioni, le esercitazioni, gli incontri con gli studenti, gli esami, dove mai assolverà gli altri obblighi didattici imposti dalla regola del « tempo pieno », questo esercito di professori, se l'edilizia universitaria è quella che è, oggi — con un corpo docente sei volte più scarso e senza il « tempo pieno » — i locali non bastano? Un solo obiettivo della riforma sarà prontamente conseguito: l'esodo di buona parte dell'attuale corpo docente, ingiustamente mortificato, il quale pure rappresentava — come la cro-naca di ogni giorno conferma — uno dei punti di riferi-

mento della Nazione. Una volta di più, una riforma *pour la façade*, destinata a complicare ed aggravare i problemi dell'università, non a risolverli.

E che dire della nuovissima riforma, quella della casa? La Corte costituzionale aveva richiamato all'esigenza di una soluzione unitaria e uniforme del problema dei suoli urbani. Dalla sua sentenza del 1968 risulta chiaro che, in principio, nulla si oppone alla esclusione della inerenza della facoltà di costruire alla proprietà del suolo. La Corte aveva però evidenziato che non è legittimo usare, in materia, due pesi e due misure: se lo Stato continua a consentire che sul proprio suolo uno costruisca un grattacielo arricchendosi a dismisura, non può legittimamente obbligare il vicino senza indennizzo a tenere il proprio suolo a verde a vantaggio del primo. Aveva in tal modo richiamato l'attenzione sugli abusi di cui può esser matrice il far dipendere esclusivamente dal tocco del pennello dell'urbanista, avallato o commissionato dagli amministratori comunali, se il valore di un metro quadrato di terra debba essere una lira o un milione. Dicono che l'urbanistica e l'edilizia sarebbe uno dei campi più redditizi per certi necessari finanziamenti. Non ci credo. Comunque questa è una ragione di più per sconsigliare di perpetuare ed aggravare, come invece fa la riforma recentemente approvata da un ramo del Parlamento, meccanismi capaci di dilatare l'ingiustizia, consentendo l'espropriazione a prezzo vile, a beneficio di altri privati, di beni che sul libero mercato continuano a rimanere negoziabili a prezzo enormemente più elevato. La redistribuzione della ricchezza non è compito che si addice ai comuni (e cioè ai partiti in essi rappresentati).

E cosa dire della già ricordata riforma urbanistica, lasciata a mezzo dalla legge-ponte del 1967? Dopo aver messo in moto un tutt'altro che indispensabile *boom* edilizio, quella legge ha successivamente generato — per via dell'intasamento (inutilmente preavvisato dagli esperti)

del macchinoso congegno di produzione degli strumenti urbanistici — un preoccupante ristagno produttivo, reso più grave dal metodo fiscale (clamorosamente mortificato poi dalla giurisprudenza) con cui l'amministrazione dei lavori pubblici ha gestito certi concetti legislativi da essa stessa inventati e formulati in modo tutt'altro che perspicuo (le lottizzazioni, i complessi urbani di particolare valore ambientale, le misure di salvaguardia eccezionali, ecc.).

E come non fare un accenno alla riforma della pubblica amministrazione? Una riforma che attende da un quarto di secolo di esser varata e ha il privilegio di avere un proprio ministro, il quale però è costretto a occuparsi solo di carriere, tabelle, riasseti, conguagli, indennità supplementari e perequazioni, mentre la vera riforma, quella che tutti i cittadini attendono, sta lì ad aspettare, in tanti volumi coperti di polvere. In compenso però ogni tanto passa, più o meno « alla scordata » (come dicono al mio paese), una « leggina » col consenso e il plauso di tutti: l'ultima è quella che, calpestando consapevolmente più di un precetto della Costituzione e i principi fondamentali della materia del pubblico impiego, ha immesso nei ruoli (e per giunta non nella qualifica per la quale erano stati assunti, ma in quella nella quale, una volta assunti, erano stati, per rinnovato « favore del principe » effettivamente, e sia pure per poco, utilizzati) ben cinquemila avventizi, chiamati in servizio alluvionalmente e per ragioni contingenti, senza alcuna selezione (il tutto per elevare il morale e il senso del dovere del personale assunto per regolare concorso, nei confronti del quale viene viceversa rigorosamente applicata la tassativa e giusta regola tradizionale per cui l'espletamento di mansioni di una qualifica o di un ruolo diverso non dà diritto a transitare in quella qualifica o in quel ruolo). E l'esemplificazione potrebbe continuare con le tante leggi fotografia, e con tante altre cose.

Il discorso sarebbe troppo lungo se dovesse proseguire occupandosi di altre « riforme »: della infelice legge sulle affittanze agrarie — una legge assolutamente contraria con gli impegni del piano Mansholt, la quale, trascinata dalla forza demagogica, ha sostituito alla speculazione del proprietario fondiario quella dell'affittuario, travolgendo, nel suo slancio favoristico, al di là degli stessi propositi, e in evidente contraddizione con l'art. 44 Cost., persino i piccoli proprietari —, delle disposizioni dell'ultimo decretone in materia di sconto imposto alla produzione su medicinali venduti ai mutuati (disposizioni che rischiano di condurre al fallimento molte medie e piccole aziende, trascinando nel loro destino migliaia di operai), ecc., ecc.

Leggi non ispirate da alcun disegno unitario, e adottate alla ventura disordinatamente (altro che piano!), per dar soddisfazione a questa o quella protesta, a questa o quella pretesa (non importa se fondata o no).

Si va avanti sulla base di fittizi e illusori compromessi, di « riforme » che, appunto per voler tentare di compromettere cose inconciliabili, sono tali soltanto di nome, servono unicamente a vantare di averle fatte, e portano già in sé l'impronta del pentimento e il seme del fallimento: riforme che distruggono le vecchie strutture senza sostituirvi alcunché di valido e soprattutto di stabile. È un sistema che basterebbe a dare il nome a un'epoca.

Non è questo il modo di far avanzare il paese, di tenerlo al passo con lo slancio dei suoi *partners* nella Comunità europea. Il popolo italiano ha dimostrato tante volte — e gli esempi recenti sono molti — di possedere tali energie da saper risorgere e risorgere ancora dalle proprie ceneri. Ma perché ciò avvenga bisogna pure che a un certo punto si molli la presa, gli si lasci un attimo di respiro; bisogna pure che gli si consenta di rimettersi in piedi, di rimboccarsi le maniche e mettersi a lavorare; che si dia sicurezza sui posti di lavoro a chi vuol lavorare; che si

dia credibile certezza a chi intenda impiegare nella produzione il frutto dei propri sacrifici e del proprio lavoro; che si prendano a modello i paesi la cui economia avanza, non quelli che ristagnano. Non si può allo stesso tempo insultare e mortificare (se non peggio) i « padroni » e aspettarsi che qualche ingenuo si faccia ancora « padrone » per offrirsi volontariamente a ludibrio col sigillo dell'autorità. Non soltanto le nozze, ma neanche le riforme si fanno coi fichi secchi. Se lo Stato non è, o non è ancora, in grado di farsi imprenditore esclusivo, se la società, per andare avanti e progredire, ha ancora bisogno che altri si assuma in proprio dei rischi, non può, non deve, con la tolleranza dello Stato, avvilito, terrorizzato, svillaneggiare chi, in tempi così difficili, è ancora disposto ad assolvere l'ingrato ruolo.

Tutto questo può avere, per alcuni, una sua coerenza. Non ha coerenza però ed è assolutamente irrazionale e suicida che quei partiti i quali sanno che il proprio elettorato non è in quest'ordine di idee (e lo sanno tanto bene che nei brevi giorni delle campagne elettorali tengono tutt'altro linguaggio e sono generosi di garanzie ed assicurazioni) operino poi, in concreto, nel quadro dell'ordine di idee cui accennavo. Se è vero che la democrazia rappresentativa si basa sul mandato fiduciario, non è forse, anche questa, un'espressione di calo di democrazia? Non rientra anche questo nel quadro della crisi di certezza?

\* \* \*

Incertezza, dunque, nelle istituzioni, nelle strutture politiche, nelle strutture economiche. Calo di stabilità e forza dello Stato, di democrazia, di produzione, di occupazione, di benessere. Possono esser soddisfatti quei sofisticati bellimbusti in fuoriserie, che parlano della civiltà dei consumi con sprezzante sussiego.

Ma il *virus* dell'incertezza non risparmia nulla: aggre-

disce la vita privata, i rapporti di ogni giorno, l'azione della giustizia.

Ciò risale ancora una volta, in primo luogo, alle responsabilità dei politici. L'invecchiamento dei codici e di molte leggi organiche, il loro superamento da parte della Costituzione, i vuoti necessariamente creati dalla Corte costituzionale hanno trovato la classe politica — impegnata in velleitarie dispute di palingenesi e di riforme e incapace di trovare soluzioni concordi (eppure capace di concordare e varare a tamburo battente, a cascata, leggi interpretative, o sedicenti interpretative, in materia elettorale, soprattutto in corso di giudizio) —, hanno trovato, dicevo, questa classe assolutamente distratta e sorda agli anzidetti problemi, la soluzione dei quali, più di ogni altro, presuppone un *idem sentire de re publica*. Ecco che allora — come suole avvenire ogni volta che si creano vuoti di potere — nelle aree non più governate dalla legge, o da una legge certa, è dilagata la « libera volontà » del giudice. E, siccome i giudici nel nostro paese sono molti, e, oltre tutto, divisi in non poche giurisdizioni e ispirati da varie ideologie, ecco il pullulare di soluzioni contrastanti e di polemiche, sulla pelle delle parti in causa, dei cui diritti e della cui libertà si decide.

Qualche esempio delle difficoltà della giustizia? Sono oltre quattro anni — da quando intervenne una sentenza della Corte costituzionale che dichiarò illegittima la legge relativa alle giunte provinciali amministrative in sede giurisdizionale — che mancano, in Italia, i giudici amministrativi locali: la conseguenza è che il più modesto dipendente — un netturbino, un bidello — del più piccolo comunello di montagna, se vuol chiamare in causa il proprio datore di lavoro, il Comune, è costretto ad adire il Consiglio di Stato a Roma, affidandosi al costoso patrocinio di un cassazionista; altrimenti (ed è ciò che generalmente avviene) dovrà rassegnarsi al sopruso subìto: di queste cose, che toccano gli individui e non i gruppi,

nessun partito, nessun sindacato si accorge. Ancora non si riesce poi a capire con certezza — perché in mancanza di leggi, e nata dai colpi di mano di una giurisprudenza tutt'altro che univoca — quale sia la portata della giurisdizione contabile della Corte dei conti nei confronti degli amministratori degli enti pubblici diversi dallo Stato. Non parliamo poi, per passare ad altri campi, di certe figure di reato da più parti poste sotto accusa; di certi istituti basilari del diritto di famiglia, sballottati tra Parlamento, Corte costituzionale, trattativa internazionale e referendum; della scarsa nitidità di tanti testi legislativi e dei « combinati disposti » risultanti da una legislazione alluvionale, frammentaria e contraddittoria; e via dicendo.

Ma l'aspetto più sconcertante — anche se rappresenta anch'esso fedele specchio dei tempi — è, in questo campo, la crisi del mondo della giustizia, la mancanza di certezza nella decisione del giudice, e, conseguentemente, lì dove riesce possibile, la fuga dalla giustizia statale.

Quella garanzia di uguaglianza e di giustizia che i paesi anglosassoni — ancorati al diritto consuetudinario — sono in grado di confidare alla forza della tradizione e al modo di scelta dei giudici e di cessazione dall'ufficio di giudice, il nostro sistema, non altrimenti dagli altri sistemi continentali, la confida all'obbligo dei giudici di attenersi alla legge scritta, posta una volta per tutte, e in modo uguale per tutti, dagli eletti del popolo. Il cosiddetto diritto libero, la ricerca del diritto da parte del giudice, non aveva avuto fortuna da noi finora. E fu grande ventura, quando si pensi agli arbitrii che esso ha consentito in quei paesi dove, trionfato un ordine rivoluzionario (non importa se di destra o di sinistra), i giudici furono chiamati ad attenersi, nell'applicare le leggi, allo « spirito » dell'ordine nuovo, liberamente interpretato (ma in realtà imposto dalla gerarchia della parte vincitrice).

Nella divisa società di oggi, anche in seno al corpo dei

giudici, si è affermata però una tendenza antagonista, la tendenza di alcuni a cercare il diritto non più nella legge e nel sistema delle leggi — e cioè nella volontà dello Stato (che istituzionalmente impersona la società e la esprime) —; ma ad attingerlo direttamente (senza diaframmi) « nella società » — e cioè, sostanzialmente, secondo scelte libere (o, meglio, di tendenza).

Orbene: non v'ha dubbio che il magistrato, come cittadino, può « impegnarsi » come meglio crede; come giudice, no. La disposizione della Costituzione in base alla quale la legge può limitare il diritto dei giudici di appartenere a partiti politici non è stata utilizzata dal legislatore; nulla impedisce perciò ai giudici, oltre che di abbracciare l'ideologia che preferiscono, neppure di militare nel partito nel cui programma si riconoscono. Quella disposizione sta però pur sempre a significare che la Costituzione presuppone che la funzione giudiziaria — il compito sacro di giudicare gli altri uomini — rimanga immune dalla influenza dei partiti e non risulti inquinata da ideologie politiche. In democrazia il sovrano è il popolo: è il popolo che fa le leggi attraverso il Parlamento, costituito dai suoi rappresentanti liberamente eletti; è il Parlamento, poi, che, proprio perché composto dai genuini rappresentanti del popolo, attinge alla coscienza sociale, e, vagliate le istanze e contemperati gli interessi particolari con quelli generali, rinnova perennemente la normazione, e ne risponde al popolo. Il giudice, non essendo investito dal popolo, e non rispondendo ad esso (né ad alcuno) del suo operato, in tanto riesce ad essere egli stesso espressione di democrazia, in quanto dà effettivamente applicazione alle leggi votate dai rappresentanti del popolo. Se fosse lui a scegliere liberamente se applicare o non applicare le leggi, si adergerebbe a sovrano (per dippiù, a sovrano irresponsabile, e quindi assoluto) al di fuori dello Stato, anzi contro lo Stato, e perciò contro il popolo, del quale, in democrazia, lo Stato è emanazione. Il



cosiddetto diritto libero è l'arbitrio del giudice; e l'arbitrio del giudice è (o può diventare) la legge della fazione, la fine della libertà.

\* \* \*

D'altro canto, è risaputo che soggezione del giudice alla legge non significa affatto ottusa applicazione della lettera della legge. Le leggi vivono calate in un ordine costituzionale che ne rappresenta il supporto e l'anima, e in un contesto normativo perennemente rinnovantesi per il continuo confluire di nuove norme e il continuo refluirne di norme superate. Già questo basta a far sì che i significati delle leggi non permangano immutati e che perennemente vigile debba essere l'opera del giudice nel penetrarne l'autentica e mutevole portata attuale. A ciò si aggiunge la ininterrotta evoluzione della realtà sociale che le leggi sono chiamate a regolare e nell'ambito della quale le leggi vivono: le abitudini, i costumi, le esigenze, le valutazioni. Il condizionamento del diritto a opera della evoluzione della società è perciò una realtà incontestata e incontestabile. Il testo normativo che ieri significava una cosa, oggi, in un diverso contesto costituzionale, legislativo, sociale, assume un significato diverso. Tutto ciò è fuori discussione. Grande deve essere perciò la sensibilità del giudice, aperta alle mutazioni giuridiche e sociali; e soprattutto grande deve essere il suo studio nell'adeguare l'interpretazione dei vecchi testi allo spirito della Costituzione, al modo in cui essa vive, alla realtà sociale in cui si esprime e che le dà vigore.

Se ciò è vero, non è men vero però, a un tempo, appunto e proprio perché alla base di tutto il sistema vi è un ordine costituzionale che è ancora, per nostra ventura, quello segnato dalla Carta del 1947, non è men vero, dicevo, che i giudici debbono obbedire alle leggi, e che una sentenza contraria alla legge, quando non è espressione

di soverchieria, è strumento di compressione e di annientamento della personalità e della dignità dell'uomo.

Dobbiamo purtroppo ammettere che anche sotto il profilo in esame gli ultimi anni hanno segnato nel nostro paese un calo di democrazia. Troppo spesso i quotidiani ci danno notizia di dispositivi anomali e di strane prese di posizione di giudici.

\* \* \*

Le ombre di cui fin qui ho detto — e non sono le sole — che aduggiano e rendono carico di incertezze il tempo in cui viviamo, risalgono sostanzialmente all'indebolimento dello Stato, alla frantumazione del potere e conseguentemente alla mancanza di fermezza nell'esercizio di esso, ma, a monte, alla dispersione del senso dello Stato, della coscienza di ciò che lo Stato rappresenta come momento etico, come elemento di coesione, come punto di saldatura, di unità e di forza della società nazionale. A tutto questo ci ha condotti la degenerazione del costume politico, lo sfilacciamento dei partiti al potere, la spregiudicatezza e la proliferazione dei leaders ognuno a caccia di un proprio « spazio » o di un più vasto « spazio » (e perciò i salti della quaglia, le fughe in avanti, i nuovi equilibri e quelli più avanzati, e consimili prestazioni ginniche), in una gara di inseguimenti e di sorpassi che non ha soste, da cui nessuno pensa mai di recedere (neppure quando le condizioni del gioco diventano meno onorevoli) in cui l'aspirazione a conseguire e mantenere una posizione perennemente in bilico viene fatalmente a deformare ogni prospettiva, facendo passare tutto il resto (e proprio quel che più dovrebbe contare) in seconda linea, creando il falso convincimento che il vero risultato, il vero traguardo sia puramente e semplicemente il mantenimento di quell'instabile equilibrio che le circostanze consentono. Il paradosso è che, nell'accanita lotta per sottrarsi l'un

l'altro uno « spazio », i gruppi in contesa talvolta non si avvedono di lasciare scoperte intere praterie, nelle quali poi dilagano, come fiamme prorompenti, altri partiti. Gli è che la gente è stanca di veder considerato il proprio voto come un biancosegno.

È chiaro che in questo quadro lo Stato, la società, i singoli rimangono tutti emarginati in sfocati piani di fondo, mentre il compromesso la fa da protagonista e qualsiasi abdicazione diventa non solo possibilità ma addirittura imperativo. È altrettanto chiaro però che questa è la strada della fine dello Stato democratico.

Uno degli aspetti più preoccupanti del fenomeno è che tale fine si va verificando non per crisi, ma per lisi, come la cosa più naturale di questo mondo. A un certo punto siamo oltre la frontiera, e non lo sappiamo ancora. Non è un crollo: è come quando dalla base di un mucchio di sabbia si toglie un granello per volta: a un dato momento il cumulo non c'è più; ma gli altri non hanno avuto la sensazione di come e quando ciò sia avvenuto.

È più che mai indispensabile perciò che a un certo punto si abbia il coraggio, ma prima di tutto la volontà e la coscienza, di dire: basta. Se non lo dirà lo Stato, questo indilazionabile « basta » potrà venire dal basso, o comunque dall'esterno dello Stato; e sarebbe assai più grave.

Non è consentito, in una situazione simile, dire parole ovattate, in punta di lingua, usando il linguaggio ipotetico, alternativo e cauto dell'oroscopo pur di non dispiacere a nessuno, non dire le cose che sono e come sono, coltivare illusioni, sfuggire alla necessaria fermezza. Non verrà mai il giorno che chi ha obblighi di potere vorrà affacciarsi al video e parlare? per dire in termini franchi, semplici e chiari agli italiani, ai quali finora si è fatto di tutto per nasconderla, quale è la loro *reale* situazione; per chiarire finalmente, anche a costo di urtare qualcuno, la fallacia di certe suggestioni; per spiegare

fuori di ogni discorso paludato (sembra impossibile, ma il popolo italiano è condannato a sentire solo l'altra campana) quello che tante volte ha detto, inascoltato, Carli: che se non si produce e non si risparmia, se si sperpera, se si distrugge, non solo le riforme e l'avvenire sono già finiti, ma lo stesso benessere di oggi; per chiamare tutti a raccolta con l'appassionato calore delle ore decisive; per invitare tutti a rimboccarsi le maniche, a riprendere gli strumenti del lavoro, la volontà d'intrapresa, lì dove prima delle farneticazioni e delle delusioni di questi ultimi due anni si erano deposti, quando la nostra moneta faceva premio, la nostra economia veniva portata ad esempio, la nostra ascesa veniva additata come miracolo.

È chiaro che questo esige volontà di autocritica e coraggio, ed ha un suo costo. Esige che ci si liberi dei complessi d'inferiorità e di certi abiti mentali: esistono formule ottime, formule buone e formule meno buone; ma nessuna formula potrebbe esser considerata buona quando la difficoltà del ricambio venisse sfruttata per forzare proprio a quel risultato dal quale essa dovrebbe avere la funzione di preservare. Esige che, liberandolo dall'attuale soggezione e aprendolo finalmente alla voce di tutti, alla voce di chi vuol parlare chiaro e dire la verità, si restituisca al popolo italiano il suo maggiore strumento di informazione di massa, del quale, secondo un oscuro disegno, la Nazione è stata spodestata da pochi al servizio di interessi che non sono i suoi. Esige soprattutto che ci si metta in testa di introdurre un nuovo ordine morale nell'uso del potere, e, perciò, tra l'altro, che il finanziamento dei partiti — il quale, pure, è un fatto essenziale in una società democratica — avvenga alla luce del sole: ciò non tanto e non soltanto perché il paese è stanco della cascata di scandali che lo sommerge, quanto anche perché in tempi di maggioranze risicate e di difficoltà di alternative democratiche le giuste ondate di sdegno che il malgoverno e gli scandali suscitano potrebbero attra-

verso un'elezione decidere la sorte della democrazia. Esige ancora che si liberi la vita politica della contaminazione che per essa rappresenta la corsa sotterranea al Quirinale, la quale ogni volta parte più da lontano. Perché dobbiamo rassegnarci a una democrazia ancor più fragile ed esposta di quanto già sia naturalmente? Perché dobbiamo prestar credito alla interessata e falsa affermazione che l'elezione popolare del Presidente della Repubblica indebolirebbe la democrazia? forse perché essa consentirebbe ai cittadini di contarsi fuori dei partiti? Ma sono i partiti che debbono servire alla democrazia, non la democrazia ai partiti!

\* \* \*

Si contano ormai sulle dita i paesi che, in Europa e nel Mediterraneo — e, del resto, nel mondo — sono riusciti a preservare un reggimento democratico! e sono, fuor d'ogni paragone, quelli dove il livello di vita è più elevato e maggiormente continua ad elevarsi. Il nostro paese ha la ventura di essere ancora tra quei pochi, anche se sta facendo tutto il possibile per portarsi nelle posizioni di coda.

Né è vero che la conquista dello Stato sociale non possa esser conseguita se non a spese dello Stato di diritto. La storia, anche recentissima, insegna che lì dove lo Stato di diritto viene meno — lì dove vengono meno le libertà fondamentali e le loro garanzie, lì dove i cittadini vengono distinti secondo la loro ideologia in buoni e non buoni —, è lo Stato sociale — è lo stesso livello di vita di chi lavora — a entrare in crisi, a rischiare la fine. E insegna pure che dove è preservato lo Stato di diritto, ben è possibile il trionfo dello Stato sociale, e cioè la conquista, da parte di chi lavora, di tutte le mete sociali, economiche e politiche.

Predicare il contrario, forzare la mano al Parlamen-

to e ai giudici, è opera suicida, se è vero che la libertà di ognuno presuppone la libertà di tutti, che la violenza alla libertà di uno o di pochi è violenza alla libertà con la *l* maiuscola, e cioè alla libertà di tutti, che l'*apartheid* praticata nei confronti anche di un solo uomo mortifica la dignità di tutti. Ripetiamolo ogni giorno a noi stessi e ricordiamolo ogni giorno agli altri. Anche e soprattutto a chi non lo sa o non lo vuol sapere, o, peggio, finge disonestamente di non saperlo.

## LO STATO: UNA MACCHINA CHE NON VA \*

Una macchina da smontare per intero e da rifare in molti dei suoi pezzi. Questo è il nostro Stato.

Non la Costituzione. Nelle sue linee maestre essa è in grado di reggere non solo sul fronte della società civile, ma sullo stesso fronte delle strutture organizzative (dove potrebbe bastare qualche limitato aggiustamento). Ne convengono tutte le parti politiche anche nell'aperto dibattito della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. I guasti hanno la loro origine e la loro sede nelle cattive leggi di attuazione, nei mancati adempimenti, nelle pratiche stravolgenti.

Gli arresti e i contrasti che nell'ultima settimana hanno bloccato in varie direzioni il percorso governativo ne forniscono un parziale campionario. Vale la pena di passarli in rassegna a mo' d'esempio e a titolo di conferma.

1. — La fiducia prima posta e poi rinunciata alla Camera sulla questione relativa alla costituzionalità del cosiddetto condono urbanistico. È stata opposta al Governo l'inammissibilità di condizionare con la richiesta di fiducia il giudizio del Parlamento sulla costituzionalità di una legge. L'osservazione può esser valida. Ma a monte sta l'assurdità di una norma regolamentare che consente a un collegio, sia pure politico, di pronunciarsi con voto segreto su una questione di legittimità. Il giudizio sulla conformità al diritto non è una valutazione politica e va motivato in termini giuridici: si tratta perciò di una pronuncia che la logica impone di emettere alla luce del sole

---

\* Questo è l'ultimo articolo scritto da Aldo M. Sandulli e pubblicato il giorno prima della sua immatura scomparsa (da: « Il Tempo » - Venerdì 10 Febbraio 1984).

e non a scrutinio segreto. Altrimenti essa rischia di diventare un marchingegno per bloccare l'azione governativa.

2. — Il condono edilizio. Un groviglio inestricabile di contraddizioni ispirate da quel cattivo consigliere che è lo stato di bisogno. Un ordinamento incapace, per i suoi errori, di assicurare una casa a chi ne necessita e di far valere la legge nei confronti di chi — qui per sfrontatezza, lì per disperazione — ha abusato, e ridotto con l'acqua alla gola sul fronte della finanza svende da un giorno all'altro il rigore urbanistico di un ventennio per trenta danari, che cerca di rastrellare come può, alla bell'e meglio.

3. — La RAI e i partiti. La legge del 1975 fu definita un mostro giuridico quando era ancora in gestazione. In un Paese nel quale l'informazione e l'acculturamento su scala nazionale attraverso il più importante dei mass-media sono riservati allo Stato (in assoluta contraddizione col precetto costituzionale che assicura a « tutti » la libertà di espressione con « qualsiasi mezzo di diffusione ») contrasta infatti insanabilmente con la Costituzione che le fazioni si spartiscano tra loro l'ente che gestisce il servizio pubblico a spese della collettività e dispongano della fetta di rispettiva spettanza secondo criteri dominicali senza risponderne a nessuno (la Commissione bicamerale di vigilanza, che è espressione dei partiti, nomina gli amministratori e vigila su di essi, non risponde infatti, in questo modo, a nessuna delle due Camere, né al Governo, né all'IRI, né ad alcun giudice; e allo stesso modo non rispondono se non al rispettivo partito i consiglieri di amministrazione della RAI nominati dalla Commissione, i quali a loro volta nominano, promuovono e rimuovono i tredicimila dipendenti e assegnano collaborazioni esterne che forse sono altrettante).



Un ente come la RAI, che ha tanta incidenza nel corpo della società e monopolizza l'esercizio di una libertà fondamentale che dovrebbe essere di « tutti », deve essere gestito e controllato da chi ne risponda alle istituzioni non ai partiti. Non si vuol dire che chi ha una tessera debba esser guardato con sospetto e nemmeno che non abbia diritto a conseguire le massime affermazioni e soddisfazioni professionali oltre a quelle politiche. Neppure si vuol negare che, nel procedere alle nomine « politiche », chi governa abbia ragione di riporre fiducia nelle persone della parte in cui più crede. Va categoricamente rifiutato però in primo luogo che le nomine « politiche » siano fatte prescindendo dalla professionalità e senza risponderne in sede istituzionale, e in secondo luogo che le nomine « professionali » siano fatte col criterio delle tessere. Fermo restando, ovviamente (ché la degenerazione esiste anche su quest'altro fronte), che incorre in illecito e merita sanzioni chi, nominato per la sua professionalità, utilizza invece l'ufficio per « far politica », violando così il precetto costituzionale secondo il quale in ogni attività pubblica è da osservare la regola del « buon andamento » e dell'« imparzialità ».

Son questi i cardini del discorso sulla lottizzazione, che continua a sbandare da tante parti. I partiti sono la vita e lo stimolo della democrazia, ed è giusto e necessario che si contendano dialetticamente l'area della direzione politica e dei programmi; degenerano invece quando pretendono di spartirsi le aree della amministrazione, della giustizia e della società civile sopraffacendo ogni altro valore. Lo predica da tempo De Mita e lo ha ricordato appassionatamente a Maiori all'assemblea della gioventù democristiana. Senza la volontà di far piazza pulita di certi metodi il regime democratico continuerà a perdere consenso.

Quelli dai quali ho preso l'occasione non sono che pochi squarci di una rovinosa realtà che è tutta la stessa, fatta di controsensi, contraddizioni e degenerazioni. Una macchina della quale moltissimi pezzi sono da rifare perché si sono ingrippati a vicenda.

Istituzioni politiche, amministrative, giustiziali attendono tutte che si ponga mano ad esse. Speriamo che la apposita commissione bicamerale per le riforme riesca a trovare l'armonia e il ritmo di lavoro necessario a produrre risultati che il Parlamento possa validamente utilizzare. Ma nell'ordine delle priorità anche la costituzione economica e sociale occupa un posto di grandissima evidenza. L'episodio del condono edilizio ne è testimonianza.

Tra i pochi ritocchi di cui la Costituzione abbisogna ve n'è appunto uno che riguarda l'art. 81. L'uso del potere di rinvio alle Camere delle leggi di spesa non accompagnate dalla copertura finanziaria è stato sporadico e marginale. L'assistenzialismo ha potuto sovrapporsi allo Stato sociale e stremare l'economia e il Paese anche per questo. Non senza ragione è stato proposto che sia fissato un tetto all'indebitamento pubblico, da commisurare al reddito nazionale, e sia prescritto che non vengano promulgate le leggi di spesa prive della necessaria copertura.

Senza drastici divieti costituzionali non s'interromperà il circuito dell'indebitamento pubblico, e lo stato disperato dell'erario continuerà a giustificare la resistenza che il Ministro del tesoro è stato costretto a opporre grintosamente anche in questi giorni all'attuazione di quella regola di giustizia, la quale pur esigerebbe che la rendita dei Bot non andasse esente dall'imposizione tributaria.

1.

IL SISTEMA ITALIANO:  
VARI ASPETTI DELLA CRISI



## COLPA DEL SISTEMA PIÙ CHE DEGLI UOMINI POLITICI \*

« I corpi politici, sostanzialmente, giudicano a colpi di maggioranza e di minoranza ». Questa frase, staccata dal contesto di una conversazione, è pronunciata dal professor Aldo Sandulli, giudice e presidente della Corte costituzionale dal 1957 al '69, professore ordinario nell'Università di Roma. Si riferisce ai fatti della « petrol-politica »: l'altro ieri la commissione parlamentare (9 DC, 4 PCI, 2 PSI, 2 MSI, un indipendente di sinistra, un liberale e un socialdemocratico) ha deliberato di aprire un'istruttoria su Mauro Ferri e Athos Valsecchi, archiviando i « casi » di Giulio Andreotti, Giacinto Bosco, Mario Ferrari-Aggradi e Luigi Preti, tutti ministri tra il 1966 e il '73.

*Professore, torniamo all'inizio della vicenda: i tre pretori, imbattendosi in un'ipotesi di reato che sfuggiva alla loro competenza e coinvolgeva uomini politici, ex ministri e grandi manager, non dovevano rivolgersi al procuratore della Repubblica?*

Probabilmente sì, però il nostro paese, troppo frequentemente, ha dimostrato che casi di distorsione non sono stati in alcun modo corretti e perseguiti. Può darsi che i pretori abbiano esorbitato dalla loro competenza. Una volta tanto, direi, è stato utile che esorbitassero.

*Nel loro atteggiamento si può intravedere un sentimento di sfiducia verso la magistratura competente? Perché precipitarsi da Sandro Pertini?*

---

\* Da: « Il Resto del Carlino » - Lunedì 11 Marzo 1974.

È difficile rispondere ed è altrettanto difficile dire che coloro nei quali la fiducia dev'essere riposta l'abbiano sempre meritata. Noi siamo stati testimoni, negli ultimi tempi, di procedure a carico di alti magistrati. Ciò può spiegare perché i pretori abbiano voluto mettere a nudo questi fatti, eludendo il pericolo che fossero insabbiati.

*Con l'ordinanza di venerdì la commissione inquirente, un organo politico con funzioni giudiziarie, ha avocato l'intera faccenda. Solo l'aggiotaggio resta alla magistratura ordinaria. Nel caso dell'ENEL, per esempio, il funzionario o il manager petrolifero saranno inquisiti da un organo politico.*

Il Parlamento non è un tribunale. Il giudizio su questi processi dovrà essere espresso dalla Corte costituzionale che è un tribunale diverso dagli altri. I fenomeni di connessione processuale che comportano uno spostamento della competenza o della giurisdizione appaiono frequenti nell'ordinamento. Basti pensare ai tribunali militari. Esistono materie in cui si deve giudicare il militare e il civile; per connessione la competenza potrebbe attribuirsi al tribunale militare, come in tempo di guerra. Può capitare talvolta che a un'inchiesta giudiziaria amministrativa, oppure politica, si sommino altre analoghe inchieste. Questo non è un fatto straordinario, fin quando non si sia formato un giudicato.

*L'altro giorno, professore, il voto sull'archiviazione o sull'apertura dell'istruttoria nei singoli casi è stato espresso da diciannove membri della commissione invece che da venti. Mancava, cioè, l'on. Alessandro Reggiani, socialdemocratico. La votazione potrebbe essere inficiata?*

Secondo il regolamento parlamentare non è illegittimo che si sia deliberato con la presenza di diciannove

commissari invece di venti. L'articolo 7 del regolamento parlamentare dice che le sedute della commissione non sarebbero valide se non vi fosse presente la maggioranza dei suoi componenti.

Esaminiamo il caso di uno dei due parlamentari, sul conto dei quali s'aprirà alla fine della settimana prossima l'istruttoria. La commissione investigherà l'attività di Mauro Ferri come ministro dell'Industria per accertare se sia stato corrotto, ossia se abbia ricevuto in rambio di agevolazioni ministeriali le sovvenzioni dai petrolieri per mandare avanti la sua corrente di partito. Ma dagli anni quaranta in poi tutti i partiti sono stati foraggiati: è divenuta una consuetudine.

Secondo me, tutto il sistema è viziato. Mauro Ferri — ne sono convinto — non si è comportato diversamente da come sogliono comportarsi in genere gli uomini politici. Le dirò di più: lo considero un uomo onesto. Il sistema non può essere corretto, penso, se non si supera, attraverso un finanziamento pubblico dei partiti, la tabe che mina il nostro mondo politico. Per finanziamento pubblico dei partiti bisogna intendere un finanziamento che comporti nello stesso tempo l'assoluto divieto di attingere da altre fonti, sempreché non siano rese note. Il male maggiore non risiede tanto nel finanziamento dei partiti quanto nel finanziamento delle correnti e soprattutto nel finanziamento delle campagne elettorali dei singoli parlamentari. Non vi si pone rimedio se non eliminando il sistema del voto di preferenza. Con la lista bloccata e conferendo ai partiti l'intera responsabilità della scelta della persona da inviare al Parlamento, da un lato si consentirebbe agli elettori di comprendere meglio la selezione dei candidati e di orientarsi più responsabilmente verso uno schieramento, da un altro si eviterebbe questo scandaloso fenomeno della « lotta in famiglia » tra gli appartenenti alla stessa lista: mi è giunta notizia che si arriva a finanziare con somme

di 50-80 milioni l'elezione dei candidati dei maggiori partiti.

*Si arriverà alla Corte costituzionale, ossia l'istruttoria su Ferri e Valsecchi si concluderà con un rinvio a giudizio e poi con una condanna o con una assoluzione?*

Ritengo molto difficile che si giunga alla Corte costituzionale. La classe politica, consapevole di questa « realtà » del sistema, come le dicevo poc'anzi, perderebbe la faccia il giorno che mandasse davanti alla Corte delle persone « colpevoli » di rispettare la « consuetudine » dei finanziamenti occulti. Non credo che il Parlamento faccia approdare questo processo alla Corte costituzionale. E tutto sommato farà bene perché sarebbe ingiusto far pagare per tutti due persone soltanto.

*Dal momento della sua origine a Genova fino alla decisione espressa ieri dalla commissione, l'inchiesta è apparsa inserita in un contesto su cui si addensano le nuvole della crisi di governo e dello scandalismo. Si può pensare che uomini politici possano sfuggire alla loro realtà politica?*

Rappresenta, direi, una garanzia essenziale il fatto che i ministri non possano essere portati davanti a un tribunale comune. Senza dubbio emerge l'inconveniente che possa essere un procedimento privo della garanzia di serenità quello in cui l'accusa deve essere mossa necessariamente non soltanto dai propri colleghi ma da personaggi coi quali esistono legami di affinità politica o addirittura di appartenenza allo stesso partito. Un giudizio non può essere obiettivo se trae origine da interessi politici. I politici ragionano ovviamente in termini politici. Comunque è un inconveniente che sarebbe arduo superare. Altrimenti si avrebbe la possibilità che un'azio-



ne giudiziaria nei confronti di uomini politici venisse promossa da altri poteri.

*Professore, lei intende riferirsi alla magistratura?*

Sì. Specialmente oggi che la classe dei giudici si mostra molto divisa ed essa stessa tutt'altro che sorda alla espressione politica. Ora, in Parlamento, quanto meno, i vari orientamenti politici si contemperano fra di loro. Esiste almeno questo temperamento. Inoltre è necessaria in chi deve giudicare — anche se può essere foriera di inconvenienti — una sensibilità al profilo politico dei fatti. I costituenti si posero il problema creando la Corte costituzionale composta anche di elementi di provenienza politica. Sempre in passato l'accusa degli uomini di governo (come accade nella generalità dei paesi) venne rimessa all'organo politico.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

## LA VOCE DELLA COSCIENZA DI TUTTI GLI ITALIANI \*

Quello — importantissimo — che Giovanni Leone ha inviato ieri è il secondo messaggio che nei ventotto anni di vita della nostra Costituzione un Presidente della Repubblica abbia rimesso al Parlamento nell'esercizio del potere, previsto dall'art. 87 Cost., di « inviare messaggi alle Camere ».

L'unico precedente — ma di più limitata portata — risale alla presidenza Segni. Tormentato dai travagli della non facile svolta politica che coincise con la sua ascesa alla presidenza, e dai rischi che ad essi avrebbero potuto accompagnarsi in caso di difficoltà di ordine costituzionale, quel Presidente inviò al Parlamento, nel 1963, un messaggio per invitarlo a darsi carico di due grossi argomenti di ordine costituzionale: l'eliminazione, attraverso l'introduzione della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, del cosiddetto « semestre bianco » (un tema ora consapevolmente e generosamente ripreso da Leone, giacché ancora oggi per prevenire il rischio di scioglimenti « interessati », la Costituzione impedisce al Presidente di sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato), e la revisione delle modalità di rinnovamento della Corte costituzionale (la sopravvivenza della quale era allora messa in pericolo da una normativa improvvida).

Di tutt'altro genere — inerendo alla partecipazione presidenziale alla funzione legislativa e traendo titolo dall'art. 74 Cost. — erano stati i messaggi (mai seguiti da altri) inviati dal Presidente Einaudi nell'esercizio del potere di « rinvio » delle leggi alle Camere per « una

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 16 Ottobre 1975.

nuova deliberazione ». Particolarmente sensibile ai temi della finanza pubblica, quel Presidente adoperò più di una volta il potere di rinvio in occasione dell'approvazione di certi testi legislativi non in regola con quel precetto costituzionale, il quale esige che « ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte ».

Il potere di messaggio enunciato nell'art. 87 Cost. rappresenta una delle più significative espressioni della funzione presidenziale. La nostra Costituzione, pur collocando il Presidente della Repubblica fuori dei luoghi dove si determinano gli indirizzi politici, non lo configura tuttavia come un semplice testimone, un mero notaio. Il Capo dello Stato « rappresenta l'unità nazionale » al di fuori e al di sopra delle molteplici pluralità in cui la Nazione e lo stesso Stato si articolano. E appunto a tale altissimo ruolo — non esente da responsabilità morali e politiche — si collega (in aggiunta ad altri fondamentali poteri, tra i quali basta ricordare il potere di scioglimento delle Camere, quello di formazione del Governo, quello di nomina di cinque dei quindici giudici costituzionali) il potere, enunciato nell'art. 87 Cost., di « inviare messaggi alle Camere ». Un potere da esercitare indubbiamente con discrezione, ma che nelle ore di punta della storia non può essere consentito lasciare inofficioso. È nelle ore difficili che, negli stessi Stati a regime puramente parlamentare (e l'Italia non è tale), il ruolo del Capo dello Stato emerge. La storia ne dà conferma e la dottrina costituzionalistica, da Bagehot a Esposito, ne dà testimonianza.

In presenza di una situazione di crisi morale, politica ed economica, come quella che il Paese attraversa, nella quale sono coinvolte le stesse istituzioni (e che può gabellare come semplice « crisi di crescita » solo chi è interessato a che lo sguardo si distolga dalle responsabilità), un intervento come quello di Giovanni

Leone era non soltanto opportuno, ma anzi necessario, e addirittura (come il Presidente ha affermato) doveroso. Bisogna perciò dare merito a Leone di essersene assunto il peso e la responsabilità.

Il torto maggiore di coloro che hanno guidato il Paese negli anni trascorsi (dai banchi dell'opposizione non meno che da quelli della maggioranza) è stato di aver cercato di coprire dietro cortine fumogene la durissima condizione verso la quale il popolo italiano veniva irresponsabilmente e gratuitamente trascinato indulgendo al massimalismo, alla demagogia, al corporazionismo, al clientelismo. Ogni denuncia, ogni consapevole invito a evitare certi errori manifesti in partenza, ogni sollecitazione agli uomini del potere perché si affacciassero al video (che è il solo luogo dove tutti gli italiani si ritrovano) per rivelare in tempo utile una realtà che imponeva di arrestarsi prima del baratro e chiamare tutti ed ognuno alle proprie responsabilità, sono caduti per troppi anni nel vuoto. Sono degradati, così, a ritmo progressivamente accelerato, lo Stato e la Nazione: l'amministrazione, la giustizia, l'economia privata e quella pubblica, la scuola, l'intera società, la morale, i costumi, la sicurezza di ognuno di noi, la certezza del domani.

La classe politica e l'intera comunità nazionale attendevano da tempo di essere scossi dallo stato di torpore che ne illanguidisce le energie, di essere richiamati alla realtà. Il Presidente Leone ha ritenuto di dover assumersi questa responsabilità.

La classe politica ha avuto solenne lettura del messaggio in Parlamento. La televisione e la stampa lo hanno portato a conoscenza di tutti gli italiani. È stato un modo assai efficace di porre l'intero Paese davanti ai suoi problemi. Gli italiani conoscono finalmente da una voce ufficiale, autorevole, responsabile e disinteressata i mali che alterano la vita della Nazione e ne minacciano la sopravvivenza. Ma sanno pure che non si

tratta di mali senza rimedi, solo che chi — nel grande o nel piccolo — ha responsabilità di decisione e di scelta voglia e sappia comportarsi con consapevolezza.

Ragioni di tempo e di spazio non consentono di soffermarsi sui numerosi punti che il nutrito messaggio ha toccato. Scorrendo il messaggio i lettori li conosceranno da sé. Ci limiteremo perciò a ricordare qualche punto soltanto, più significativo.

Uno dei passi di maggior rilievo è quello nel quale il Presidente richiama l'attenzione sull'esigenza di dare attuazione agli artt. 39 e 40 della Costituzione, rimasti finora inoperanti. *« Non sta a me stabilire — egli ha detto — le cause per cui non si è inteso finora attuare i due articoli della Costituzione. Al Capo dello Stato spetta richiamare l'attenzione del Parlamento su questa singolare situazione »*. Rilevata l'esigenza di *« garantire sempre l'effettiva libertà sindacale »* (*« pur nell'auspicabile confluenza, organizzativa o meno, delle istanze in forma il più possibile unitaria »*), il messaggio osserva, incisivamente, a proposito del diritto di sciopero, che le proposte di regolamentazione dello stesso *« non possono restare relegate nell'area degli studi e delle esercitazioni teoriche, ma devono con sollecitudine sboccare in forme di regolamentazione che, senza scalfire l'ampio ambito del diritto di sciopero, tendano esclusivamente ad impedirne degenerazioni ed abusi »* capaci di recare non solo *« grave danno all'economia, ma anche una lenta e preoccupante erosione della stabilità della vita democratica e dello stesso prestigio dei sindacati »*. A chi volesse accontentarsi dell'*« autodisciplina, già in passato a volte prospettata, e della quale si discute oggi con maggiore impegno »*, oppone appropriatamente Leone che, ove la *« capacità di farla generalmente osservare »* non avesse successo, *« essa si risolverebbe nell'indicazione di un tipo di comportamento affidato alla sola coscienza civica dei*

*lavoratori, se non persino ad un difficile equilibrio di forze ».*

Ancor più energico è però quel passo del messaggio nel quale, in riferimento allo sciopero nei servizi pubblici essenziali, Leone ha dichiarato di non potere non rendersi « *interprete dello stato di generale deplorazione dell'opinione pubblica e della grande maggioranza dei lavoratori per alcune forme di lotta sindacale che colpiscono interessi generali e la sicurezza collettiva* ».

Nel sollecitare dal Parlamento « *l'intervento legislativo richiesto dall'art. 40 della Costituzione* » (un intervento « *che eventualmente recepisca norme di condotta proposte dalle forze sindacali e contenga direttive e limiti lasciando in bianco ulteriori spazi normativi per responsabili intese fra i sindacati* »), il Presidente così conclude, sull'argomento: « *Auspico che questa mia richiesta trovi rispondenza in Parlamento, e, per favorirla, chiedo alle organizzazioni sindacali di collaborare, alimentando un dibattito politico così importante ed essenziale su un tema che investe l'avvenire del nostro Paese* ».

Si tratta del passo più perentorio del messaggio. Ed è naturale che lo sia, investendo esso un problema di mancata attuazione di quella Costituzione, della quale il Presidente è « il custode »: una mancata attuazione che già troppi guasti ha arrecato — come nel messaggio si rileva — non solo all'economia (e perciò al benessere) della Nazione, ma alle stesse istituzioni ed all'ordine democratico.

Un altro tema del messaggio, sul quale non può non esser richiamata l'attenzione, riguarda l'esigenza di risanamento morale della vita pubblica, la necessità di « *colpire con estremo rigore* » i fenomeni di corruzione, di « *ricreare una compostezza nel costume* », di « *abbandonare taluni metodi* » nella « *scelta degli uomini da proporre ai posti di responsabilità* ».

Il messaggio — un documento così vasto e articolato — vuol essere un invito alla riflessione rivolto all'intero Popolo italiano — a tutti gli italiani, governanti e governati —, un invito a prendere coscienza della reale condizione del Paese, della necessità di ritornare alla Costituzione, allo spirito degli anni della Costituente e della Ricostruzione: quando il Paese — ricorda Leone ai giovani — « *senza risorse naturali, uscito da una guerra massacrante, distrutto in tutte le sue strutture materiali, ha saputo operare, nel quadro della nuova e articolata società civile che si è andata costruendo, una straordinaria ed essenziale trasformazione economica e sociale* ».

È la voce della coscienza della Nazione e cioè del Popolo, che si esprime attraverso la sua fonte istituzionale (come è necessario nelle ore storiche): attraverso colui che, al di fuori e al di sopra delle parti, rappresenta ed esprime « l'unità nazionale ». Ascoltiamola. Solo se non lasceremo senza eco e senza risposta anche il monito che ci viene da essa, l'appello accorato ma fermo indirizzato da un'alta coscienza a tutti e giunto nelle case di tutti, l'invito fatto con « limpidezza morale » alla « limpidezza morale » e alla « chiarezza anche nell'azione politica », solo se saremo capaci di impegnarci con spirito veramente solidale nella nuova Ricostruzione — morale e materiale — del Paese, resa necessaria dai guasti di cui ognuno di noi deve sentirsi responsabile, potremo forse veder realizzato quel progresso nella giustizia e nella libertà, che la Costituzione repubblicana ha segnato e segna come mèta al popolo italiano e al quale debbono tendere gli sforzi di tutti.

Era necessario ricordare questo impegno. E nessuno poteva farlo con l'autorità e la dignità di Leone, chiamando ognuno e tutti a « *ridar fiducia* » a tutti gli altri « *con la forza dell'esempio* ».



## LA COSTITUZIONE TRENT'ANNI DOPO \*

Si compiono oggi trent'anni dal giorno in cui fu approvata dall'Assemblea costituente la Carta destinata a consacrare i caratteri che — attraverso una non facile compromissione fra le tre sue componenti, richiamantisi rispettivamente alla dottrina cattolica, a quella marxiana e a quella liberale — essa aveva impresso alla Repubblica italiana nata dal referendum istituzionale dell'anno prima.

Nel primo e nel secondo decennale voluminose raccolte di dotti studi, curati da personalità che alla fondazione della Repubblica avevano legato il loro nome, furono dedicate ad evocare la storica data. L'atmosfera del terzo decennale è assai meno celebrativa. Già da un decennio la nostra non può più considerarsi la Prima Repubblica. Il 1978, il trentunesimo anno di vita della Costituzione, si aprirà con uno sciopero generale indetto contro il Governo. Un fatto la cui impronta e il cui valore politico nessuno potrebbe seriamente negare. Esso sottolinea con emblematica chiarezza dove e come nella Seconda Repubblica, si condizionano — con autorità progressivamente accentuata — le scelte politiche, anche quelle supreme. Ché tale carattere non può essere negato a quelle davanti alle quali la crisi di estrema gravità — economica, morale, sociale e istituzionale — che il Paese attraversa — trascinatovi da lustri di conduzione politica « perversa » — pone oggi i criteri che gestiscono il potere.

I trenta anni che ci siamo lasciati alle spalle hanno significato, sì, la conquista di una democrazia assai aper-

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 22 Dicembre 1977.

ta e largamente pluralistica, ma non anche quella di un ordine giusto, civile e serio. Il Paese è stato governato in modo, sotto più aspetti, aberrato dalla preclusione di ogni ricambio. La maggioranza si è sentita così (ed è stata) esonerata dal render conto all'elettorato dei propri errori (che non sono stati pochi, né lievi, né innocui). Il maggior partito di opposizione — considerato dai più estraneo (per via della sua matrice e dei suoi legami) all'area democratica e non ammissibile nell'area di governo — e affrancato perciò dall'onere di tradurre in realtà il suo libro dei sogni, ha, a propria volta, potuto allettare con larghezza e senza doverne rispondere le « forze sociali » e avvalersi del prezioso apporto di esse, e, all'occasione, di ogni altro genere di pressione corporativa, per contribuire a fuorviare la maggioranza (quanti *sì* avrebbero dovuto essere recisi *no!*) e indebolirla agli occhi dello stesso suo elettorato. Ma gli è stato prezioso anche il provvidenziale sostegno di forze politiche intermedie (un piede nella maggioranza e uno nella opposizione), incapaci di darsi un autonomo carattere e di assumere una collocazione funzionale nel quadro politico del Paese.

Le colpe sono state dunque di tutti, e nessuna parte può legittimamente ergersi a giudice delle altre. Solo il Paese ha il diritto di condannare. La gente di ogni classe e condizione, nonostante tutto, ha in questi trenta anni continuato a credere, a lavorare, a produrre, a conoscere lo sforzo del risparmio e della rinuncia, a sentirne il valore, a deprecare assenteismi ed evasioni, a non lasciarsi contaminare dal consumismo, dal permissivismo, dal lassismo, dall'odio, dallo spirito di violenza. Lo storico futuro non potrà ascrivere questi frutti cattivi alla Costituzione scritta nel 1947, bensì agli uomini: a quei politici che per ambizione o per insipienza si sono allontanati dalla lettera e dallo spirito di essa; a quei cittadini che non sono stati capaci di opporre alle degene-

razioni una civile e perentoria denuncia, e si sono invece adattati a degradanti compromessi o hanno optato per una rivolta che non potrà essere matrice se non di frutti più amari.

\* \* \*

Gli aspetti salienti della Carta del 1947 si possono così riassumere: democraticità e socialità della forma di stato presidiata da una nutrita serie di puntuali garanzie di legalità, a difesa delle libertà, dei diritti e dell'uguaglianza dei cittadini; forma di governo parlamentare temperata da certi (limitati) poteri presidenziali e dalla possibilità di referendum abrogativi di iniziativa popolare; rafforzamento delle autonomie locali attraverso la istituzione delle regioni; rigidità dell'ordine costituzionale salvaguardato da un'apposita Corte posta a presidio di esso e dall'osservanza del rispettivo ruolo da parte dei singoli Poteri.

Nel quadro pluralistico da essa configurato, la Costituzione si occupa anche dei partiti e dei sindacati. Dei primi — pur senza precisarne il ruolo e le procedure — prevede la partecipazione, con « metodo democratico » alla « determinazione della politica nazionale ». Dei secondi prevede il concorso — in proporzione dell'accertato numero dei rispettivi iscritti e sul presupposto della democraticità dei loro ordinamenti — alla formazione dei contratti collettivi di lavoro obbligatori per tutti gli appartenenti alla categoria. Riconosce poi espressamente il diritto di sciopero, ma nell'ambito di una regolamentazione legislativa.

\* \* \*

Sia pure con taluni notevoli ritardi, giustamente lamentati dall'opposizione (la Corte Costituzionale è stata

costituita solo nel 1955, il Consiglio Superiore della Magistratura nel 1958, le regioni nel 1970), il grosso del descritto assetto costituzionale — alla concreta attuazione del quale hanno contribuito non poco la Corte Costituzionale e (a parte certe distorsioni) il complesso degli altri giudici — è stato portato da tempo a compimento. Sono però rimasti due grossi buchi, che tutto lascia considerare destinati a non essere mai colmati. Essi riguardano, l'uno la normativa sui partiti, l'altro quella sui sindacati, la contrattazione collettiva e l'esercizio del diritto di sciopero. L'incompiuta attuazione della Carta risale agli stessi organismi cui la normativa avrebbe dovuto indirizzarsi, e riveste un'importanza decisiva, dato il ruolo condizionante che i partiti e i sindacati sono venuti assumendo — *extra ordinem* e al di fuori di ogni responsabilità — nei confronti delle decisioni di spettanza dei poteri istituzionali (Presidente della Repubblica, Governo, Parlamento). Quei vuoti si risolvono in un'alterazione del quadro configurato dai costituenti; la quale è tanto più deformante in quanto lascia fuori dalla porta qualsiasi controllo sia giuridico (Corte Costituzionale, eccetera) che politico (di volta in volta e distintamente elettorato, Parlamento, gruppi parlamentari) sull'azione dei partiti e dei sindacati, diventati così autentici sovrani della società.

Si collocherebbe dunque fuori dalla realtà chi affermasse che la Costituzione oggi vigente sia quella scritta nel 1947. Siamo retti in realtà da una costituzione materiale che non coincide con la costituzione scritta.

L'osservatore non può arrestarsi qui.

I decreti della scorsa estate, attraverso i quali è stata utilizzata la delega legislativa conferita al Governo nel 1975, hanno attribuito alle regioni materie ben più ampie di quelle indicate nell'articolo 117 della Costituzione. Quasi che si sia voluto ridar vita, in sede locale, a termini invertiti, a quell'antico compromesso storico

del tempo delle guerre di religione che fu espresso nella regola *cuius regio eius religio*, e compensare così la rinviata realizzazione di un più integrale compromesso. I poteri regionali vengono però esercitati tutti da organi politici (consiglio, giunta, presidente); e l'eccedentaria attribuzione alle regioni di potere di spettanza statale ha significato la « ripoliticizzazione » (con conseguente diminuzione delle garanzie dei singoli) di non pochi poteri che, in attuazione di un preciso precetto costituzionale, erano stati « depoliticizzati » attraverso la legislazione del 1968-70-72 che li aveva trasferiti dai ministri ai funzionari dirigenti dell'amministrazione statale.

\* \* \*

Ancor più amare delusioni non può non manifestare però chi, sia pur sommariamente, fermi, a caso, l'attenzione sui modi in cui è stata data attuazione ai principi dello Stato sociale: alla regola per cui, nel quadro di un criterio di « solidarietà politica, economica e sociale », la Repubblica si preoccupa attivamente del conseguimento di un benessere materiale e morale da parte di tutti i cittadini, esigendo, a un tempo, da parte di tutti lo adempimento di « doveri inderogabili ».

Nel primo articolo della Costituzione si legge che « l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro ». Al binomio ottocentesco « libertà e proprietà » la Repubblica ha sostituito l'altro « libertà e lavoro ». Al lavoro la Carta riconosce il primo posto tra i valori morali e sociali. Esso viene considerato fattore di elevazione e base della dignità dell'uomo. La Repubblica si è assunta il compito di assicurare a tutti un impiego (e perciò di promuovere l'incremento della produzione, privata e pubblica, coordinandole tra loro e programmando lo sviluppo delle condizioni dell'economia, anche in vista dell'elevazione delle zone depresse, e in particolare del

Mezzogiorno). Si è impegnata solennemente a rimuovere gli ostacoli di ogni ordine che si frappongono alla realizzazione di una uguaglianza non solo di diritto, ma anche di fatto, tra i cittadini (e perciò ad assicurare a tutti uguali « posizioni di partenza » e uguali possibilità di piena espansione della propria personalità: scuola dell'obbligo effettiva per tutti; assegni di studio per i capaci e meritevoli sino ai massimi livelli dell'istruzione; ammissione di tutti alle cariche pubbliche; concorsi aperti a tutti per l'accesso agli impieghi pubblici). Si è inoltre impegnata ad assicurare la previdenza ai lavoratori e l'assistenza, nelle sue varie forme, a chiunque ne abbia bisogno. Orbene, in qual modo i legislatori (maggioranza e opposizione), i governi, i partiti, i sindacati, si sono applicati, in questi anni, per attuare « la Costituzione economica »?

Tutti sanno che senza una crescita economica, e perciò senza un incremento della produzione, nessun paese — qualunque sia il regime che si sia scelto o gli sia stato imposto — è in grado di migliorare le proprie condizioni materiali, civili e sociali, di aumentare i posti di lavoro, di elevare le retribuzioni, di potenziare i servizi sociali (scuole, ospedali, alloggi, mezzi di trasporto...). Quelle economiche sono leggi naturali, e, a differenza dalle leggi fatte dagli uomini, sono inesorabili: non tollerano deroghe, esoneri ed amnistie. Tutti ricordano che la Germania postbellica deve all'aver ricostruito prima le officine e le infrastrutture, e poi le abitazioni e i cinematografi, quella ripresa che la riportò, in breve volger di tempo, dall'anno zero alle vette più alte della produzione mondiale. Tutti sanno che uno sviluppo economico non è possibile senza una politica di piano, senza una legislazione a ciò ordinata. Lo sanno anche tutti i nostri politici se per l'intero corso degli anni Sessanta non parlarono che di questo, intitolarono un ministero alla programmazione, dotandolo di apposite strutture,

presentarono alle Camere un disegno di legge sulle procedure della programmazione, adottarono con molto rumore un programma economico nazionale quinquennale. Poi, repentinamente, i sindacati si accorsero che politica di piano significa anche politica di redditi. Da allora parlare di programma economico nazionale è diventato cosa da eretici.

Le poche riforme economiche attuate sono state concepite e volute non in un quadro programmatico e costruttivo, bensì con spirito distruttivo e punitivo: tornano alla mente le dichiarazioni di certi celebrati « capi storici » alla vigilia della nazionalizzazione dell'energia elettrica, ma anche certe aberranti disposizioni dello *Statuto dei lavoratori* che sono alla base di quelle inverosimili dimensioni che l'assenteismo ha assunto nel nostro Paese.

Al concepimento e alla realizzazione di nuove infrastrutture, di nuovi colossi industriali si è proceduto con spirito clientelare e proselitistico, incuranti dei bisogni e dell'utilità effettiva (certe autostrade, le cattedrali nel deserto di Gioia Tauro e Lamezia Terme, eccetera). Imprese in stato di avanzata decozione sono state tenute in piedi e magari resuscitate, fingendo di dimenticare che la « funzione sociale » dell'impresa è di produrre ricchezza, non di erogare assistenza, e che, consumando ricchezza, si riduce e non si incrementa la possibilità di nuovi posti di lavoro.

Che dire poi dello spreco di valori materiali e morali determinato da certe riforme che, pur di restare un giorno di più al potere, taluni governi esanimi hanno imposto all'università — una delle strutture portanti del progresso di un paese — anziché rifiutarle sdegnosamente? Penso soprattutto alla liberalizzazione dell'accesso a qualsiasi facoltà e alla liberalizzazione dei piani di studio, operate entrambe nel '69. Al di fuori di qualsiasi quadro programmatico, in virtù delle anzidette libe-

realizzazioni, il numero degli studenti ha raggiunto il milione. Le università, diventate inagibili, si sono trasformate in fabbriche di disoccupati e centri di eversione. I migliori cervelli le abbandonano amareggiati. Ha ragione quell'altro glorioso « capo storico » il quale mena vanto che con le riforme che egli, delegato dal suo partito, è riuscito a « imporre » al Parlamento, sarà un miracolo se l'università italiana potrà risollevarsi prima della prossima generazione. E come dimenticare le assurde crociate contro la « meritocrazia », incompatibili non solo con qualsiasi politica di piano, ma, ancor prima, con chiarissimi precetti della Costituzione? In luogo di assicurare agli studenti davvero « capaci e meritevoli » assegni adeguati a consentir loro il raggiungimento dei più alti livelli degli studi e a sovvenirne, se necessario, le famiglie, gli assegni vengono dispersi secondo criteri populistici, mantenendo, contro ogni criterio, agli studi giovani non dotati, i quali potrebbero trovare ad altro livello sistemazioni più remunerative e più dignitose, anziché andare a incrementare la sterminata schiera dei postulanti alla ricerca di « un posto qualsiasi ». Leggi, leggine, regolamenti e deliberazioni di ogni genere « inquadrano », « stabilizzano », « assumono », a propria volta, impiegati — perfino professori universitari, primari ospedalieri e dirigenti di ogni genere — al di fuori di qualsiasi concorso e selezione.

\* \* \*

Sentiamo ripeterci sino alla stanchezza che la spesa pubblica ha superato il livello di guardia; che è indispensabile ridurla. Il giorno dopo apprendiamo però dai giornali che occorre incrementarla di alcune migliaia di miliardi per il salvataggio di questa o quella serie di imprese pubbliche, semipubbliche e private, le quali altrimenti sarebbero costrette a passare i lavoratori in cassa



integrazione. I sindacati però non vogliono neppure sentire accennare a ritocchi al regime della scala mobile — i cui effetti perversi pur conoscono perfettamente — e neppure a quei modesti *ticket* per le prescrizioni farmaceutiche e i ricoveri ospedalieri di cui si parla da chi spera di ricondurre a limiti ragionevoli gli sprechi che in questa materia hanno raggiunto livelli scandalosi.

Il costo del lavoro (oneri sociali e assenteismo compresi) continua ad essere, da noi, il più alto di Europa. D'altro canto, gli stessi *leaders* sindacali vantano che il nostro è il solo paese dove l'inflazione non si sia ripercossa sfavorevolmente sulle retribuzioni. Ma come si può sperare, allora, che la nostra produzione torni ad essere competitiva? La spesa pubblica e la recessione fatalmente aumenteranno, il livello della disoccupazione — già prossima ai due milioni di unità — non potrà che salire. Altro che programmazione e sviluppo dell'economia e del paese! Altro che crescita della società ed elevazione delle condizioni dei suoi componenti!

\* \* \*

Ancora tanto resterebbe da dire. Ma il discorso è già troppo lungo.

Stato, regioni, comuni e tutti gli altri enti di ogni livello e di ogni colore, maggioranze e opposizioni, partiti e sindacati, nessuno è immune da colpe. La responsabilità della cattiva gestione del potere, delle mancate selezioni, delle secondate pressioni corporative, dello spreco del denaro pubblico, è comune a tutti. Nessuno può vantarsi di non aver dimenticato i precetti e lo spirito della Costituzione e scagliare la prima pietra.

Ciò può spiegare perché il terzo decennale della Costituzione non è stato salutato con la consueta raccolta di scritti celebrativi.

\* \* \*

L'evoluzione del PCI, ormai guidato da *leaders* della nuova generazione, non formatisi alla scuola di Mosca, potrebbe — anzi dovrebbe — far pensare alla caduta di certe storiche preclusioni, all'apertura, finalmente, anche della nostra democrazia alla regola naturale dell'alternanza al potere. E siccome quella che attanaglia la nostra economia è soprattutto crisi di fiducia, ciò potrebbe ricondurre, a non lunga scadenza, alla riconquista del benessere e, forse, anche al secondo miracolo economico. Il popolo italiano, ricco di risorse e di energie, è stato tante volte capace di risorgere dalle ceneri. Potrebbe dischiudersi addirittura la speranza di un ritorno alla Costituzione scritta e alla attuazione di essa in tutta la sua integrità.

Certe ostentazioni di forza fisica (la marcia su Roma, sia pur silenziosa, dei duecentomila metalmeccanici, il preannunciato sciopero generale di gennaio) che si accompagnano alla sollecitazione dell'accesso di quel partito all'esercizio del potere statale, suscitano tuttavia una ansiosa domanda. Quella medesima forza fisica si tratterebbe il giorno in cui, per la coalizione di governo della quale il PCI fosse stato richiamato a far parte, o per il governo che esso stesso avesse formato, si ponesse un problema di dimissioni, o il giorno in cui si aprisse addirittura un problema di non gradito scioglimento delle Camere? Su quale forza fisica potrebbe, a propria volta, contare lo Stato? Le forze dell'ordine? Le forze armate? Non possono apparire interessate e significative certe energiche pressioni che proprio in questi giorni si vanno esercitando dall'esterno sul Parlamento nel senso della sindacalizzazione delle prime che pur costituiscono un corpo dello Stato, cui la Costituzione dedica espressa attenzione? Non dischiuderebbe tale sindacalizzazione la porta ad analoghe prospettive

per le forze armate, delle quali non sono mancate concrete avvisaglie?

Questi interrogativi non possono non sconcertare.

\* \* \*

La chiave del problema italiano sta, tutto sommato, nelle mani del PCI, il quale ha un suo ascendente storico sulle forze sindacali.

Nella misura in cui questo partito sarà capace di conquistarsi la fiducia degli italiani e degli amici dell'Italia, rendendo palese che la sua non è una svolta tattica, ma una svolta storica, e facendo dimenticare diversi atteggiamenti passati, il Paese potrà risollevarsi dall'attuale condizione. Ma l'autenticità della svolta si misura su una programmazione collaborativa che non venga condizionata alla immediata partecipazione al potere. È questa la grande verifica che l'altra metà del Paese attende, disposta ad affrontare, in spirito di solidarietà, quegli ulteriori sacrifici che fossero necessari.

Il resto non potrà non seguire. La tradizione dello Stato italiano è laica. Il Paese non aspetta che di constatare con compiacimento che il maggiore dei suoi partiti laici, solidale con gli altri nell'opera della seconda ricostruzione, appartiene sicuramente anch'esso all'area democratica.

Il quarto decennio sarà quello della Terza Repubblica. L'augurio che tutti gli italiani di buona volontà debbono fare a se stessi è che, rigenerata dalla dura tempeste che ha dovuto attraversare, la Nazione sappia ritrovare lo spirito di solidarietà che l'animò nella lotta di liberazione e sappia ritornare tutta intera alla Costituzione che proprio in quello spirito essa si dette nel risollevarsi dalle rovine e riprendere il cammino.



## ELIMINARE GLI EQUIVOCI GIURIDICI CHE ALIMENTANO ABUSI E TOLLERANZE \*

Alimentata di danaro male erogato da feudatari, speculatori, arrivisti e altri maneggioni, la lotta politica si invelenisce, a certi momenti nodali della sua aggrovigliata vicenda: mette a frutto, per oscuri meandri, anche gli interventi della magistratura, che le modalità del suo procedere rendono estremamente facili. Oggi un colpo a me, domani una bordata a te e ai tuoi. E non mancherà il dopodomani.

In un Paese dove è diffusa, presso chi detiene il potere, l'abitudine di disporre della cosa pubblica come di cosa propria, e dove le fazioni si affrontano con le rispettive corti di armati, mazzieri, elemosinieri e giustizieri, in un Paese che continua a trascinarsi come prima e peggio di prima, nonostante tutto, e dove del difetto del senso di responsabilità ai livelli più elevati abbiamo quotidiana, mortificante testimonianza, le proteste, le rivolte, il terrorismo possono dispiacere, non meravigliare. Chi soffia sul fuoco trova facile esca. Ha voglia il presidente galantuomo di alludere alle centrali straniere e affermare la sua fiducia che tutto finirà.

Non ci si rifugi dietro la facile scusa che la colpa è del sistema.

È vero che in una costituzione ad economia liberale l'imprenditore, che è sempre un privato, paga di proprio. È vero che in una costituzione collettivista, basata sul potere centralizzato e sull'economia burocratizzata, le appropriazioni e le elargizioni (anche se non mancano) sono meno frequenti (e meno conosciute). Ed è anche vero che un regime pluralista a economia mista, in larga

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Giovedì 6 Marzo 1980.

parte pubblica o sovvenzionata, dilata l'area dei contatti tra libera gestione dell'economia (anche se pubblica) e discrezionale conduzione del potere, e alimenta grosse tentazioni e nefaste correnti di gratitudine tra chi può conferire e chi ambisce posti dirigenziali, o rispettivamente contributi e finanziamenti.

Questo non deve, né può significare, però, che il nostro Paese debba tornare al liberismo incondizionato (ognuno paghi di tasca sua e non faccia affidamento sui salvataggi di Stato): l'economia e la società sono tanto correlate e intricate, soprattutto in un Paese che non dispone di ricchezze naturali e dipende essenzialmente dalle materie prime straniere, da non potere accettare l'anarchia senza il pericolo di travolgimenti economici e sociali.

Neppure è accettabile la via dei Paesi del socialismo reale: tutti conoscono le incredibili carenze di quelle economie: pur doviziosi di materie prime, quei popoli vivono in condizioni di sottosviluppo, e, per mantenere un siffatto regime, i governanti sono necessitati a comprimerne le libertà.

Non si tratta dunque di cambiare la costituzione economica. Il problema è sempre e soltanto di costume e di onestà. Si tratta di ripulire l'ambiente politico — non tanto degli uomini, quanto di un costume —, di scegliere in base al merito e non per ragioni clientelari gli amministratori e i dirigenti delle imprese di Stato e i preposti agli organismi di finanziamento, di esercitare senza secondi fini l'azione governativa di indirizzo, alta direzione e vigilanza, di toglier di mezzo gli incapaci e i disonesti.

Ma si tratta anche di ripristinare — sia pure con gradualità — la libertà di fallire, di spostare gli stabilimenti da una sede a un'altra. L'elisione di questa libertà, l'affermarsi del concetto che il mantenere sulle grucce imprese e stabilimenti passivi rappresenti, sempre e do-

vunque, un compito indeclinabile dello Stato, incrementano le schiere di coloro che, a buon diritto o no, fanno appello alle casse dell'erario e di coloro che con notevole discrezionalità dispongono del danaro pubblico. Di certe elefantiasi della mano pubblica, dell'inverosimile crescita di certi patrimoni industriali privati alimentati unicamente dal danaro pubblico, delle migliaia di miliardi di bilanci in rosso di imprese pubbliche e private finanziate dallo Stato, cui viene negato di fallire e di chiudere, di tutte queste sorgenti di « gratitudine », non poca responsabilità portano i sindacati.

Ma le cause della confusione e delle distorsioni presenti nella realtà del Paese, e degli scandali che lo sconvolgono, non finiscono qui. Occorre portar chiarezza nella legislazione, far cessare la ragione di equivoci giuridici che, da una parte, alimentano abusi, tolleranze e facilonerie amministrative, e, dall'altra, al momento opportuno, promuovono, talvolta per reazione, scelte giudiziarie che non di rado sono vere e proprie « variabili indipendenti ». È civile che debba essere tanto insicuro se la Italcasse sia un soggetto privato o pubblico? È civile che il medesimo fatto venga considerato appropriazione indebita se commesso in danno del Banco di Roma e peculato se commesso in danno del Banco di Napoli, l'uno e l'altro appartenenti all'area pubblica, ma configurati il primo come soggetto privato, il secondo come soggetto pubblico?

Non è assurdo che in trent'anni la classe politica non abbia trovato il tempo e non abbia avuto la capacità di meditare sulle strutture del potere e di portare avanti un discorso costruttivo sui confini tra pubblico e privato, sui modi della gestione del pubblico, sull'esercizio della giustizia?

Non è assurdo che dei molteplici aspetti dell'ordinamento dello Stato, nel nostro Paese si discutano soltanto quelli riflettenti il personale, e si confondano le strutture

pubbliche con le carriere di coloro che vi sono addetti? Solo da noi si identifica la riforma della polizia con la sindacalizzazione di essa, quella dell'ordinamento giudiziario con la progressione di carriera dei magistrati, quella universitaria con la sistemazione dei precari.

Occorre pure che venga il giorno che su questa china ci si fermi. Se continuiamo ad aspettare che sia lo stellone o la provvidenza a salvarci, se — governati o governanti — continuiamo ad andare ognuno per la sua strada, ignorandoci a vicenda, e pensando ognuno al proprio interesse particolare, le forze del male avranno facilmente ragione di tutti noi, di un Paese il quale si è assuefatto a convivere con i terroristi e con gli scandali, e non vi fa più caso, così come un tempo si era assuefatto a convivere con gli spagnoli e con la peste.



## OGNI PARTITO

### RIPULISCA LA PROPRIA CASA \*

Sulla Democrazia cristiana pesano grosse responsabilità. Falsa però la verità e deforma la storia dell'ultimo ventennio chi pretende di rovesciare per intero solo su di essa la colpa dell'attuale condizione del Paese.

Lo stato odierno dell'Italia risale in massima parte — nessuno può negarlo — alla conduzione politica. Presi uno per uno, e interessati in proprio, gli italiani sono ricchi di fantasia e capacità e anche di energie e volontà. È la conduzione politica, l'accondiscendenza, al di là dei limiti fisiologici, ad una pressione sindacale distorta da due componenti snaturanti — i legami politici da un lato, la concorrenzialità dall'altro —, che ha represso quel formidabile potenziale che gli anni Cinquanta (pur ritardati nella riparazione di grosse ingiustizie sociali da correggere) avevano rivelato presente nella nazione.

È stata incoraggiata e favorita la corsa dei lavoratori subordinati all'impossibile. È stato alimentato uno spirito punitivo e di rivalsa nei confronti di chi era in condizione di incrementare, attraverso impieghi produttivi, il potenziale economico del Paese. Addossandogli insostenibili oneri sociali (di spettanza della comunità) sono state costrette imprese fiorenti ad abbandonare. Ne è conseguita l'innaturale e onerosa crescita di un'economia pubblica assistenziale, uno svuotamento dei valori monetari che ha varcato i livelli europei e progredisce verso quelli sudamericani, il disamore per l'accumulazione, la fuga dei capitali, l'appesantimento, l'arrugginimento e il declassamento di tutti i servizi pubblici e della stessa funzione pubblica, una pressione fiscale fatta per scorag-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Lunedì 1° Dicembre 1980.

giare l'attività di chi non vuole incorrere nell'evasione, l'espatrio dei cervelli.

Quella capacità speculativa degli italiani che in condizioni naturali si applicherebbe (come si è sempre applicata) a ingegnose iniziative utili, a sé, alla società e al progresso, viene spesa ora tutta nella ricerca di « un posto » purché sia, possibilmente di un posto dove si può praticare l'inerzia: le amministrazioni pubbliche — defilate, condiscendenti e garantiste — rappresentano il ricovero più sicuro e più ambito: lo Stato spende sempre di più e rende sempre di meno.

Queste cose — e molte altre — sono sotto gli occhi di tutti. Ma è giusto addossarne per intero la responsabilità alla DC?

È vero che da un trentacinquennio questo partito ha formato e guidato tutti i governi, reggendo i ministeri di maggior peso. Essa ha governato e governa anche molte regioni e gran parte dei comuni maggiori. È anche vero però che la responsabilità di tutti gli elencati guasti — e degli altri che rendono dura la vita del paese (quelli relativi all'ordine pubblico, alla sicurezza, alla scuola, alla droga, eccetera) — va ascritta — e in misura talvolta maggiore — anche agli altri partiti e specialmente a quelli dell'opposizione.

I quali perciò non hanno titolo a farsi, dello stato rovinoso in cui il Paese è stato ridotto, il piedistallo di una vindice ascesa al potere.

Il torto più grave della DC consiste nel non avere difeso l'Italia dalle pressioni esercitate secondo un disegno di destabilizzazione istituzionale e politica del sistema attraverso la disarticolazione dell'economia e della società. Oggi sono tutti bravi a parlare di risanamento e rigenerazione dell'economia e dello Stato. Ma chi ha voluto tutto questo e ha costretto la DC a percorrere una strada non naturale?

Con questo non s'intende scagionare — non lo si

potrebbe — gli uomini della DC che non hanno avuto la capacità, la volontà e la forza di dire no, quando sarebbe stato necessario e tempestivo. Tanto meno sarebbe possibile farlo, in quanto non pochi di coloro che non fecero baluardo in difesa del Paese, e non di rado secondarono le rovinose pressioni, furono mossi da ambizioni personali, dal proposito di disarcionare altri leaders del loro partito, quando non addirittura da patti scellerati e dal bisogno di sottrarsi ai ricatti cui si sentivano esposti. Si intende invece dare atto alla DC di avere rappresentato, in questi anni, un elettorato attaccato alla continuità storica della civiltà occidentale e ai principi di base della democrazia, e di avere assicurato, nonostante tutto, la preservazione di questi beni irrinunciabili.

Dal Paese sale, ormai esasperato, un grido corale che reclama il ritorno alla pulizia, al lavoro, all'efficienza, all'ordine. La gente è stanca di casi come lo scandalo Pecorelli-Giudice-Sid, eccetera eccetera, le soperchierie ai cancelli della Fiat, gli assenteismi dell'Alfasud, le omissioni e i ritardi nel soccorso alle genti terremotate.

Al primo posto sta il ripristino della moralità. Questa rappresenta la condizione politica. Ma non è con la sola moralità che si governano i popoli e li si risparmia dalla rovina.

Ripulisca ogni partito la propria casa, e prima ancora purifichi le proprie idee. Elimini ciascuno le sue scorie. Torni ognuno a collocare al primo posto i valori della nazione e non gli egoismi di parte.

Come degli altri partiti, l'Italia ha bisogno della DC, dei valori in cui il suo elettorato crede. Sappia però la DC fare un approfondito esame di coscienza, e riallacciarsi direttamente al proprio passato migliore, quello delle sue più alte coscienze, De Gasperi e Dossetti. Sappia fare pulizia al suo interno. Solo se in essa e in tutti i partiti prevarranno le intenzioni migliori e tutti sapranno abbandonare gli egoismi ai margini della strada, il

Paese potrà riscattarsi. Altrimenti continueremo ad offrire argomenti a coloro che — come Maurice Duverger su *Le Monde* del 26 novembre — parlano, a proposito della condotta politica di casa nostra, di « commedia italiana contemporanea », e mettono a confronto la Quarta con la Quinta Repubblica.

## SANDULLI: MOLTI QUESITI DI CARATTERE COSTITUZIONALE \*

Anche il progetto di riforma tributaria predisposto nel 1967 dalla commissione Visentini per incarico del Governo prevedeva l'assorbimento della lite sull'obbligazione tributaria in caso di esercizio dell'azione penale. A differenza del progetto ora deliberato dal Governo, esso esigeva però che, a monte, esistesse una normativa nella quale si potessero individuare in modo chiaro e puntuale le fattispecie dei singoli reati tributari.

La lotta all'evasione fiscale deve costituire impegno primario per uno Stato che si basa sul principio di solidarietà. Il modello dello Stato di diritto esige però che tale impegno venga soddisfatto nel rispetto della regola di certezza del diritto. Altrimenti la lotta all'evasione può diventare strumento di ricatto, di persecuzione e di speculazione politica, con artificioso e frustraneo incremento del disordine e delle tensioni sociali: specialmente in un paese dove il segreto istruttorio è inoperante, non esiste una correttezza dell'informazione, i frequenti errori delle fasi iniziali del giudizio penale non ricevono alcuna riparazione, e i magistrati dal processo facile non rispondono a nessuno dei danni che arrecano ai cittadini.

Il punto critico del disegno di legge governativo va ravvisato nel fatto che esso fa dipendere l'immediata partenza del procedimento penale (con la possibile conseguenza dell'assorbimento della lite tributaria da parte del giudizio penale) dalla discrezionalità e dalle fallaci e mutanti interpretazioni dell'Amministrazione. Questa possibilità dovrebbe diventare operante a partire dal 1° gennaio 1979, con applicazione dell'assorbimento anche

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Venerdì 22 Settembre 1978.

ai casi di rapporti tributari perfezionatisi prima dell'entrata in vigore della legge (e della stessa sua presentazione) e persino ai casi per i quali già sia pendente una lite civile tra contribuente e fisco.

Il confronto di questo meccanismo con la Costituzione suscita varie perplessità, soprattutto in riferimento all'art. 25 della Costituzione.

1. — Una volta soppressa l'esigenza del previo esaurimento della controversia sul debito tributario la quale conduce all'accertamento definitivo, può considerarsi soddisfatto il principio di legalità della pena, quando la sussistenza della fattispecie criminosa debba essere determinata in base a disposizioni che difettano di chiarezza e puntualità, e la cui dubbia interpretazione suole farsi dipendere dall'avvicinarsi di circolari ministeriali?

2. — Può considerarsi rispettosa del principio per cui «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore *prima del fatto commesso*», una legge la quale consente l'immediato inizio dell'azione penale anche a proposito di rapporti tributari perfezionatisi in un tempo in cui la normativa escludeva che il processo penale tributario potesse avere inizio quando non fosse stato definitivamente accertato, nella sede qualificata e con le dovute garanzie di difesa, il debito tributario?

3. — Può considerarsi rispettosa del principio per cui «nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge» una normativa la quale fa dipendere da una scelta dell'Amministrazione finanziaria se la lite relativa all'obbligazione tributaria debba svolgersi nella sua sede naturale o nella sede penale?

4. — Può farsi dipendere dalla discrezione di organi non indipendenti (quelli dell'Amministrazione finanzia-

ria), il tempo (prima o dopo l'esaurimento della lite col fisco) di un'azione penale che è posta a salvaguardia di un interesse primario della comunità e non della pubblica Amministrazione?

5. — Non contrasta con la presunzione costituzionale di non colpevolezza del reo prima della sentenza definitiva, l'eventuale emanazione di un mandato di cattura, non motivato con ragioni di ordine cautelare, nei confronti del soggetto accusato di violazione di norme penali tributarie?

Nella risposta a questi interrogativi, si manifestano notevoli dubbi circa la legittimità costituzionale del progetto governativo.

Rappresenta un'arma spuntata contro l'evasione la previsione di un processo penale da condurre in base a leggi di insicura interpretazione. Il codice penale esclude la punibilità di chi sia incorso in errore nell'interpretazione di leggi non penali. Le disposizioni elastiche e poco chiare, e la folla delle questioni che ne conseguono, rischiano di far disperdere le scarse energie del fisco e della giustizia nella vana persecuzione di contribuenti in buona fede, anziché farle concentrare sugli evasori incalliti.

Le disposizioni penali tributarie debbono essere poche, chiare e severe. Ai casi meno gravi ed importanti bisogna far fronte con le sanzioni fiscali. Altrimenti il congegno si intaserà e l'evasione, anziché diminuire, si incrementerà.





La paurosa carenza di fonti energetiche denunciata qualche giorno fa da Romano Prodi e che porta anche a continui aumenti nei prezzi della benzina e degli altri prodotti petroliferi, la sconcertante inefficienza dell'amministrazione messa a nudo dalle prime giornate del sisma, l'inflazione oltre quota 20, una nuova gragnuola di agitazioni e scioperi, fra i quali si preannuncia la paralisi per sette giorni del traffico aereo, il ristagno dell'economia (e dell'occupazione), il dilagare degli scandali, l'irrefrenabilità del terrorismo e della delinquenza comune, il disordine delle coscienze testimoniato dall'episodio dell'*Espresso*: questo l'orizzonte sul quale si è aperto il nostro 1981. Eppure il potenziale umano di questo paese continua a essere immenso, se, nonostante tutto, l'indice di crescita è quello indicato dal rapporto Censis.

Saremmo al punto in cui siamo, se il sistema non fosse stato trascinato all'ingovernabilità? Se i partiti e i sindacati — rotismi vitali e insostituibili della società civile — non avessero sconfinato nell'area delle istituzioni, impossessandosene, inquinandole e paralizzandole? Se i ministeri, gli assessorati, gli uffici, gli enti, le aziende pubbliche, le banche, gli incarichi professionali, le licenze, gli appalti non fossero diventati oggetto di spartizione tra satrapie, anziché essere assegnati e gestiti — come vuole la Costituzione — secondo i criteri della « buona amministrazione »?

Continuiamo ad essere, nonostante la mancanza di materie prime, la settima potenza industriale. Il crescente distacco delle Nazioni che ci precedono dovrebbe però spingerci a meditati confronti. Le grandi democrazie si

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Martedì 13 Gennaio 1981.

reggono tutte — secondo la felice espressione di Duverger — nella forma della « monarchia repubblicana ». Le elezioni esprimono un *leader*, il quale è sicuro di mantenere il potere fino alle successive elezioni e assume su di sé la responsabilità della formazione dell'*équipe* di governo; l'opposizione — in parlamento e nel Paese — assolve il suo ruolo di stimolo, di freno, di critica, e, all'occorrenza, di denuncia ed accusa.

Non esistono omologhi del manuale Cencelli. L'opposizione si comporta responsabilmente, perché sa che ogni eccesso di demagogia le si ritorcerebbe contro il giorno dell'avvicendamento al potere, quando i miraggi fatti imprudentemente balenare agli occhi degli elettori doversero affrontare la prova della realtà. Così funzionano il regime presidenziale statunitense e quello francese, nonché i regimi parlamentari del Regno Unito e della Repubblica di Bonn, pur tanto variamente ordinati. Non altrimenti funziona la democrazia canadese, e così pure quella nipponica.

Sicuro di sé, e al riparo (per ragioni diverse) da imboscate di franchi tiratori, il « governo di legislatura », certo di esercitare — sia pur controllato e contrastato — il potere fino alla successiva scadenza elettorale, è in grado di realizzare con sufficiente serenità il proprio programma, assumendone su di sé, senza possibilità di alibi e scaricabarili, tutta la responsabilità davanti al Paese, e perciò portandolo avanti con necessitata serietà e fermezza.

A questo disegno corrisponderebbe, in base alla Costituzione, anche la nostra Repubblica, se da un lato l'esclusione dei comunisti dal potere — considerata finora necessitata dalle altre forze politiche — è dall'altro la proporzionale pura, combinata col voto di preferenza, non avessero generato un meccanismo deforme, reso ancor più perverso dallo strapotere sindacale impostosi negli anni passati.

Il potere ufficiale circola in un'area ristretta, nella

quale pullulano — avvicinandosi in fugaci giri di valzer, la cui discontinuità li spoglia di vigore — partiti e correnti, pronti a disarcionarsi a vicenda nella perenne ricerca di più vantaggiose lottizzazioni, mentre il sindacato asseconda obbiettivamente gli interessi dell'opposizione e condiziona pesantemente le scelte della maggioranza. Questo quadro è ben diverso da quello disegnato dalla Costituzione.

Ormai gli stessi politici riconoscono ciò che da almeno un decennio i teorici (finora tacciati di eresia) non si stancano di predicare: cioè che tutti i mali della nostra comunità mettono capo al fatto che l'area del governo è instabile e pluricipite, e perciò sostanzialmente acefala. Stanno in questo le radici dell'incapacità di programmare, di governare, di amministrare, di controllare; e così pure le radici del malgoverno, degli squilibri, dell'inefficienza, della protesta, del terrorismo.

È significativo che tutte queste cose non si verificano, o vengono efficacemente volte in breccia, nelle altre democrazie, la legittimità delle quali, pure, nessuno potrebbe onestamente porre in discussione. Candidando il loro segretario alla presidenza, anche i comunisti francesi avallano la Quinta Repubblica.

A trarre l'Italia dalle difficoltà in cui versa non appare però indispensabile, oggimai, una revisione costituzionale. I comunisti italiani non sono più quelli di ieri, e non appare più utopistico che essi recidano gli ultimi fili che li legano al passato. In questa prospettiva potrebbe apparire, ad essi e agli altri, meno avventuroso l'abbandono del sistema elettorale proporzionale per quello uninominale con ballottaggio al secondo turno. L'innovazione, idonea ad assicurare anche al nostro Paese un governo di legislatura, non tocca la Costituzione, e, determinando la necessità di una agglomerazione dei raggruppamenti minori — non destinati affatto a scomparire (come dimostra la Francia) —, comporterebbe il van

taggio di sfoltire il fronte dei partiti, senza far perdere a quei raggruppamenti l'utile funzione di ago della bilancia.

La proposta Visentini di una soluzione interlocutoria, ragionatamente critica nei confronti dei partiti, fa arricciare il naso a buona parte di questi. È chiaro che essa può avere delle prospettive solo se il grosso delle forze politiche si dia carico dello stato di necessità che la ispira. La soluzione ipotizzata potrebbe costituire comunque il ponte di passaggio, in una situazione ulteriormente maturata, a una democrazia rinnovata, basata sull'alternanza. Occorre che i partiti e le istituzioni ritornino al ruolo ad essi assegnato dalla Costituzione.

In certe ore della storia le nazioni si trovano davanti all'esigenza di scelte indifferibili. Nel 1958, mossi dall'intento di salvare la Repubblica dal potere militare, furono gli stessi partiti a riscattarsi, offrendo patriotticamente a De Gaulle, su un vassoio d'argento, il mandato di fondare quella Quinta Repubblica che ha segnato la resurrezione della Francia. Noi non siamo a una svolta così drammatica e non abbiamo nessun De Gaulle. Le tensioni dell'ora non debbono però essere sottovalutate, finché si è in tempo, proprio per prevenire svolte meno auspiciabili.

Lo Stato continua a lasciarsi trascinare dagli eventi e ad arrivare in ritardo. Ad accorgersi di non possedere un servizio di protezione civile solo nella straordinaria occasione di uno sconvolgente disastro tellurico; a scoprire l'indispensabilità di adottare misure eccezionali per combattere la mafia solo nel giorno in cui uno dei suoi servitori migliori, inviato qualche mese prima ad affrontare senz'armi l'immane piovra in perenne crescita, viene massacrato nel cuore del capoluogo siciliano; a darsi pensiero che esiste un urgente problema di ripensamento delle istituzioni solo in occasione di una crisi di governo di intricata soluzione, provocata in nome di esso.

### DAL TERREMOTO AI DELITTI MAFIOSI

Eppure, di questi, come di tanti altri gravissimi problemi l'elenco dei quali sarebbe assai lungo, il paese ha coscienza da sempre, e la classe politica è pienamente informata. Il terremoto irpino-lucano del 1980 era stato preceduto di soli quattro anni da quello — non meno disastroso — del Friuli (così come le distruzioni per incendio di tante amene aree costiere non mancavano di rinnovarsi ogni estate e le frane e le inondazioni ogni autunno). Il crescendo dell'acuzie dei fenomeni della mafia e della camorra è pluridecennale, e pressoché invano vi si è applicata per oltre un decennio una commissione parlamentare. Delle ombre gravanti sulle istituzioni repubblicane (e non soltanto ai limitati livelli posti recentemente all'ordine del giorno) si discute da oltre un quindicennio; ma finora con scarsissimi frutti: e non va ad

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 9 Settembre 1982.

onore della classe politica e neppure di quella intellettuale che coloro che per primi diedero onestamente l'allarme contro le abdicazioni dello Stato siano stati almeno per un decennio non solo pubblicamente sospettati e accusati di spirito di restaurazione, ma talvolta persino messi al bando e perseguitati.

Solo da pochi anni, dopo che i buoi sono scappati in tutte le direzioni, il Palazzo (che è poi — maggioranza e opposizione — occupato dai soliti abitanti) mostra di avvedersi — ma con misurata lentezza e finora con non molto costruito — che quell'allarme era tutt'altro che privo di ragioni. Che solo meccanismi istituzionali capaci di assicurare la stabilità dell'esecutivo (governo di legislatura) sono in grado di garantire autorità ed efficienza allo Stato democratico (Inghilterra, Germania e Francia insegnano). Che il voto segreto sulle leggi, e i regolamenti parlamentari degli anni Settanta, hanno messo il Parlamento in balia delle minoranze e ridotto a bassa tensione il circuito di realizzazione del programma di governo. Che la giustizia — così quella ordinaria, come quella amministrativa e quella politica — è in notevole ritardo rispetto ai traguardi dello Stato di diritto indicati dalla Costituzione (garanzie della libertà individuale e degli altri beni della vita diminuite dalla sostanziale irresponsabilità dei magistrati; insufficienza degli strumenti della giustizia nei confronti dei pubblici poteri; vuoto di giustizia politica). Che la burocrazia (gestita dai governanti con metodi lottizzatori e filosindacali, e nella quale i non molti dirigenti di elevato livello riescono con difficoltà a ottenere risultati utili da legioni di personale assunto o « inquadrato » con indulgenza e faciloneria e non fornito di tutti i necessari strumenti) costa assai più di quel che rende. Che le imprese pubbliche, spartite tra i partiti e governate con criteri politici tradiscono la funzione che la Costituzione assegna all'impresa allorché, invece di produrre ricchezza a vantaggio della socie-

tà, si riducono a svolgere un compito sostanzialmente assistenziale in favore dei beneficiari dei servizi e/o dei dipendenti. Che l'estensione di una simile distorsione all'intera economia (realizzata favorendo artificiosamente e dispendiosamente l'impianto e il mantenimento in vita di imprese private in perdita) contribuisce ulteriormente a mettere al tappeto l'economia stessa. Che — fermi i canoni irrinunciabili della lotta all'evasione fiscale, alla esportazione di valuta e all'assenteismo — se si vuole assicurare un lavoro a tutti non si deve distruggere la capacità produttiva della Nazione caricando le imprese di oneri tributari, salariali e previdenziali non sostenibili. Che l'egualitarismo sta all'eguaglianza come la democrazia sta alla democrazia.

Nondimeno la presa di coscienza di queste cose non è stata seguita da seri passi avanti.

Sono queste le ragioni che, tra l'altro, hanno impedito all'Italia di dotarsi di un congruo patrimonio edilizio privato e pubblico (scuole, uffici, carceri, ecc.), di validi servizi sanitari e assistenziali, di una scuola all'altezza dei suoi compiti, di servizi di sicurezza e di polizia più efficienti, di una solida politica energetica, di una autentica politica antinflattiva.

Sarebbe impossibile negare che una non piccola fetta della responsabilità di tutte queste cose che pongono il nostro Paese in difficoltà nel confronto economico e civile con gli altri, e, prima di tutto, con i paesi associati nella Comunità europea, risale alla *conventio ad excludendum* del secondo partito nazionale, la quale fa della nostra una democrazia diminuita dal difetto di una alternativa di governo. Non può tuttavia trovarsi in tale ragione la giustificazione di tutti i mali. È vero che dapprima nelle piazze, ora nel parlamento e attraverso il sindacato, il partito comunista ha generalmente condotto un'opposizione tutt'altro che blanda. Alla maggioranza non può essere però risparmiato il rimprovero di essersene lasciata

sensibilmente condizionare solo in certi errori (privilegi — al di là della Costituzione — alle regioni, ai sindacati, agli inquilini; inquadramento di precari e avanzamenti automatici del personale; politicizzazione della magistratura; economia assistenzialistica; riforma della scuola e dell'università; riforma sanitaria; riforma carceraria; ecc.) e non anche in cose indiscutibilmente giuste (lotta alle mafie e alla lottizzazione del potere; legislazione urbanistica; ecc.).

### RITORNARE SUL GIUSTO CAMMINO

Non vorrei essere frainteso: non è che le materie dove gli errori sono stati commessi non avessero bisogno di riforme; è che gli errori commessi nell'opera di riforma sono stati spesso gravi e destabilizzanti, e alcuni non hanno mancato di favorire, negli anni passati, la stessa eversione e la delinquenza comune.

Ricondurre il Paese sul giusto cammino purtroppo non sarà breve né facile. Troppi sono ormai i guasti da risanare e non riguardo a tutti esiste la volontà di risanamento.

Gli interessi della Nazione vengono legittimamente intesi in modo diverso dalle varie parti politiche. L'importante è però che l'ispirazione dei comportamenti non sia partigiana e i mezzi adoperati siano quelli previsti dalla Costituzione. È troppo attendersi che in un'ora come questa i partiti si lascino finalmente guidare da un esame di coscienza capace di sottrarli alla condanna della storia?

Ai tempi del duce molti dicevano che certi errori erano commessi perché, chiuso tra le pareti del palazzo Venezia, egli era male informato dai suoi stessi gerarchi. In democrazia, se Dio vuole, nessuno potrebbe domani scagionarsi o essere scagionato per ignoranza.



## IL MALE CHE CONSUMA IL PAESE \*

È affatto superfluo tornare a ripetere che la crisi delle istituzioni è nel nostro Paese essenzialmente crisi di credibilità e governabilità. Amministrazioni locali sono crollate e crollano sotto il fuoco della magistratura; il governo è entrato talvolta o è stato sul punto di entrare in crisi per problemi di lottizzazione.

La Costituzione assegna ai partiti un ruolo politico: quello di « concorrere » a « determinare la politica nazionale ». Dunque un ruolo propositivo, di indirizzo, di controllo: non anche un ruolo di gestione. Il loro ruolo dovrebbe avere i suoi terminali nel Parlamento e nei corpi assembleari degli enti territoriali, senza fili diretti col governo, le giunte, gli apparati amministrativi, gli enti istituzionali e quelli economici, e addirittura le società in mano pubblica, gli ospedali, le scuole, per non parlare delle varie magistrature.

Non che questi centri di potere debbano sfuggire al controllo politico e dunque alla critica dei partiti e alla azione, anche energica, che questa può promuovere in seno ai corpi assembleari, istituzionalmente competenti nei confronti dei vertici dei rispettivi poteri esecutivi, chiamati a rispondere politicamente per sé e per coloro che da essi ripetono l'ufficio e l'autorità. Altro è però che i partiti si impadroniscano — ripartendosi — dei punti di gestione del potere. La concentrazione di tutto il potere nei partiti comporta l'elusione — e anzi addirittura l'elisione — della divisione dei poteri, principio cardine della democrazia, l'obliterazione del quale significa confusione di politica, amministrazione e giustizia

---

\* Da: « Il Tempo » - Martedì 26 Aprile 1983.

(che diventano tutta partitocrazia), lo svanire della certezza di imparzialità nell'amministrazione e nella giustizia, l'affievolimento delle garanzie del cittadino, la perdita di credibilità delle istituzioni.

Nessuno può allora meravigliarsi della sfiducia e del disamore della società verso le istituzioni, della fuga nel privato, della diserzione delle urne, di certe reazioni disperate che hanno lasciato segni profondi.

È questo il male che consuma il Paese. Un Paese che ha energie da vendere, e le spreca schizofrenicamente in una involuta gara di invasioni ed evasioni, autodistruttive le une come le altre. Un Paese che ha una scadente amministrazione, una giustizia non sempre attendibile, una sanità per modo di dire, una economia con l'acqua alla gola.

#### LE NOZZE CON I FICHI SECCHI

Tutti pretenderebbero di fare le nozze con i fichi secchi: si reclama da ogni parte la ripresa dell'economia; ma pochi sono disposti ad accettare il rigore e a stringere la cintura. Gli artt. 3 e 4 della Costituzione, coniugati con l'art. 41, prescrivono la programmazione di un ordine economico-sociale il cui sviluppo renda effettivo per tutti il diritto al lavoro. La prima condizione di tale sviluppo è l'accrescimento della ricchezza. L'esperienza storica ha dimostrato e conferma ogni giorno che questo risultato non è effettivamente conseguibile se non nel quadro di un'economia di mercato. Occorre perciò puntare sulla vitalità dell'impresa, sull'esaltazione dell'imprenditorialità privata e pubblica. Il ruolo dell'impresa è, per costruzione, una vera e propria funzione essenziale per lo sviluppo di una società come la intende la Costituzione. Invece in questi anni, in questi lustri, in questi decenni, l'impresa è stata mortificata in ogni modo: i partiti hanno fatto a gara a dimenticare tale verità elementare, ad accol-

lare all'impresa oneri non suoi per contendersi le clientele corporative. Sicché l'economia si è ridotta a vivere alla giornata, l'accumulazione si è venuta estinguendo, ci siamo rassegnati allo sviluppo zero, ci siamo portati alle soglie del Terzo Mondo. La gente è stata così incoraggiata ad arrangiarsi e si è avvezza a evadere gli obblighi fiscali e a trarre profitto dal ricavato degli oneri sociali imposti agli altri.

Qualunque discorso sulle istituzioni sarebbe ingenuo se trascurasse questo punto di partenza obbligato. Perché il Paese possa riprendersi occorre ridare autorità alle istituzioni — al Parlamento, al governo, alle amministrazioni —, occorre liberarle dalle soggezioni partitiche e sindacali, soffocate dalle quali esse continuano a far trascinare al Paese, nel segno dell'impotenza, quella vita asfittica della quale ogni giorno siamo partecipi. Partiti e sindacati debbono tornare ai loro ruoli naturali, agli spessori ad essi riconosciuti dalla Costituzione. La materia degli scioperi non può continuare a rimanere non regolata.

#### DISTORSIONI COME DIRITTO VIVENTE

Gli inconvenienti cui ho accennato non risalgono alla Costituzione, ma alle distorsioni di essa che si sono indebitamente fatte valere come diritto vivente, alterando profondamente il disegno costituzionale. Non è più tempo perciò di appellarsi alla morale e al costume. Occorre ritornare alla Costituzione, ai valori autentici della Costituzione, attraverso le riforme, e non aver paura che parlare di riforme voglia dire tradire la Costituzione.

Occorre tornare a leggere nella Costituzione che la maggioranza ha il compito di legiferare e formare i governi (ma non anche il diritto di prevaricare e occupare come cosa propria tutti i centri decisionali) e la minoranza ha il compito di contraddire e di controllare (e non

anche il diritto di paralizzare e bloccare). È necessario in primo luogo tornare a regolamenti parlamentari che restituiscano a ciascuna parte la possibilità di assolvere i propri ruoli istituzionali, che facciano tesoro delle recenti esperienze negative che hanno reso indispensabile la legiferazione per decreti e la reiterazione dei decreti, che attribuiscono priorità alle iniziative legislative del governo, che pongano le leggi comuni al riparo dell'imboscata dei voti segreti.

Ma occorre altresì concentrare l'azione del Parlamento chiamandolo a lavorare per sessioni ed essenzialmente sulle leggi capitali e di indirizzo. Il risultato potrebbe essere conseguito offrendo al governo, fuori delle materie di riserva assembleare ai sensi dell'art. 72 Cost. e di quelle che la Costituzione fa oggetto di riserva di legge, la più ampia possibilità di emanare atti con forza di legge, previa sollecita consultazione delle competenti commissioni parlamentari, e fatta salva, entro un breve termine, la richiesta di revisione avanzata in una Camera da un *quorum* elevato in modo sufficiente a contrastare operazioni vanificatrici. La società contemporanea è divoratrice di norme, e il nostro è il Parlamento che legifera di più e peggio.

Un discorso sull'efficienza del Parlamento non può prescindere dal problema del bicameralismo. Nonostante che questo rallenti il corso della legiferazione, continuo a esser convinto dell'utilità di esso per esigenze correttive e riparatorie. Le due Camere, conservando parità di poteri, potrebbero essere portate alla parità numerica; l'intervento della seconda dovrebbe essere solo eventuale (a richiesta del governo o di un elevato *quorum* di componenti di una delle due); la fiducia al governo e le modificazioni costituzionali potrebbero esser deliberate in seduta comune.

Sul fronte del governo non starò a insistere sulla imprescindibile esigenza della legge richiesta dall'art. 95

Cost., la quale dia concretezza alla collegialità governativa e ai poteri di indirizzo e coordinamento del presidente del Consiglio. Quanto alla spettanza a quest'ultimo — e non ai partiti — della scelta dei ministri, spetta al Capo dello Stato — al quale la Costituzione riconosce un'autorità di spessore ben maggiore di quella che finora gli si è voluta consentire — di farsene garante.

Queste appaiono le indicazioni minime da suggerire per un recupero di governabilità pur quando non si voglia per il momento (data la loro meno facile praticabilità) puntare su forme presidenziali, su leggi elettorali di tipo maggioritario, sull'introduzione dell'incompatibilità dello incarico ministeriale con la carica parlamentare.

Un'altra imprescindibile esigenza è, però, quella di rendere più folti, validi e retti i meccanismi di garanzia.

L'occupazione del potere ad opera di potentati non istituzionali e la conseguente perdita di credibilità delle istituzioni statali, in una stagione nella quale la morale e il costume hanno scarsa presa, risalgono in non piccola parte alla insufficienza dei meccanismi che assolvono tale funzione e al fatto che quelli di essi che posseggono maggiore incisività (si tratta di quelli giudiziari) intervengono *ex post*, sono stati in passato di raro impiego e continuano ad essere sporadici; sì da esercitare finora una funzione deterrente piuttosto ridotta.

Si tratta invece di attivare strumenti preventivi di garanzia:

— di spolicizzare e delottizzare il controllo sulle regioni e sugli enti locali, commettendolo a organi in posizione di autentica indipendenza (è destinato per costruzione a fallire un controllo di legittimità esercitato da corpi di ascendenza o dipendenza politica);

— di sottoporre, prima che al vaglio del Parlamento, a quello di corpi indipendenti di « prudentes » frequentemente rinnovati (di nomina riservata a un organo *super partes*, epperò al Capo dello Stato che potrà

avvalersi di consiglieri da lui stesso prescelti tra alte personalità di riconosciuta indipendenza) le scelte governative degli amministratori dei grossi enti pubblici (i quali, è ovvio, debbono attenersi agli indirizzi del governo che ne risponde, ma non debbono essere considerati fiduciari del governo e ancor meno dei rispettivi ministri);

— di restituire espressamente, in tutta la sua ampiezza, al Capo dello Stato, per tutti gli atti sottoposti alla sua firma, il « potere di dire no » per motivate ragioni di legittimità e di salvaguardia degli interessi permanenti della Nazione (l'aver soffocato il ruolo garantistico del Presidente della Repubblica — organo che la Costituzione colloca *super partes* — è una delle cause della degenerazione delle istituzioni: d'altro canto la giustiziabilità degli eventuali conflitti dovrebbe porre al riparo da eventuali abusi dell'ufficio).

#### MAGISTRATURA NELL'ALVEO COSTITUZIONALE

Ma si tratta anche di ricondurre l'amministrazione della giustizia e il governo della magistratura nell'alveo costituzionale. L'attuale metodo di elezione dei componenti del CSM, il quale costringe i magistrati a votare per liste e ad attingere ciascuno da un'unica lista i rappresentanti dei diversi livelli dell'ordine giudiziario nell'organo di autogoverno, ha condotto alle estreme conseguenze la divisione della magistratura per ideologie, la clientelizzazione per correnti, la lottizzazione delle scelte discrezionali di governo dell'ordine giudiziario; ogni magistrato è così praticamente costretto — a partire dal momento stesso di ingresso nell'ordine — a intruparsi in una delle tre correnti, a caratterizzarsi ideologicamente, e dunque a comportarsi conseguentemente: da ciò dipenderà l'andamento della sua carriera, il favore e il disfavore con cui i provvedimenti che lo riguardano sa-

ranno seguiti e adottati. Come possono i politici lamentare la politicizzazione della magistratura se è la stessa legislazione a fornire alimento a tale degenerazione?

Ma le distorsioni non si arrestano qui, né riguardano solo il passato. La serie continua. Pochi giorni fa la competente Commissione referente della Camera dei deputati si è pronunciata in senso favorevole su una proposta di legge che prevede la rotazione triennale dei magistrati direttivi, compresi in essi persino i presidenti di sezione della Corte di cassazione, i quali in tal modo dopo un triennio dovrebbero retrocedere a consiglieri. Appare evidente che soluzioni così mortificanti, le quali vengono a sommarsi agli appiattimenti realizzati attraverso le varie « breganze » e « breganzone » (solo in parte corrette dalla Corte costituzionale), sono destinate a disamorare i migliori, ad esaltare i poteri delle correnti e del CSM, ad accentuare la clientelizzazione, la politicizzazione, la degenerazione della giustizia.

Il discorso sulle garanzie dello Stato di diritto non può mancare di estendersi alla Magistratura amministrativa: la possibilità che quei giudici tengano un piede nella giustizia e un altro nell'amministrazione non può non recare discredito sia all'una che all'altra funzione. Si crei un corpo di alti consiglieri dello Stato; si realizzi pure, se si vuole, una circolazione di essi — opportunamente intervallata con incarichi di studio o di insegnamento — tra amministrazione e giustizia. Ma la contemporaneità e anche l'avvicendamento non intervallati non possono non alimentare il timore di inammissibili contaminazioni e non giovano alla credibilità delle istituzioni.

#### FRIZIONI TRA GIUDICI E POLITICI

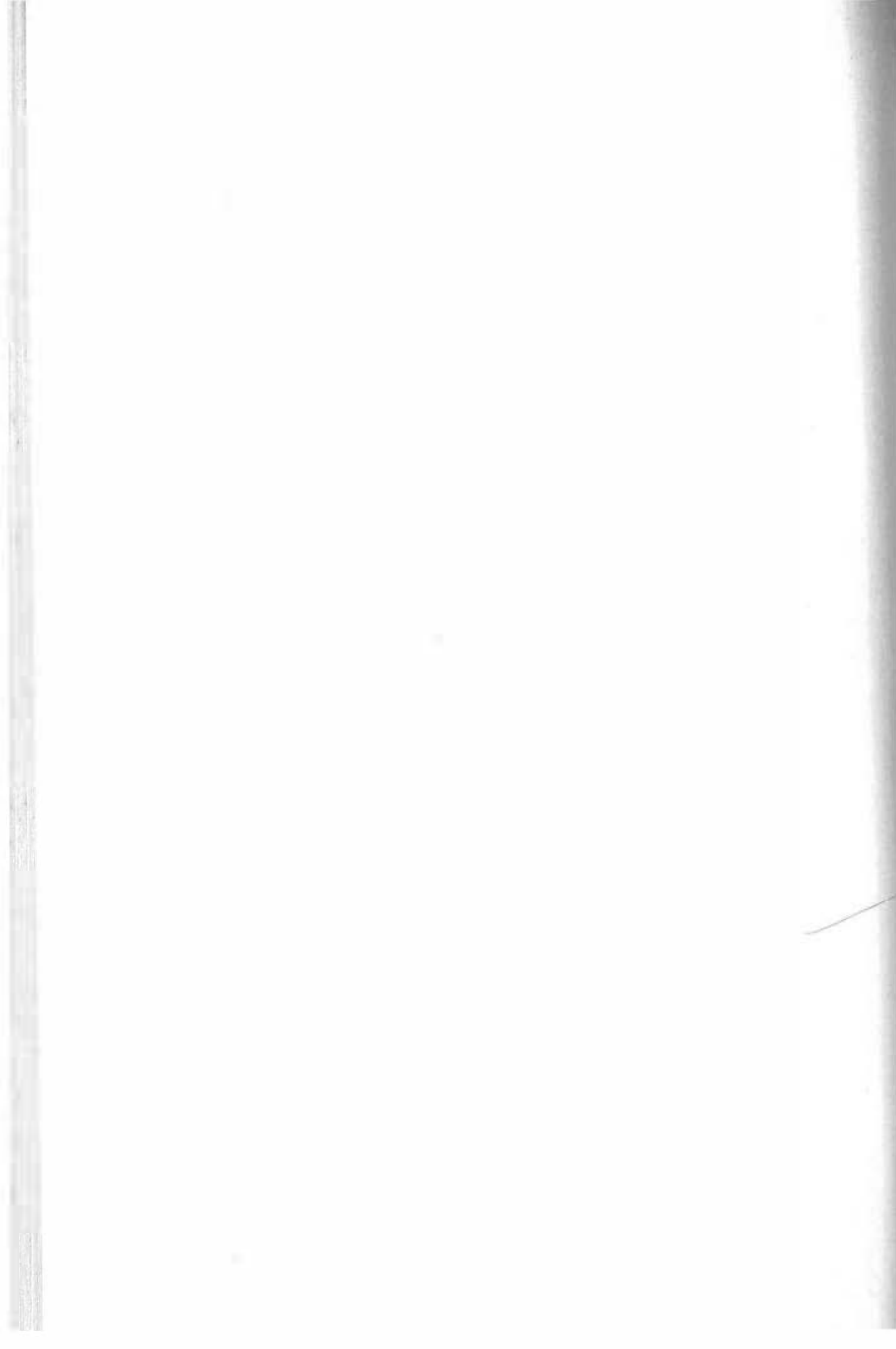
Il problema più acuto nella tematica delle garanzie rimane però quello che ha per oggetto le frizioni tra

giudici e politici. Ho accennato all'accentuarsi del fenomeno — in gran parte indotto dalla corporativizzazione — dei giudici che fanno politica. Non sempre a torto i politici se ne considerano vittime; e nei momenti in cui la tensione si fa più acuta si danno ad escogitare rimedi. Quello che negli ultimi anni più di frequente riemerge sotto varie forme è la gerarchizzazione degli uffici del pubblico ministero; i quali dovrebbero esser sottomessi agli indirizzi del potere politico: con la conseguenza, o quanto meno il rischio, della creazione di aree di impunità. Sarebbe un inaccettabile passo indietro rispetto alla Costituzione. Non appare legittimo trarre occasione o pretesto da qualche caso di prevaricazione giudiziaria per creare zone di impunità o di protezione privilegiata proprio in quelle aree nelle quali tutti reclamano a gran voce il ritorno alla moralità.

Gli abusi politici (come ogni altro abuso) dei magistrati vanno stroncati. Ma la via naturale e maestra è una sola: quella di non continuare a mantenere i magistrati in un'isola posta al riparo dalle tempeste di quelle responsabilità alle quali l'art. 28 Cost. considera esposta ogni altra categoria di pubblici funzionari quando questi incorrano in torti nell'esercizio del rispettivo magistero. Nessuno dice che i magistrati debbano rispondere di qualsiasi errore professionale; ma non si vede perché non debbano rispondere, in sede civile e disciplinare, delle negligenze e trascuratezze, dell'ignoranza delle leggi, delle scelte superficiali, affrettate, imprudenti, e perché non debbano risponderne persino quando queste manchevolezze si presentino col carattere dell'abitualità, rivelandosi espressione di mentalità unilaterale e faziosa. Si estenda ai procuratori generali delle Corti di appello il potere di promuovere l'azione disciplinare; e, se il CSM continua a mostrarsi poco sensibile a questi aspetti, o si riveli sede non imparziale, non si indugi a trasferire ad altra sede — a un'apposita sezione della Corte costitu-



zionale o ad un altro alto collegio di nuova istituzione composto di magistrati ordinari e amministrativi e presieduto da un giudice costituzionale, o di « saggi » estranei alla magistratura — il delicatissimo ed essenziale compito del giudizio disciplinare. La carenza di interventi disciplinari nei confronti di certe spericolatezze dei giudici pone ogni giorno a repentaglio la certezza del diritto. In uno Stato di diritto la giustizia punitiva non può arrestarsi sulle soglie della giurisdizione senza gravi guasti per la società e per le istituzioni.



## CURE PERICOLOSE PER LA SANITÀ \*

Il Servizio sanitario nazionale fa acqua da tutte le parti. Se nello strabocchevole e traballante baraccone — abborracciatamente messo su nella seconda metà degli anni Settanta, precipitosamente partito nel '79 e malamente gestito — non si affonderà il bisturi con la coscienza, la sapienza e la prudenza necessarie, continueranno ad esser guai per la salute e le tasche dei cittadini, per la finanza pubblica, per la giustizia contributiva.

È stata, come al solito, una delle riforme in ordine alla cui articolazione e ai cui tempi la DC non ha avuto la forza e la possibilità numerica di opporre la dovuta cautela alle improvvisate, incalzanti pretese dei sindacati e di quelle parti politiche che avevano ed hanno interesse a pascersi di populismo, pronte — a partire dal giorno dopo — a far ricadere su chi governa tutte le responsabilità.

Nell'atmosfera trionfalistica dell'indomani dell'approvazione della legge di riforma poco è mancato che le regioni non smantellassero l'intera rete dell'assistenza sanitaria privata (dimentiche che la nostra Costituzione si basa sul sano principio della coesistenza e del confronto del pubblico col privato); e buon per noi che ciò non sia accaduto. Poi si è inevitabilmente scatenato il fenomeno opposto: chi poteva farlo è corso alle assicurazioni private per garantirsi surrogatoriamente, pagando una seconda volta, quei servizi medici che paga attraverso la previdenza, ma che il SSN non è in grado di rendergli in modo pronto e soddisfacente. Non si era mai vista prima d'ora la fila davanti alle farmacie: le inadempienze

---

\* Da: « Il Tempo » - Martedì 27 Settembre 1983.

delle Regioni e le legittime ritorsioni delle farmacie convenzionate costringono ora la gente a far la coda per ore (senza alcuna protezione contro i rigori invernali e il sole canicolare dell'estate) davanti alle farmacie comunali: uno spettacolo che prima d'ora i Paesi dell'Occidente non conoscevano e che non manca di colpire gli stranieri che visitano l'Italia.

Nel nostro Paese l'impellente necessità di riformare le riforme fa perdere in discussioni e polemiche assai più tempo di quello occorso per farle. Quello del SSN non è che un esempio: la legislazione sulla casa, sull'equo canone, sugli espropri, sulle carceri, sulle università non è da meno. Presto si aggiungerà all'elenco, se non si corre in tempo utile ai ripari, quella della scuola secondaria superiore. Questi sono i frutti delle mediazioni imposte dall'incontenibile pressione delle categorie e delle fazioni e da un sistema istituzionale che non consente governi solidi e in grado di resistervi.

Ma torniamo al SSN. Reso asfittico dall'elefantiasi, dalla partitocrazia e dalla sregolatezza, il servizio non ce la fa a reggersi in regime previdenziale. Sono così di turno, e vengono traumaticamente al pettine, i nodi della contribuzione. Il ticket stesso non basta più. Ferme le contribuzioni, si punta ora ai tagli: a ridurre o addirittura ad eliminare le prestazioni per le categorie a reddito meno basso. Siccome il servizio si alimenta della contribuzione degli assistibili, ciò sarebbe manifestamente incoerente (e dunque incostituzionale) oltre che iniquo: tanto più se la fascia dei cittadini da escludere non sia poi tanto stretta. Una incoerenza iniqua la quale verrebbe ad aggiungersi a quella — già presente nel sistema — per cui certe categorie di lavoratori (quelli dipendenti che svolgono anche un'attività professionale) pagano due volte la contribuzione: sicché viene a determinarsi in danno di costoro una imposizione supplementare alla quale invece non soggiacciono altre categorie di cittadini che

pure beneficiano di più fonti di reddito (p.e., lavoratori dipendenti o lavoratori autonomi che, oltre ai redditi derivanti dall'attività lavorativa, fruiscono anche di redditi patrimoniali). Non si può non ricordare che una sentenza della Corte costituzionale ha dichiarato illegittima proprio per tale ragione la legge che imponeva aggiuntivamente l'Ilor ai professionisti e non agli altri lavoratori pure colpiti dall'Irpef al pari dei primi.

Non si vuol dire che in un sistema previdenziale, e però basato sulla mutualità, sia ingiusto che chi svolge più attività lavorative paghi sulla base del cumulo dei redditi delle diverse attività, così come non è ingiusto che chi svolge un'unica attività per la quale sia remunerato in misura più elevata paghi di più di chi è remunerato in misura inferiore. È ingiusto però che, in un sistema a base previdenziale nel quale (come in quello attuale) l'assicurazione sanitaria è imposta a tutti (e non ai soli lavoratori dipendenti e autonomi) e tutti hanno diritto a beneficiare del servizio, sia prescritto il cumulo delle contribuzioni soltanto ai percettori di redditi di lavoro, o addirittura solo ai percettori di alcuni redditi di lavoro o con aliquote variabili per i diversi tipi di attività lavorativa.

Allo stesso modo, se e fin quando sarà mantenuto il sistema previdenziale, non può non esser considerato iniquo — oltre che incoerente — che chi è tenuto a pagare l'assicurazione sia escluso dalla fruizione dei servizi per i quali . . . è assicurato.

Le strade per incanalare il sistema nell'alveo della giustizia contributiva sono soltanto tre e non possono essere pasticciate tra loro. O si trasforma quello sanitario da previdenziale in servizio di sicurezza sociale ponendolo per intero (salvi i necessari ticket) a carico della comunità (e non dei beneficiari), e però elevando correlativamente l'imposizione fiscale (avendo cura di non sovrabbondare in fasce di redditi esenti). O si mantiene

l'attuale sistema previdenziale correggendone nell'una o nell'altra direzione le storture e non creandone di nuove. Oppure, ferma in via principale la previdenzialità, si consente di optare per un'assicurazione privata obbligatoria, debitamente controllata.

## QUANDO L'ELETTORE NON PAGA IL SABATO \*

Il dibattito politico dell'estate si è svolto quasi esclusivamente all'interno della Democrazia cristiana e si è concentrato sulle ragioni del calo elettorale. L'ultima analisi è stata svolta nell'interessante dibattito alla Festa dell'Amicizia che si è conclusa domenica scorsa. Movendo proprio dalle cose dette in quella sede può essere utile qualche ulteriore riflessione sull'argomento della « mediazione ».

\* \* \*

Via via che si libera dell'immaturità e delle paure — l'elettore non sospinto da interessi personali o di categorie (perché disinteressato, o appagato, o non minacciato negli interessi stessi) concentra — come ognuno dovrebbe — l'attenzione essenzialmente sugli interessi generali e comuni (che sono oltretutto anche suoi interessi). La concezione clientelare della politica paga perciò progressivamente di meno via via che gli interessi legittimi si sentono più sicuri e meno esposti e quelli non legittimi vengono esclusi da ogni protezione. Il fenomeno si consolida man mano che la democrazia diventa più autentica.

A questo punto i partiti che si identificano pienamente in una classe, in una ideologia o in una fede rivelano una certa tendenza a mantenere i loro numeri. Ma partiti di tal fatta se ne conoscono sempre di meno da quando la gente appare meno disposta a identificarsi politicamente in base al riconoscimento di un ruolo assor-

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 22 Settembre 1983.

hente ad alcuna delle tre anzidette categorie, i valori e i confini delle quali sono diventati meno decisivi in politica nelle società contemporanee.

Quei partiti pluriclasse poi, i quali non riescono a trovare più come in passato un sostegno numericamente sufficiente nella sola confessione o nella sola ideologia in cui per tradizione affondano le radici, non possono contare, in rinforzo ai voti puramente confessionali o ideologici in avanzata flessione, se non, alternativamente, o nella saggezza delle proprie scelte decisionali e nella presa che la loro credibilità può avere nella società, oppure nelle effimere fortune che potrà assicurar loro ora questo ora quel padrinaggio di interessi particolari.

\* \* \*

In quest'ottica la filosofia della mediazione ad ogni costo si rivela fuorviante, rischiando essa stessa o di condurre a soluzioni di tipo clientelare o di risultare del tutto improduttiva a livello degli interessi partitici, mentre può dimostrarsi pregiudizievole se non pernicioso a livello degli interessi comunitari. Gli effetti negativi della legislazione sul cosiddetto equo canone ai fini della soluzione del problema della casa, quelli negativi per l'economia e per l'occupazione della politica seguita nelle relazioni industriali, quelli disastrosi per la finanza pubblica e per l'efficienza del servizio della legislazione sanitaria non hanno mancato di essere ascritti a debito del partito che in questi decenni ha avuto la leadership governativa. Sicché le mediazioni di cui quelle leggi sono state il frutto hanno peccato di miopia anche se guardate nella luce degli interessi partitici. Esse possono talvolta aver pagato nell'immediato ma l'elettore non paga soltanto il sabato. Le distorsioni e le ingiustizie che lasciano il segno nella società non mancano di pesare alle successive scadenze.



Il problema è tutto qui: non si tratta di continuare oggi a mediare purchessia, ma di operare costruttivamente per il domani e di operare con giustizia, lasciando il segno del buon governo. La mediazione è possibile solo là dove la materia sia ragionevolmente mediabile, non anche là dove si sia in presenza di cose irrinunciabili.

A livello politico operare con giustizia in un sistema di buon governo significa poi optare — nel quadro delle compatibilità finanziarie ed economiche, le quali sono condizionate a loro volta prima di tutto dalle esigenze comunitarie di sicurezza interna e internazionale e da quelle inerenti a certi bisogni comuni irrinunciabili (sanità, giustizia, opere pubbliche e servizi di prima necessità) — per quelle scelte che siano capaci di assicurare al più alto numero possibile di cittadini (e tendenzialmente a tutti) le migliori condizioni di vita materiale e spirituale attingibili. Un'opzione la quale muove, in democrazia, dal concetto che i valori da fare oggetto, nella convivenza tra gli uomini, del supremo rispetto sono la personalità, l'integrità e la dignità dell'uomo — di ogni uomo — e che a tutti gli uomini deve essere offerta la eguale possibilità di estrinsecare, nel modo più libero e pieno compatibile con il rispetto dei pari diritti degli altri e con le necessità di una solidale convivenza, la propria personalità e i propri talenti. Essa non comporta invece alcuna ulteriore scelta ideologica e anzi ne prescinde: la nostra Costituzione proclama nel modo più pieno il principio di solidarietà ed esige che la società sia strutturata in modo da offrire a ciascun cittadino, secondo le scelte individuali, la possibilità di recare attraverso la propria opera (imprenditoriale, lavorativa, intellettuale, spirituale, politica) il doveroso contributo al « progresso materiale e spirituale della società » ma non applica alla società da realizzare alcuna etichetta, ferma la necessità che essa sia ancorata al rispetto delle libertà e impegnata a realizzare, attraverso il contributo di ognu-

no, il progresso nella solidarietà. Una società la quale può dunque realizzarsi così nelle forme del liberalismo sociale come in quelle del socialismo democratico o in forme che prendano dall'uno e dall'altro modello, tutte suscettibili di comporsi ed armonizzarsi nel solidarismo cristiano, sempre che la scelta effettuata sia quella capace di meglio consentire, inscindibilmente a ognuno e a tutti, franca da ogni conservatorismo, l'aspettativa e la conquista del massimo di benessere, di progresso e di elevazione morale.

\* \* \*

A questo punto, se per mediare si intende lo sforzo di avvicinare ciascuno alla descritta condizione ottimale, il concetto si identifica con quello di ricerca della giustizia sociale, e non può che essere sposato con sincera convinzione. Se però per mediare vuole intendersi lo sforzo di favorire immancabilmente (come se la metodica rinuncia a ogni propria funzione propositiva fosse una missione o un destino) una soluzione di mezzo tra le proposte e le obiezioni in contesa — « aliene » le une e le altre —, la mediazione rischia di tradursi in ingiustizia tutte le volte che una sola delle posizioni concorrenti, e non anche l'altra, appaia nel giusto: in tale caso mediare significa, per definizione, favorire indebitamente quella ingiusta, anche se la soluzione prescelta risulti affetta da un'ingiustizia meno accentuata di quella suggerita. Non può ammettersi mediazione tra chi vuole che la Costituzione democratica sia applicata e chi vi si oppone, tra chi vuole che i tributi siano pagati da tutti e chi pretende di mantenere o introdurre ingiustificati privilegi o di escludere l'introduzione di più validi metodi di accertamento, tra chi vuole che la capacità e l'impegno nello studio, nel lavoro, nell'intrapresa siano incentivati e il disimpegno e l'assenteismo scoraggiati e chi pretende che

la condizione dei capaci e meritevoli sia appiattita su quella degli inetti e degli infingardi, tra chi vuole che le attività economiche che costituiscono un peso morto per la società siano dismesse favorendo la mobilità dei capitali e del lavoro e chi per interessi egoistici si erge a difesa di un'economia pietrificata sbarrando così ogni possibilità di ripresa e chiudendo la porta in faccia alle leve dei giovani. È assurdo pensare di poter mediare all'infinito. Dovunque sia stato toccato il livello di guardia, dovunque si sia al limite di sicurezza, non può esservi spazio per ulteriori mediazioni. Al di là di certe linee, mediare è mollare. Chi lo dice non può esser tacciato di conservatorismo.

Per ragioni di forza maggiore e in presenza di situazioni socialmente tese, possono anche ammettersi differimenti e gradualità nei necessari interventi. Ma dovrebbe esser chiaro che si tradiscono la Costituzione e gli interessi comuni quando si fanno simili scelte fuori di uno stato di necessità o le si fanno in funzione di interessi clientelari. I quali, del resto, sono tendenzialmente di corto respiro e breve memoria.

\* \* \*

Non è meno fuorviante motivare con le tradizioni mediatrici e la natura interclassista della DC.

Quanto all'invocata tradizione, va tenuta presente la diversità delle condizioni storiche. De Gasperi e Moro-prima maniera operarono in un tempo in cui la mediazione rispondeva proprio a esigenze di giustizia; si trattava di dar corpo gradualmente e senza scosse a quello Stato sociale che la Costituzione aveva progettato e che non si era ancora tradotto in istituti giuridici viventi. Moro-seconda maniera si trovò a sua volta ad operare in una fase storica caratterizzata dalle acutissime tensioni sociali che tutti ricordiamo. Oggi le cose stanno altri-

menti: l'ago segnalatore dell'ingiustizia si è spostato dall'altra parte e continuare a rallentare il ritorno dell'economia al necessario punto di equilibrio significa contribuire a sbalestrare il Paese fuori dell'orbita della civiltà cui appartiene, con danno preminente di quelle stesse categorie che di tale mancato ritorno si fanno fautrici, e soprattutto dei figli.

Quanto alla natura interclassista del partito, già vi ho accennato: nella presente situazione storica — nella quale, realizzato (anche se purtroppo non sempre in modo valido) e in corso di avanzato miglioramento lo Stato sociale, ogni alterazione degli equilibri economici interni può tradursi (date le deboli condizioni della nostra economia nel contesto di quella mondiale) in dissesto dell'intera società — la bussola del grande partito pluriclasse che finora ha prevalso nella direzione politica del Paese dovrebbe essere orientata nel verso della ragione e della giustizia. Altrimenti quel partito — che è pur sempre predominante nell'azione di governo — continuerà ad attirare tutte su di sé le accuse del dissesto, e il paese correrà, con l'indebolimento della sua più consistente forza politica, il rischio di una definitiva alterazione dei necessari equilibri.

Nell'intervista televisiva a Enzo Biagi, Toni Negri si è mostrato ormai più esplicitamente sicuro nell'affermare il proprio « diritto » a non tornare in carcere: nel carcere « inaccettabile » di un paese « antidemocratico » quale sarebbe l'Italia (tanto antidemocratico da rimetterlo in libertà — in quanto eletto dal popolo — nonostante la gravità delle accuse che pendono sul suo capo, da non pedinarlo, e da rendergli in tal modo possibile di sottrarsi alla ricarcerazione autorizzata dal parlamento). Non ci si poteva aspettare che anche il filosofo di venticinque secoli dopo si attenesse all'insegnamento socialista.

L'elezione, la fuga e l'intervista del maestro patavino hanno contribuito — non v'ha dubbio — a fare rumore sui due chiacchierati istituti della carcerazione preventiva e dell'immunità parlamentare. Marco Pannella, che delle tre operazioni è stato insuperabile regista, può essere più che soddisfatto: questo cavaliere dell'ideale che della democrazia conosce gli aspetti umanitari e liberatori e trascura invece — non facendo conto di quanto siano ad essa primariamente essenziali — l'ordine, la buona volontà e la coesione cooperativa. La fame degli altri non può essere curata se non si comincia a curare quella nostra, e quest'ultima non può essere guarita con i *sit in*, gli ostruzionismi parlamentari e le uscite a sorpresa. Né, in un mondo nel quale solo Pannella e pochi altri sono disposti a porgere l'altra guancia, è possibile rinunciare a processare i colpevoli, chiudere le carceri e disinteressarsi della difesa militare.

---

\* Da: « Il Tempo » - Martedì 4 Ottobre 1983.

Ai due argomenti — carcerazione preventiva e immunità parlamentare — occorre accostarsi, come ad ogni altro, con raziocinio e liberi da suggestioni.

\* \* \*

Tutti sappiamo quanto gravi siano le condizioni dell'occupazione in Italia, quali preoccupazioni individuali, sociali e politiche questo terribile male susciti, e quanto sia urgente, per i giovani, per le famiglie e per la nazione venirne a capo. Sembra però che finalmente non si continui più a fingere di non capire che, se non si risana prima l'economia abbattendo l'inflazione — epperò accettando la rinuncia a certe lune nel pozzo con cui aveva voluto illudere gli italiani la demagogia di sinistra dei lustri recenti, — non sarà possibile riportare in positivo lo sviluppo, incrementare l'apparato produttivo e creare nuovi posti di lavoro. Stringere la cintola oggi è indispensabile se si vuol preparare a noi e ai nostri figli quel domani degno di esser vissuto che prima degli sperperi inconsulti di questi anni pareva già a portata di mano: così ha fatto l'Inghilterra, così sta facendo la Francia. Senza il rigore di oggi non sarà possibile l'equità di domani.

La soluzione in senso riduttivo del problema della carcerazione preventiva si pone in termini non molto dissimili. Occorre ragionare.

Nessuno può negare che una società la quale si gloria di portare scritto nella Costituzione il principio di civiltà per cui « l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva » non può poi costringere in carcere a tempo indeterminato, e comunque per anni ed anni, persone non ancora processate. Occorre anche convenire che un paese democratico nel quale metà della popolazione carceraria viene detenuta senza avere subito la condanna definitiva non si segnala per civiltà giuridica.

Sarebbe però ingiusto non porre sull'altro piatto della bilancia che questo fenomeno — e insieme ad esso l'affollamento delle carceri — è dovuto a una serie di fattori economici, sociali e politici, in parte tramandati dal passato e non potuti finora correggere, e in parte aggravatisi nei tempi recenti.

I magistrati sono pochi e per giunta malamente distribuiti: quest'ultimo aspetto si ricollega all'incrostazione di interessi di campanile nei quali nessuna parte politica (comprese quelle che si strappano le vesti per la carcerazione preventiva) vuole assumersi l'onere impopolare di rimettere ordine; il primo aspetto si ricollega invece non soltanto a ragioni economiche, ma anche alle difficoltà del selezionato reclutamento di un personale di elevato livello tecnico nonché all'esigenza della collegialità, difficilmente rinunciabile per molti giudizi in un paese in cui la politicizzazione contamina anche la giustizia. La lesina imposta dalle disastrose condizioni dell'economia nazionale continua a ritardare poi l'incremento dell'edilizia giudiziaria (e carceraria) e degli organici del personale ausiliario. Il pauroso aumento della criminalità comune, infine, e specialmente di quella organizzata (abbondantemente favorita dal fatto che negli « anni di piombo » — dei quali gran parte della colpa risale proprio a quei « filosofi della violenza » che oggi fanno dignitosi e nobili processi alla carcerazione preventiva — troppa parte delle forze dell'ordine ha dovuto esser distratta in grosse battute e in operazioni di protezione e di scorta), non solo ha fatto lievitare il numero dei processi e degli arresti, ma — dato il numero delle persone coinvolte nei processi e i collegamenti tra processi diversi — ha reso sommamente indaginose, intricate e complesse le inchieste giudiziarie. Né è pensabile che le previste nuove depenalizzazioni e decollegializzazioni producano a breve scadenza gli effetti positivi che

dovrebbero ricollegarsi alle ridotte disponibilità di magistrati.

Ha ragione perciò il ministro Martinazzoli quando osserva che non è possibile incidere a base di indiscriminati tagli di forbice nel campo delle carcerazioni preventive. Occorre invece sceverare, distinguere e graduare con estrema prudenza e avvedutezza. Quando all'epoca del « caso Valpreda » un'analoga operazione venne incautamente compiuta — come al solito con indulgente debolezza verso una sapiente regia politica — dovettero esser rimessi in libertà, senza poter essere poi riaccuffati a condanna sopravvenuta, fior di delinquenti.

\* \* \*

Un analogo appello alla prudenza va formulato a proposito della reclamata rimozione dell'autorizzazione a procedere e dell'autorizzazione agli arresti nei confronti dei parlamentari.

Non è vero che l'immunità parlamentare, nata per difendere i deputati del popolo dagli arbitri del principe — del quale a quei tempi i giudici erano la *longa manus* — non avrebbe ragion d'essere nei regimi democratici. L'esperienza ha insegnato e insegna che anche in democrazia esistono così principi come giudici che (consapevolmente o no) si fanno persecutori per conto di principati e ideologie. I rappresentanti del popolo non possono essere abbandonati in balia di costoro. Le conseguenze potrebbero essere pericolosissime.

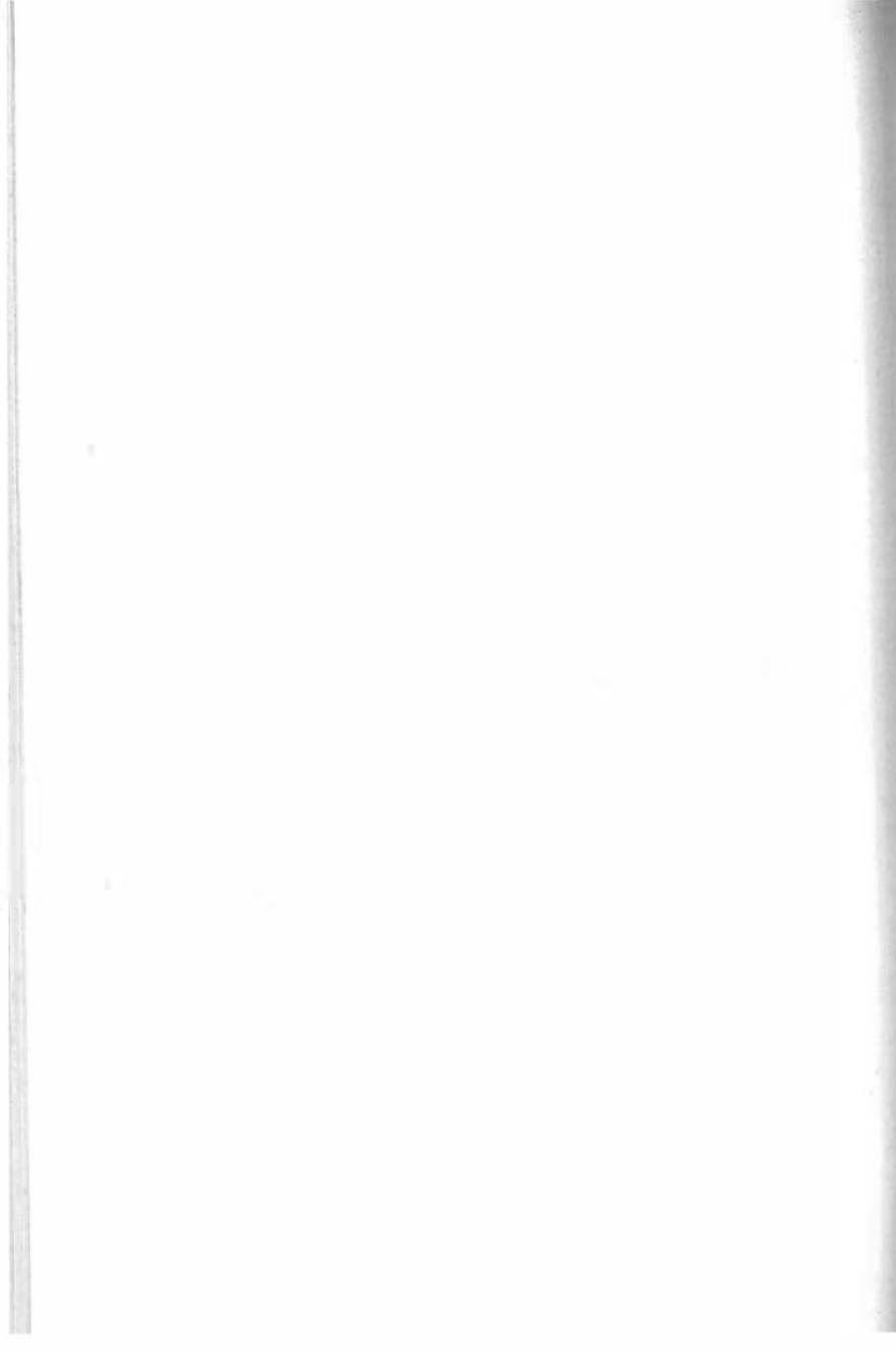
È vero che — ma più in passato che oggi — della garanzia dell'immunità parlamentare si è abusato come se si trattasse di un privilegio. E non verrà mai abbastanza raccomandato alle Camere di non essere avare delle autorizzazioni richieste dai tribunali quando sia manifesta l'assenza, nel fatto, di una valida giustificazione politica. Anzi potrà essere utile integrare la normativa



costituzionale con l'aggiunta che, in caso di mancato di niego motivato entro un congruo termine (p.es., tre mesi), l'autorizzazione parlamentare deve ritenersi rilasciata anche se non espressa.

La recente presentazione di candidature al Parlamento di persone estranee già sottoposte a processo penale — o addirittura detenute — al momento della presentazione stessa manifestamente strumentalizzata allo scopo di assicurare l'impunità a quelle persone, suscita però altri giustificati allarmi. Specialmente ora che si è visto che riescono a ottener consenso anche liste locali e che in vaste aree periferiche appaiono tutt'altro che limitate le possibilità di proselitismo di personaggi indiziati, imputati, o addirittura detenuti.

L'argomento è di quelli che non dovrebbero permettere il lusso di distrazioni. Per evitare che l'immunità parlamentare venga sfruttata a protezione di persone prima estranee al Parlamento, le quali non siano fatte oggetto di persecuzione politica, sarebbe indispensabile, finché si è in tempo (le elezioni europee sono prossime) aggiungere all'art. 68 della Costituzione una disposizione che ne escluda l'applicazione per i fatti anteriori all'apertura delle candidature, salvoché (con procedimento invertito) la Camera di appartenenza dell'eletto disponga motivatamente la sospensione dell'esercizio dell'azione penale e/o della carcerazione in atto. Quest'ultima possibilità dovrebbe servire a cautelare coloro che, pur non appartenendo al Parlamento prima della candidatura, siano stati nondimeno fatti oggetto (come ben sarebbe possibile) di persecuzione per ragioni politiche.



Puntualmente, di questi tempi, vengono ogni anno al pettine del Parlamento i nodi della finanza pubblica. Una matassa tanto difficile da sgrovigliare in anni come quelli che viviamo e da conciliare con quell'aureo precetto costituzionale il quale prescrive che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Sicché una legge del 1978 dovette introdurre nel congegno della contabilità statale un ingranaggio del tutto nuovo, la legge finanziaria.

Questa legge, da approvare in concomitanza con la approvazione del bilancio di previsione, ha la funzione di « aggiustare », anno per anno, la legislazione ordinaria che regola le entrate e le spese della finanza statale (gran parte della quale è ormai finanza di trasferimento), sì da rattoppare e allungare all'occorrenza, per il tanto che è possibile, quella insufficiente coperta che con crescente difficoltà riesce — tirata di qua e di là — a coprire un idropico organismo sempre più obeso di debiti e di interessi passivi. Si è passati così da un bilancio definitivo sulla base della « legislazione di merito » esistente a un bilancio che traduce nelle sue cifre, mediante le modificazioni precariamente apportate anno per anno alla legislazione stessa attraverso la legge finanziaria, una manovra di finanza pubblica. E la Corte dei conti non ha mancato di rilevare che attraverso una simile legge *omnibus*, dove si cambia occasionalmente un po' per parte e un po' di tutto — « praticamente sostitutiva degli interventi organici da realizzare meditatamente nelle rispettive appropriate sedi legislative entro un quadro generale di programmazione » —, si rischia di far perdere stabi-

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 20 Ottobre 1983.

lità, coerenza e funzionalità al sistema e all'azione di governo. Discorsi pressoché analoghi si leggono in sentenze della Corte costituzionale. In sostanza si istituzionalizza il metodo del campare alla giornata, del guardare al giorno dopo senza darsi pena, per il momento, del dopodomani.

\* \* \*

Non si vuol dire che nelle condizioni d'oggi la legge finanziaria non sia necessaria e ancor meno che quella portata in questi giorni all'esame del Parlamento non sia provvida e non debba essere approvata. Lo stato di necessità impone tutt'altra conclusione. Si vuole soltanto richiamare l'attenzione sul fatto che le cose non possono andare avanti così all'infinito e che il meccanismo sul quale il sistema della contabilità pubblica ha dovuto ripiegare — facendone uso necessitato al di là della misura per via dell'emergenza finanziaria che il Paese si trova da anni ad attraversare — rischia alla lunga di diventare degenerativo e fuorviante. Si produce l'assuefazione all'effimero e si spreca tempo ed energie a operare per tappi e toppe, distraendosi dall'esigenza di operare invece organicamente sul sistema rinnovando in una visione programmatica e unitaria tutta quella materia abbisognevole di rinnovo che un passato ricco di distorsioni è venuto accumulando: dalle relazioni industriali e la produzione alla previdenza e alla sanità, dall'istruzione e i servizi pubblici all'ordine, al finanziamento dell'amministrazione, alla finanza locale, ai controlli, alla giustizia.

\* \* \*

Quelli che ci siamo lasciati alle spalle sono diventati a un certo punto anni di piombo; ma prima ancora vi era stato chi aveva puntato sullo scardinamento dell'or-

dine economico e sull'affievolimento delle prospettive di lavoro e di progresso del Paese. Questo fu sottoposto a una pressione sociale che le capacità del sistema economico non erano in grado di sopportare, alimentata da un populismo appoggiato in sede politica da un proto-marxismo che fino a qualche anno fa ha, per la forza dei numeri, condizionato ineluttabilmente gli stessi partiti che non hanno mai avuto nulla da spartire col marxismo; e li ha costretti così a cadere su tante cose, coinvolgendoli in quella grave serie di tolleranze, lassismi ed errori di cui appena oggi chi ne fu animatore ha preso coscienza, riconoscendo finalmente che occorre venirne fuori. Ma per venirne fuori siamo obbligati a trangugiare tanti bocconi amari, anzi amarissimi, e a rinunciare a tante cose che ci si erano fatte apparire come diritti.

La legge finanziaria ci impone nuove tasse, trattamenti talvolta ingiusti; ci colpisce a sciabolate dovunque le riesce (le case, i redditi di capitale, le imprese, le pensioni, l'assistenza sanitaria). Risparmia (per ora) le rendite del debito pubblico sol perché la finanza dello Stato non può correre il rischio che le venga meno pure il costoso ossigeno dei risparmiatori. Lo stato di necessità — di disperazione — in cui lo Stato versa e l'impossibilità di rimettere in ordine tutto in una volta danno ragione di tutto questo.

Ma è anche e proprio questo disperato stato di bisogno, che non consente tregue e rinvii e ogni anno ci afferra di più alla gola, a obbligarci a riflettere non più in termini di rimedi effimeri e non risolutivi, bensì di programmi di medio e lungo termine e di riforme, e in particolare di riforma di certe riforme perverse.

\* \* \*

In un paese tanto disestato, nel quale il fisco è necessariamente sitibondo, non è ulteriormente accettabile

che le tasse siano pagate soltanto da alcune categorie (i lavoratori dipendenti, i proprietari di immobili e le industrie) con l'aggiunta di una sparuta pattuglia di persone oneste appartenenti agli altri settori produttivi, mentre larghissime fasce di gente (non pochi commercianti, professionisti, artigiani, e tutti coloro che — spesso illecitamente — praticano il doppio lavoro) stanno alla finestra dichiarando redditi che suscitano ilarità o non dichiarandone affatto. Un'anagrafe di queste categorie in molti casi esiste (gli albi professionali, i registri delle camere di commercio), per i non iscritti si impone. L'obbligo di pretendere la ricevuta fiscale può essere esteso a tutti coloro che pagano prestazioni. Appare tutt'altro che irragionevole presumere che dopo qualche anno di attività chiunque esercita professionalmente un lavoro autonomo o una attività commerciale percepisca un reddito corrispondente quanto meno a quello che viene considerato il minimo vitale nei rapporti di lavoro dipendente. Non bisogna lasciarsi prendere dalla paura di perdere i voti degli evasori. La gente sa bene ormai che quando si sottrae al pagamento del tributo viene meno al proprio dovere di solidarietà sociale. Generalmente chi non paga è ispirato dal sentimento di ingiustizia che suscita il vicino che si sottrae. Più si riesce a far pagare tutti e nella dovuta misura, più diminuirà, con l'ingiustizia, il complesso del vittimismo, e più i politici acquisteranno titolo a esser votati in considerazione del buon governo esercitato e non dei favori elargiti.

Ma non si tratta solo di questo. Il deficit dello Stato non è fatto soltanto di evasioni fiscali, bensì anche di spese illogiche e fuori misura: di industrie pubbliche passive tenute costosamente in piedi e di altre forme di assistenzialismo perverso, di servizi sanitari pubblici che costano più del doppio di quanto le stesse prestazioni costerebbero in mano ai privati, di un sistema previdenziale dispendioso e sperequato, di indicizzazioni rovinose,

di una organizzazione amministrativa — centrale e locale — che costa più e rende meno di quanto dovrebbe ...

A tutte queste cose occorre che le forze politiche pongano mano allargando lo sguardo dall'emergenza ai vasti orizzonti di una nazione che vuol risorgere e prosperare. L'Italia non vuole continuare a vivacchiare stentatamente di leggi finanziarie, ma aspetta sempre il ritorno a regime.

\* \* \*

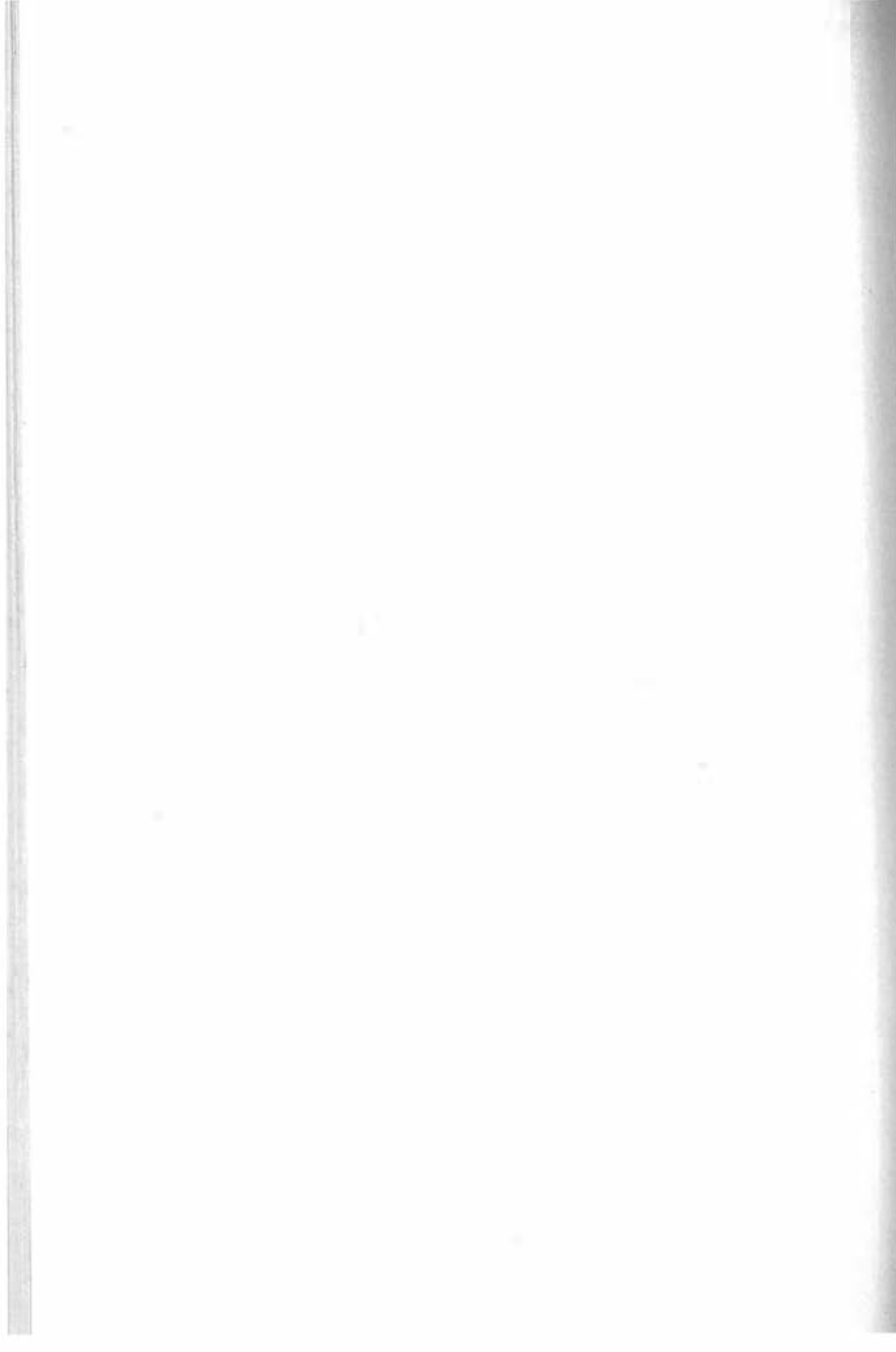
Il prolungato incontro che le forze politiche della maggioranza e delle opposizioni inaugureranno presto al tavolo dei temi istituzionali potrebbe essere la grande occasione perché l'orizzonte sia visto, col contributo ravvicinato di tutti, in spirito realistico e di grande respiro, nella sua dimensione naturale, anche al di là degli argomenti dell'immediato confronto. La prospettiva delle possibili alternative che il confronto sui temi istituzionali dovrebbe consentire di approfondire e dischiudere potrebbe e dovrebbe non essere fine a se stessa.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
LIBRARY



2.

OSSERVAZIONI SULLE SINGOLE ISTITUZIONI  
E I PROBLEMI DELLA GIUSTIZIA



È all'esame del Parlamento in questi giorni il messaggio col quale il Presidente Leone ha « rinviato » alle Camere, « per riesame », la legge di riforma del Consiglio Superiore della Magistratura. Uno strumento del potere presidenziale del quale dall'epoca di Einaudi non si era più fatto uso. È da auspicare che il Parlamento faccia il debito conto dei fondati rilievi formulati dal Presidente a proposito della legittimità della legge rimessa in discussione. Anche perché il Paese non abbia l'impressione che ancora una volta l'autorevole voce levatasi dal Quirinale sia stata distrattamente ascoltata dalla classe politica.

\* \* \*

Si è venuto progressivamente accentuando nella nostra legislazione un irragionevole criterio di penalizzazione dei valori individuali, la quale non manca di ripercuotersi negativamente sul corpo sociale. Di tale criterio la funzione giudiziaria non è stata la sola vittima, ma certo la più illustre. Sarebbe difficile negare che le leggi che si sono inseguite negli ultimi quindici anni fino a escludere qualsiasi selezione nell'avanzamento dei magistrati siano fra le cause preminenti di quello scadimento dell'assiduità ed efficienza della funzione giudiziaria sul quale pure, pochi giorni fa, il Presidente Leone ha fatto bene a richiamare accuratamente l'attenzione in occasione dell'incontro del Consiglio Superiore della Magistratura con i Capi delle Corti d'appello.

Le riserve espresse nel messaggio relativo alla riform

---

\* Da: « Il Tempo » - Sabato 22 Novembre 1975.

ma del Consiglio Superiore della Magistratura hanno tutte un valido fondamento e rappresentano un opportuno campanello d'allarme a proposito del deprecato fenomeno cui accennavo.

La possibilità di accesso alle cariche pubbliche è garantita a tutti gli aventi diritto in condizioni di eguaglianza dall'art. 51 della Costituzione. La non rieleggibilità a un ufficio contrasta, in via di principio, con tale precetto, e, se non ammessa esplicitamente o implicitamente da un altro precetto costituzionale, non può essere introdotta o aggravata da una legge ordinaria. Inoltre la Corte costituzionale ha più volte affermato che le limitazioni dell'accesso alle cariche pubbliche, rappresentando l'eccezione a una regola fondamentale dell'ordine democratico, non possono essere ammesse se non nella misura in cui non appaiano ultronee, e perciò non vadano al di là di quanto sia strettamente indispensabile alla soddisfazione di quell'interesse pubblico che ne abbia suggerito l'introduzione.

Sotto questo profilo appaiono più che appropriati i rilievi presidenziali che investono l'esclusione (senza temperamento alcuno) dall'eleggibilità al Consiglio Superiore di magistrati che assolvono o abbiano assolto compiti di istituto, quali le funzioni di segretario del Consiglio stesso e di addetti al Ministero della Giustizia.

\* \* \*

Ma il punto del messaggio sul quale maggiormente va fermata l'attenzione (e a me appare più significativo e importante) è quello che invita il Parlamento a rivedere sulla conciliabilità, con la Costituzione e con l'ordine del sistema, della possibilità (tutt'altro che immaginaria), che la nuova legge (tutt'altro che involontariamente) comporta, che la rappresentanza della Magistratura nel Consiglio Superiore sia costituita soltanto di ma-

gistrati che non abbiano mai esercitato funzioni superiori a quelle di giudice di tribunale. Prima il sostanziale livellamento di tutti i magistrati (inerente alla sostanziale soppressione di qualsiasi selezione ai fini degli avanzamenti, effettuati a « ruoli aperti »), ora l'attribuzione a tutti i magistrati (di qualsiasi livello) del diritto di partecipare all'elezione al Consiglio Superiore anche dei colleghi delle categorie più elevate, accompagnata dall'attribuzione dell'elettorato passivo in rappresentanza di queste ultime categorie anche a magistrati che, promossi a ruoli aperti, non siano stati mai investiti delle funzioni corrispondenti, appaiono infatti difficilmente conciliabili con lo spirito di quel precetto della Costituzione (art. 107) il quale dispone che la distinzione dei magistrati fra loro va fatta sulla base della « diversità di funzioni ».

Avrà ascolto l'allarme presidenziale? Se così non dovesse essere, avrebbero ragione una volta di più coloro i quali sostengono che il Parlamento porta gran parte della responsabilità della crisi delle istituzioni che travaglia il Paese. E, col Parlamento, i partiti e la stampa che propugnano o secondano certi indirizzi.



Non può proprio dirsi che questo grosso processo ai ministri, che il caso Lockheed ha gettato tra le ruote della non facile vicenda politica della nazione, abbia concluso in bellezza la prima delle sue fasi, quella dell'inchiesta preliminare.

I tre atti della Commissione dei venti — le due proposte, all'assemblea congiunta delle Camere, di messa in stato d'accusa degli ex ministri inquisiti, e la decisione di non doversi procedere a carico dell'ex presidente del Consiglio Rumor —, traspirano partiticità da ogni poro. Vi si è pervenuti attraverso il rituale cui l'attività parlamentare di questi anni — caratterizzata da un sistema di divergenze che si incontrano — ci ha ormai assuefatti. Non sono mancate né la duplicità delle relazioni discordi, né le conversioni e le diversioni dell'ultim'ora. Tutto in chiave di direttiva partitica e di obiettivi partitici.

Nessuno potrebbe con convinzione affermare che è stata perduta la grande occasione per sconfessare chi nega in radice la credibilità di una funzione giustiziale dei corpi politici. In realtà era impensabile che le cose andassero altrimenti. È proprio dei corpi elettivi (specialmente nel nostro paese) di non riuscire a spogliarsi, in alcuna occasione, dell'abito partitico. Fu l'incapacità dei consigli comunali e provinciali ad essere obiettivi, a determinare la Corte costituzionale, nel 1965, a cancellare la competenza di quei consessi a giudicare dell'eleggibilità dei propri componenti. Ed è la stessa ragione a rendere poco attendibile l'esercizio, da parte di una commissione parlamentare, del compito di sovrintendere alla

---

\* Da: « Il Tempo » - Mercoledì 2 Febbraio 1977.

obiettività delle trasmissioni radiotelevisive di Stato e dell'ammissione dei privati alla utilizzazione, a fini di trasmissione, della rete radiotelevisiva di Stato.

Ora che hanno visto in base a quali criteri i venti inquirenti hanno alzato o abbassato il pollice nella seduta del 29 gennaio, gli italiani — che già poca possibilità avevano avuto di orientarsi negli anfratti delle contrastanti notizie che hanno circolato a proposito dell'aggravato « caso » — sono rimasti ancor più disorientati, e naturalmente delusi. Sanno solo che, proseguendo per questa via, nessuno potrà mai conoscere se chi sarà stato definitivamente prosciolto sia effettivamente innocente o chi dovesse esser condannato sia effettivamente colpevole.

Giustizia e politica sono entità incompatibili. Non è colpa di nessuno. È nella natura delle cose.

Comunque si concluda, questo clamoroso processo sul quale sono puntati tutti i riflettori è destinato a lasciare insoddisfatti e increduli i cittadini. Questo non è qualunquismo. È chiamare le cose col loro nome.

Dato l'inizio e dato il clima, non è pensabile che i criteri che ispireranno i 950 membri del Parlamento, i quali tra un mese inseriranno nell'urna fatale il proprio voto segreto che deciderà della messa in stato d'accusa, saranno diversi da quelli che hanno guidato i venti inquirenti.

Si può prevedere che le cose assumano un'impronta differente — se si dovesse arrivare al processo — nella fase dell'istruttoria davanti alla Corte costituzionale, la quale dovrà essere affidata alla responsabilità di uno dei suoi componenti scelto dal presidente. Ma tutto tornerà inevitabilmente a colorarsi di politica quando sul caso dovrà definitivamente pronunciarsi la Corte, nella sua composizione arricchita dalla presenza — *necessariamente* maggioritaria — dei giudici « aggregati », da sorteggiare nell'elenco dei cittadini periodicamente a tal fine eletti — naturalmente secondo il solito criterio della lottizza-



zione partitica — dal Parlamento. Con l'aggravante che, essendo attualmente l'elenco incompleto di ben ventitré elementi su quarantacinque, l'elezione di quelli che mancano dovrà avvenire proprio con gli occhi puntati su questo processo. Il che è tutt'altro che coerente con quel principio della precostituzione del giudice, che la Costituzione enuncia nell'art. 25 come garanzia essenziale dell'imputato.

A tutto ciò si aggiunge che, essendo la dea bendata a decidere se nel sorteggio prevarranno i giudici aggregati dell'uno o dell'altro schieramento, potrebbe essere, in ultima analisi, una combinazione tra caso e politica a decidere dell'esito del giudizio.

Non è con simili sistemi che si può mettere in gioco la dignità e la libertà di un uomo in uno Stato di diritto. Ha ragione Saragat quando non si stanca di ripetere che quando nell'aula della giustizia entra la politica la giustizia esce dalla finestra.

E che dire dei dubbi che affiorano circa l'illegittimità costituzionale dell'assoggettamento, « per connessione », alla giustizia politica, di persone che con la politica non hanno nulla a che fare, privandole così di quella possibilità di un giudizio di appello e di cassazione che viene riconosciuta a tutti i cittadini ed è necessariamente negata nei confronti delle pronunce della Corte costituzionale? L'accomunamento di costoro al processo dei politici — per giunta in evidenti condizioni di svantaggio, non avendo essi, a proprio sostegno, a differenza dagli indiziati politici, alcun partito — non è previsto dalla Costituzione ma dalla legge comune. E può non essere inutile ricordare che una sentenza costituzionale del 1958 ebbe ad enunciare il concetto che non sarebbe legittimo attrarre nella competenza dei tribunali militari fatti addebitabili a civili sol perché connessi a fatti addebitabili a militari.

E come si metteranno le cose se i commissari che il

Parlamento dovrà eleggere per sostenere l'accusa davanti alla Corte saranno, com'è possibile e prevedibile, più di uno, e, come il clima induce a ipotizzare, saranno di idee, anzi di ideologie, divergenti?

Il giurista è portato a formulare, a proposito di questo processone, pronostici infausti per la giustizia: è estremamente difficile che sia essa a trionfare.

Vorrei proprio che questi pronostici fossero smentiti dai fatti. Ma non mi sento di concludere senza auspicare che in tempi brevi questo elucubrato meccanismo, che porta in sé il segno della propria condanna, sia espunto dal sistema. Decida il Parlamento, come fa per i propri membri, in sede inequivocamente politica e attraverso una pronuncia dichiaratamente politica, se un ministro debba esser sottoposto o no a giudizio. Ma quando la decisione sia stata nel primo senso, sia poi la Corte nella sua composizione ordinaria a istruire e giudicare. La Corte ha già una sua venatura politica. Caricarla ulteriormente di politica significa sfigurarne la natura e compromettere la credibilità della sua funzione.

Animale mostruoso, mezzo capro e mezzo cervo, tramandatoci dalla favolistica medievale, l'ircocervo non era mai stato visto, prima d'ora, da alcun essere umano. Oggi sappiamo però finalmente che la misteriosa creatura esiste. Il nostro paese ha avuto la ventura di assistere alla sua reincarnazione, anzi lo ha procreato. E poiché si continua a sostenere che la nostra è la patria del diritto e matrice di giuristi, è naturale che gli abbia dato sembianze giuridiche.

Ed eccolo qui, l'ircocervo, in mezzo a noi, a celebrare i fasti della sua reincarnazione nel più solenne dei modi, interpretato e vissuto dai « mille istruttori » dell'assemblea delle due camere riunite in seduta comune a discutere e decidere se i due ministri e gli otto laici « indiziati » dalla commissione inquirente dovranno o no essere deferiti al giudizio della Corte.

Anche negli altri paesi dell'Occidente esiste una « giustizia parlamentare ». La politica ha certe sue leggi, che non coincidono con le leggi « degli altri ». Essa sta al di là di ciò che per gli altri uomini il diritto « comune » connota come « il bene » e « il male ». A certi altissimi livelli, i politici possono avere bisogno, nell'interesse del « bene comune » (quello che una volta si chiamava « *salus rei publicae* »), di « prescindere » dalle regole di diritto imposte alla « generalità ». Può essere quindi conveniente, e non è ingiusto, che di simili casi « si conosca » a livello politico e non a livello giudiziario. E difatti in Inghilterra, negli Stati Uniti e in altre nazioni democratiche — e anche da noi sotto lo statuto albertino —, i responsabili del potere esecutivo (i ministri,

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 3 Marzo 1977.

il presidente), possono essere posti in stato d'accusa dalla « camera bassa » davanti alla « camera alta ». È chiaro a tutti che si tratta di una giustizia politica, mossa da obbiettivi politici, i quali dovrebbero essere essi stessi espressione del « bene comune ». La liturgia si svolge così al di fuori di ogni equivoco e in virtù di una palese scelta. Nessuno — salvo gli sprovveduti — può essere tratto in inganno e credere che quello che viene promosso e celebrato sia un processo giurisdizionale. Tutti sanno che la ragione ispiratrice è politica, così come politica era (o, meglio, avrebbe dovuto essere) la ragione ispiratrice dell'azione che si tratta di « giudicare ».

L'alternativa a questo sistema è che anche gli uomini che operano ai più alti livelli del potere politico vengano giudicati da un autentico tribunale — magari un tribunale « costituzionale » —, sia pure a seguito di un'« autorizzazione a procedere » da parte del parlamento, concessa secondo modalità non dissimili da quelle previste per i semplici parlamentari, ma destinate, ovviamente, ad essere, nella pratica, più intensamente vissute.

Si tratta cioè di scegliere tra due parametri diversi, non legittimamente apparentabili: la politica e il diritto.

Noi ci siamo ricordati invece di essere un popolo ricco di fantasia e di sapienza giuridica, e abbiamo reinventato l'ircocervo. E ora ne celebriamo, sfiduciati e svogliati, l'infausto rituale. Tutti ne sentiremo nelle viscere l'amaro veleno: ne soffriranno, prima di tutto, il prestigio del paese, la dignità dello Stato, la maestà della giustizia; ma anche i partiti e i cittadini, prima ancora che i « giudici » e i giudicabili.

Sarà tutt'altro che facile al presidente Ingrao, sul cui tavolo si è abbattuta una gragnuola di eccezioni di incostituzionalità nei confronti della spericolata e sconnessa normativa della materia, afferrare e tenere per le corna l'ircocervo. Anche perché nessuno sa finora — neppure i giuristi — dove finisca il capro e principì il cervo, e

quale sia la reale sostanza dell'una e dell'altra parte del mostro. Con troppa disinvoltura leggi ordinarie e regolamenti parlamentari hanno manipolato a piacimento una materia cui i testi costituzionali non erano stati capaci di imprimere una sicura fisionomia. Hanno in tal modo aperto ampie brecce e censure di illegittimità tutt'altro che « manifestamente infondate », e dunque valide a chiamare in causa la Corte, ancor prima che nella composizione « integrata » con i « giudici aggregati » e nella veste di giudice delle accuse, nella composizione « ordinaria » e nella veste di giudice delle leggi.

Di taluni dubbi ed ombre che gravano su questo processo ebbi già ad occuparmi nel numero del 2 febbraio, e in particolare di quelli inerenti al fatto che i laici — coinvolti in condizioni di svantaggio in un processo costituito per i politici e non dalla Costituzione — sono sottratti al giudice naturale e defraudati delle garanzie e dei gravami riconosciuti a tutti gli altri cittadini.

Innanzitutto nessuno sa ancora se la fase « parlamentare » del procedimento abbia o non carattere giurisdizionale, non rappresentando un indice incontrovertibile il fatto che il Parlamento disponga del potere di accusa e di altri poteri che sono propri del pubblico ministero nella fase istruttoria del processo penale (ivi compresi i poteri cautelari, e, tra gli altri, quelli relativi alla libertà personale degli accusati). A parte che quella del pubblico ministero non è una funzione giurisdizionale, sta di fatto che anche alle commissioni parlamentari di inchiesta la Costituzione riconosce, per le « indagini » e gli « esami » di loro spettanza, gli « stessi poteri dell'autorità giudiziaria », e nondimeno è pacifico che la loro non è una funzione giurisdizionale.

L'esclusione, seriamente ipotizzabile, della natura giurisdizionale della fase parlamentare del procedimento di accusa non vale però a dissipare le grosse ombre d'incostruzionalità che gravano sulla fase stessa, e, tra l'altro,

particolarmente sulla soppressione di quella possibilità di gravame che, contro tutti i provvedimenti sulla libertà personale, l'art. 111 della Costituzione garantisce ai cittadini.

Al riconoscimento, o meno, della natura giurisdizionale della fase parlamentare si connette, nel primo caso, l'illegittimità dell'insufficienza delle garanzie di difesa; nel secondo caso vi si collega invece la certezza che davanti alla Corte possa svolgersi quell'istruttoria nuova e piena che sola potrebbe essere in grado di ridare agli italiani fiducia nella giustizia. Vi si connette anche la competenza o meno del Parlamento a deferire alla Corte, nella sua composizione ordinaria, i dubbi di legittimità che aduggiano la materia e la vicenda.

Dubbi di ordine procedimentale e sostanziale che solo la Corte, nella sua composizione « ordinaria », potrà, in un modo o nell'altro, dissipare.

Tutto lascia dunque ipotizzare che il processo abbia da percorrere un non breve cammino per poter arrivare all'esame della Corte « integrata ». E sarà bene. Le vie della giustizia debbono essere limpide se vogliono essere appaganti.

Sarebbe deprecabile che un processo di tanta importanza e gravità dovesse svolgersi sotto una cappa di incertezze e di sospetti riflettenti non solo il rito e il merito, ma addirittura le leggi che lo prevedono e lo regolano e le istituzioni che ne sono teatro.

I giudici dei Tribunali Amministrativi Regionali, entrati in funzione appena quattro anni fa, sono approdati piuttosto rapidamente allo sciopero. Da lunedì scioperano « a oltranza ».

Era un po' di anni che non si registrava il poco edificante spettacolo di uno sciopero dei giudici. Il Paese ne aveva preso atto con soddisfazione. Gli orientamenti maturati di recente nella stessa coscienza dei sindacati a proposito dello sciopero nei pubblici *servizi* lasciavano poi supporre che con ben maggiore senso di responsabilità si sarebbero regolati gli investiti di pubbliche *funzioni*, e in particolare coloro che gestiscono quell'altissima e fondamentale funzione dello Stato che è il render giustizia.

Invece i giudici dei TAR, organi istituiti a salvaguardia delle posizioni giuridiche dei cittadini nei confronti del potere esecutivo, hanno lasciato sguarnito il fronte per impegnarsi in uno sciopero *politico*.

Si tratta, per giunta, di un tipo di sciopero che finora nessuna categoria di magistrati aveva osato proclamare, se ben ricordo.

Di natura politica è infatti — secondo la definizione datane anche dalla Corte costituzionale — uno sciopero ordinato a esercitar pressione sul Parlamento per costringerlo a realizzare un diverso assetto *delle istituzioni* dello Stato (anzi, nella specie, di organi aventi rilevanza costituzionale). Né vale ad attenuare il carattere politico dello sciopero il movente *corporativo* che sta alla base della iniziativa. Esso aggrava anzi l'entità dell'episodio. Delle riforme istituzionali tutti hanno il diritto di discutere,

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 25 Maggio 1978.

e, primi tra gli altri, coloro che del funzionamento delle istituzioni interessate sono direttamente partecipi, e, per ciò stesso, meglio informati. Ben altra cosa è però che quelli ai quali la comunità ha confidato la gestione di una sua istituzione distraggano questa dalla funzione e utilizzino il governo di essa per costringere la rappresentanza democratica della comunità stessa a trasformarne l'organizzazione (e quella di altre istituzioni) in funzione di interessi della propria categoria (e perciò di interessi corporativi e non della comunità).

\* \* \*

Questo sciopero viene da lontano. Una volta di più gli interessi corporativi vengono strumentalizzati al servizio di un'azione politica il cui raggio è assai più largo. Nel mirino sta il Consiglio di Stato, da penalizzare per essere stato — come si è espresso al Senato nella seduta del 19 aprile un membro della Commissione affari costituzionali — « il supporto della classe politica dal 1948 ».

L'operazione ha avuto inizio con una orchestrata campagna accusatoria di giuristi della generazione di mezzo sulla stampa di sinistra, la quale ha fatto da scorta a talune proposte di legge presentate al Senato, poi confluite in un testo unificato elaborato da un'apposita sottocommissione. Quando a un certo punto il Governo ha invitato a riflettere sui nuovi guasti che si andavano silenziosamente apprestando per gli apparati dello Stato, e l'*iter* ha avuto una pausa, è scoppiato lo sciopero.

\* \* \*

Ma vediamo di che si tratta.

Era generale convinzione dei costituenti che il Consiglio di Stato — un consesso il quale aveva assolto con alto prestigio e validi risultati, negli ottant'anni trascorsi



dall'unificazione italiana, i suoi compiti, che sinteticamente la Costituzione definisce « di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione » — fosse una delle istituzioni del vecchio regime da preservare: la Costituzione lo incluse perciò tra gli «organi ausiliari» accanto alla Corte dei conti e al CNEL, decretandone in tal modo l'insopprimibilità.

La Costituzione prevede anche l'istituzione, nelle regioni, di organi di giustizia amministrativa di primo grado. Nel sistema anteriore esercitavano una funzione di tal fatta — ma a livello provinciale e solo per poche materie di interesse locale — le Giunte provinciali amministrative, organi assolutamente distinti e distaccati dal Consiglio di Stato. Presiedute dal prefetto, la loro composizione era tale da non assicurarne l'indipendenza: perciò una sentenza costituzionale del 1966 ne decretò la fine. Per alcuni anni anche quel po' di giustizia amministrativa che prima veniva esercitato in due gradi si concentrò nel Consiglio di Stato. Con una legge del 1971 furono istituiti però, in applicazione della Costituzione — ed entrarono in funzione nel 1974 —, i TAR, conformati come organi di primo grado di una giurisdizione amministrativa ormai articolata totalmente in due gradi. Per quanto riguarda i suoi compiti di « giustizia nella amministrazione » il Consiglio di Stato diventò, a questo punto, un giudice di appello, conservando però, accanto a tale compito, quello, suo esclusivo, di « consulenza giuridico - amministrativa » del Governo e dello stesso Parlamento: compito da esercitare ugualmente in posizione di obiettività e neutralità, al servizio della legalità dell'azione amministrativa.

Non altrimenti dalle vecchie Giunte provinciali amministrative e dai tribunali amministrativi locali francesi, i TAR, pur formando sistema col Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, non furono incorporati nella struttura organica di questo (esistono due organici distinti).

La Costituzione non prescrive una cosa simile (del resto le funzioni non coincidono). Anzi non prescrive neppure che *tutta* la giurisdizione amministrativa venga esercitata in due gradi (difatti al doppio grado).

Tuttavia tra Consiglio di Stato e TAR è stata istituita una certa interrelazione. Tra l'altro i TAR sono attualmente presieduti necessariamente da un consigliere o da un presidente di sezione del Consiglio di Stato, mentre un quarto dei posti disponibili di consigliere di Stato (il totale dei posti è una sessantina, cui è da aggiungere una trentina di posti di presidente, per tradizione assegnati ai consiglieri più anziani) sono riservati ai magistrati dei TAR (che dovrebbero essere, a organico completo, 220).

Un altro quarto di posti di consigliere di Stato può essere utilizzato per la nomina di personalità di scelta governativa (in genere alti funzionari statali), mentre la rimanente metà è riservata ai vincitori di un concorso estremamente severo. La straordinaria selezione che comporta questo concorso, al quale partecipano giovani magistrati e funzionari pubblici, fa di quest'organo il più grosso concentrazione di alti specialisti nelle discipline giuridico-amministrative.

Ciò spiega se della collaborazione dei componenti del Consiglio di Stato il Governo si sia in ogni tempo largamente avvalso non soltanto nelle commissioni di studio, di consulenza, di concorsi, ecc. ma anche utilizzandoli come consiglieri nell'azione di governo, negli uffici legislativi, come capi-gabinetto, ecc. Purtroppo sono finora mancate da noi « alte scuole » analoghe a quelle esistenti in altri paesi per la formazione di funzionari dotati di una preparazione giuridico-amministrativa di altissimo livello; e in genere la preparazione dei dirigenti ministeriali ha carattere settoriale. Finora il concorso per referendario del Consiglio di Stato è stato perciò l'unica grande sede di formazione di preparazioni del tipo anzi-

detto. L'utilizzazione di magistrati del Consiglio di Stato nell'apparato di governo ha in ciò la sua spiegazione, e ha contribuito positivamente alla legalità e all'efficienza dell'amministrazione « nel suo farsi ».

\* \* \*

Il cumulo, l'intreccio e il frequente avvicendamento dei compiti d'istituto — consultivi e giurisdizionali — con gli altri han generato talvolta inconvenienti, anche se, di regola, le cose hanno funzionato. Si sono anche dati casi stridenti.

Avrebbe torto perciò chi volesse sostenere che tutto sia da conservare così com'è. Si potrebbe persino ipotizzare un distacco definitivo dal Consiglio di Stato di quei magistrati che, trascorso un non lungo periodo di « comando », optassero per uno speciale ruolo di « consiglieri governativi »; ed, eventualmente, un successivo ritorno alla magistratura di provenienza (magari dopo una parentesi di utilizzazione non strettamente correlata con l'azione governativa) di quelli di essi che optassero in tali sensi.

Sarebbe insensato invece gettar via, anche stavolta, l'acqua con tutto il bambino. Lo abbiamo fatto con i servizi di sicurezza, smantellandoli prima ancora di averne creato il surrogato. Né è stato il solo caso. E ne abbiamo misurato le conseguenze.

Sono sterili e frustranti le tardive autocritiche che frequentemente ormai ci sentiamo esporre con compunzione a proposito della diseducazione al lavoro e allo studio, degli eccessi di permissività, delle cause del deterioramento dell'ordine pubblico. E sarebbe tardivo e inutile ciò che potrebbero dirci coloro i quali oggi vorrebbero vedere incenerito il Consiglio di Stato dal fuoco attizzato nei TAR, quando tra dieci o venti anni venissero a dolersi con compunzione dei guasti che ciò avrà

intanto prodotto nell'azione della pubblica amministrazione e nella giustizia amministrativa.

Che se poi quel che si ha di mira è un più valido, moderno e razionale funzionamento della giustizia amministrativa, una giustizia meno formale e lenta e più sostanziale — obiettivo al quale tutti, governanti e cittadini, dobbiamo coscientemente pensare (onde merita riconoscimento chiunque si applichi ad esso con spirito costruttivo) —, allora la via da battere è ben altra da quella per la quale ci si vorrebbe incamminare. La strada giusta passa per una legislazione che assicuri al Consiglio di Stato e ai TAR, da un lato, quell'autentica indipendenza dal potere esecutivo che allo stato è per entrambi deficitaria, e, dall'altro, un tipo di regolamentazione della giurisdizione e del processo che liberi finalmente la giustizia amministrativa dalle pastoie che troppo spesso la condannano all'inutilità e all'impotenza. È questo che la priva di credibilità.

I partiti — tutti i partiti — persero la grande occasione quando, nell'istituire i TAR e regolarne il processo, non fecero che richiamarsi ai lisi schemi di ottanta anni prima. Oggi nessuno può fingere di credere e tentare di far credere che tutto il male stia nel Consiglio di Stato e tutto il bene nei TAR (vi sono TAR che hanno funzionato bene e altri che hanno funzionato meno bene; e, dato il più modesto livello del reclutamento, ciò generalmente è avvenuto in relazione con le qualità del magistrato del Consiglio di Stato che, presiedendoli, imprimeva ad essi il carattere). Unificando la carriera dei TAR con quella del Consiglio di Stato, e consentendo a tutti i giudici dei TAR (e solo ad essi) di diventare consiglieri di Stato (e presidenti) per anzianità (come ora si vorrebbe) non si risolve proprio niente, e si avrà una giustizia amministrativa di minor pregio.

L'obiettivo delle proposte di legge per sollecitare il cui corso si sciopera è dunque ben altro. Si punta alla politicizzazione, alla clientelizzazione partitica della giustizia amministrativa. A questo conducono l'unificazione dei ruoli e l'autogoverno a base elettiva.

Per conseguire tale obiettivo, e a un tempo quello della penalizzazione del Consiglio di Stato — reo (secondo chi non è riuscito finora a conquistarne la signoria) di meritocrazia e di scarsa « sensibilità politica » —, vengono strumentalizzati gli interessi corporativi dei magistrati dei TAR.

Nonostante tutto, v'è ancora chi crede che questa non è una società di interessi in libertà. Si tratta di vedere se vi crede ancora il Parlamento. Se vi crede, dovrà considerare che i magistrati dei TAR possono pure aver ragione in talune loro aspirazioni (p. es., quella a non avere come presidenti magistrati esterni alla loro carriera); dovrà pure riconoscere che talune correzioni vanno apportate all'ordinamento del Consiglio di Stato e dei suoi componenti. Pernicioso sarebbe invece fare dei due ordini un ordine solo e affossare un istituto di remota tradizione, che ha reso preziosi servizi al Paese nei centoventi anni della sua storia. Se proprio si ritenesse di non poter fare a meno di un autogoverno a base elettorale, lo si realizzi separatamente nei due ordini. Affogare il Consiglio di Stato nei TAR significherebbe solo abbassare il livello delle funzioni di consulenza giuridico-amministrativa e di giustizia amministrativa commesse al primo dall'articolo 100 della Costituzione, e disincentivare validi talenti dall'applicarsi a preziose specializzazioni della cui utilizzazione lo Stato ha estremo bisogno, e che, se mai, occorrerebbe incentivare in maggior numero.



È giunto finalmente all'epilogo, a quasi due anni dal suo inizio, il giudizio costituzionale sull'affare Lockheed. Altri commenterà la sentenza nel merito; altri valuterà retrospettivamente il processo come fatto di costume, di cronaca e di politica.

L'occasione suggerisce però anche — e anzi impone — una riflessione sul tema delle istituzioni e delle garanzie dei cittadini, e cioè a un livello distaccato dal merito e dalla cronaca.

Sarebbe difficile sostenere che quello del giudizio che ha occupato le pagine dei giornali in questi anni sia un prototipo da prendere a modello. Certi inconvenienti gli erano — e gli rimangono — connaturali per come esso è stato strutturato. Altri gli sono derivati dalla prassi e dalla durata.

Cominciando dai primi, va deprecata una volta di più la contaminazione tra politica, caso e diritto, che il giudizio d'accusa, così come è stato ibridamente strutturato dalla Costituzione e dalle leggi, comporta. È il Parlamento — sono cioè i partiti, ispirati unicamente (lo si è toccato con mano) da interessi politici (anzi partitici) — a decidere se promuovere, e quando, il giudizio, e a sostenere l'accusa (né la recente legge di riforma della Commissione inquirente ha modificato le cose sotto questo profilo). Ed è nella medesima sede che vengono lottezzati i posti dei 45 cittadini tra i quali debbono essere sorteggiati all'inizio del processo i giudici « aggregati », chiamati ad integrare la Corte e a costituirne *necessariamente* la maggioranza. Ecco entrare così, a questo punto, nel gioco, anche la sorte, cancellando sì (ma secondo

---

\* Da: « Il Tempo » - Venerdì 2 Marzo 1979.

un criterio cieco) la proporzionalità, ma non certo la politicità. Accentuata quest'ultima, poi, dalla regola per cui, se dal giudizio deve assentarsi (per infermità o altro) un giudice costituzionale (e ciò è avvenuto nel processo Lockheed per ben tre di essi), non viene sostituito, mentre lo sono necessariamente i giudici aggregati: sicché in simili casi viene a incrementarsi la maggioranza dei giudici politici.

È chiaro che nei confronti degli accusati politici (ai quali tuttavia un giudice politico può apparire, per ragioni obbiettive, « connaturale », ed è comunque previsto espressamente dalla Costituzione) un simile meccanismo (che si colloca sicuramente al di fuori degli schemi dello Stato di diritto) può essere (ma aleatoriamente e a doppio senso) « privilegiante ». Quanto agli accusati laici, essi, messi in balia del vento, vengono, dal congegno, defraudati di garanzie riconosciute dalla Costituzione a tutti i cittadini del loro stato, e, tra l'altro, di quella possibilità di un'ultima istanza, che le convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo, cui anche il nostro Paese ha aderito, si sono preoccupate di far salva a chiunque abbia subito una condanna in un solo grado di giudizio.

Negli altri Paesi democratici i Ministri vengono giudicati o dai tribunali comuni o da una Camera del Parlamento (dietro accusa dell'altra). In questo secondo caso si sa che il giudizio è politico, ed esso non produce effetti nei confronti dei laici eventualmente coinvolti nel caso, i quali debbono essere giudicati dai tribunali comuni. Nessuno ha mai pensato a un *pastiche* come il nostro.

Alle riferite anomalie, risalenti al legislatore (costituente ed ordinario) e universalmente condannate dai giuristi, altre se ne sono sommate però nel processo Lockheed. Ben tre degli eletti dal Parlamento sorteggiati come giudici aggregati (tutti della parte democristiana, rivelatasi particolarmente imprevedente) hanno dovuto



esser sostituiti (per ragioni di salute o di incompatibilità); e il ricambio ha favorito altre parti politiche. Una novità è stata poi introdotta, in presenza di norme non univoche, in sede applicativa: quattro giudici ordinari della Corte, il cui mandato cessava durante il processo, sono stati considerati decaduti dalla carica (e perciò sostituiti nella Corte da nuovi giudici ordinari), continuando tuttavia a indossare la toga nel solo giudizio penale: si è così avuta, nel processo, oltre ai giudici ordinari e ai giudici aggregati, una nuova categoria di giudici, che né la Costituzione né la legge contempla; e, rispetto alle previsioni costituzionali, è risultato ridotto di quattro (i giudici di nuova nomina, che necessariamente non potevano entrare a far parte del collegio penale in corso di causa) il numero dei giudici ordinari presenti nel processo penale. Riduzione accresciuta poi dall'uscita dal collegio, per ragioni di salute, di altri due giudici ordinari.

Queste cose riguardano il processo penale, e tutte invitano a meditare sui difetti di principio e di normativa dell'attuale legislazione.

Ma v'è ben altro.

Un *deficit* di garanzie ha pesato, a causa del processo, su tutto l'arco dei diritti protetti dalla Costituzione. Se è vero che lo spessore di un diritto individuale si misura anche e soprattutto sulla giustiziabilità di esso, la forzata assenza, pressoché biennale, della Corte dall'area del controllo della costituzionalità delle leggi è costata non poco agli Italiani, affievolendo la consistenza dei loro diritti. Questo è stato il maggior costo del processo Lockheed. Attendono di esser decise dalla Corte, da anni, questioni importantissime relative a diritti della persona, della famiglia, dei lavoratori, alla materia tributaria (ilor, invim), ai diritti patrimoniali, ai rapporti Regione-Stato, alle garanzie dei giudizi . . . Ogni ritardo nell'attuazione

costituzionale incide nei tessuti più nobili di una Nazione democratica, e li compromette.

Almeno sotto questo aspetto, il bilancio della prima esperienza di giustizia penale costituzionale non può essere considerato positivo. L'intera giustizia costituzionale del Paese è stata sacrificata a un solo processo.

Non si può neppure addurre l'importanza del caso. Tanti altri casi (non meno notori e certo non meno gravi) sono rimasti e rimarranno lontano dalla Corte.

Bisogna proprio augurarsi che il rinnovamento del costume politico e un'equilibrata saggezza ci risparmino nuovi processi Lockheed. Occorre però anche che ad una più sapiente conformazione dei giudizi di accusa e del modo di operare della Corte *provident consules*. La Carta fondamentale, le leggi e la prassi attendono una meditata opera di revisione, a salvaguardia della dignità della giustizia costituzionale: nel processo penale e fuori. Vale la pena di ricordare, una volta di più, che dove la politica entra dalla porta la giustizia esce dalla finestra. E per tutta la durata del processo Lockheed l'intera giustizia costituzionale della libertà — che tante attese alimenta a ragione nel Paese — è rimasta a occhieggiare fuori della finestra e attende disarmata il suo turno.

Non sarebbe tollerabile che una nuova esperienza come quella appena conclusa (della quale le responsabilità sono a monte della Corte) rinnovasse una paralisi delle garanzie costituzionali. Ciò potrebbe suscitare addirittura il sospetto di un espediente per l'ibernazione delle libertà.

## L'INCERTO CONFINE TRA IDEE E ISTIGAZIONE \*

Prescindiamo dall'ipotesi che gli ideologi dell'eversione nei confronti dei quali si procede abbiano partecipato essi stessi — come talune cronache evidenziano — alla costituzione di bande armate o addirittura abbiano assunto un ruolo — non importa se ausiliario — nelle operazioni svolte da queste. Ipotizziamo invece che essi si siano limitati a fare gli ideologi e a divulgare l'ideologia.

« Reato d'opinione »? Reato d'attuazione? Nessuno può dirlo oggi. Forse neppure gli inquirenti, i quali sono, al momento, i soli a disporre delle prove e degli indizi.

Nel primo caso non saremmo di fronte a un reato. La Costituzione garantisce la libertà di manifestare il proprio pensiero e di diffonderlo; garantisce la libertà della scienza e dell'insegnamento. Non consente perciò che sia punito chi si nutra dell'ideologia della sovversione, chi la manifesti, e ne faccia professione e, convinto di essa, addirittura la divulghi per convincerne gli altri. La democrazia vive del confronto delle idee, della ricerca del vero. Il maestro può anche illustrare, dalla cattedra, i pregi della rivoluzione, e decantarli. Fin quando si enunciano idee e convinzioni, fin quando si discetta alla ricerca del vero e del meglio — facendo cioè teoria e dottrina —, siamo nella sfera del lecito.

Altro è però l'istigazione all'azione. E da essa non si distingue la propaganda ordinata a provocare l'azione, l'appello alla rivolta, l'indirizzo e la guida di questa. A partire dal punto in cui il confine della divulgazione dell'idea e della dottrina viene varcato e si trasmoda nel-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Mercoledì 11 Aprile 1979.

l'incitamento, siamo passati alla prima fase dell'azione, siamo già nel cuore dell'azione.

Il confine è labile. Marcarlo con rigorosa esattezza non è sempre facile. Concorrono, tra l'altro, alla demarcazione la posizione e la funzione dei protagonisti, la situazione ambientale, le circostanze, il momento politico. Se un buontempone chiama alla rivolta i partecipanti a una scampagnata, è uno scherzo. Se chiama alla rivolta il capo riconosciuto di un movimento avanzato in una acuta manifestazione di piazza, è l'istigazione alla insurrezione.

In tempi di tensione, in situazioni ambientali surriscaldate, il confine del lecito, naturalmente, si arretra. In taluni momenti lo stesso insegnamento può diventare, in certi settori critici, incitamento. Ognuno deve essere consapevole della portata del proprio operare, e ne risponde.

Una volta di più pesa sui giudici un carico immane. La loro opera andrebbe seguita, oltreché col massimo rispetto, nel più religioso silenzio. Si fronteggiano beni supremi: da un lato, la libertà personale degli arrestati, dall'altro la sicurezza della Repubblica.

L'evitare di forzare i penetrali dell'istruttoria sarebbe d'obbligo.

Recenti episodi giudiziari hanno fatto riemergere, nell'opinione pubblica, negli ambienti politici, nelle stesse assemblee parlamentari, il delicato argomento della responsabilità dei giudici e della conciliabilità di essa con quell'essenziale connotato di una società democratica e garantistica, che è l'indipendenza dei giudici, condizione prima della loro imparzialità.

La nostra Costituzione proclama in più passi il principio dell'indipendenza, in riferimento così ai giudici ordinari come a quelli speciali.

Quanto alla responsabilità, essa afferma, poi, in via generale, che « i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti » (sempre, naturalmente, che gli atti stessi siano stati posti in essere con dolo o colpa). Difatti le leggi penali configurano certi reati propri dei pubblici funzionari, e quelle amministrative chiamano costoro a rispondere dei danni patrimoniali derivati dal loro comportamento all'erario, eventualmente anche quando tali danni risalgono alla necessità di risarcire altri soggetti lesi attraverso l'operato dei funzionari. Quanto alla responsabilità civile dei funzionari verso i terzi, la legge, opportunamente, la limita ai casi di dolo o di colpa grave.

Per i giudici vi è però una disposizione del codice di procedura — la cui costituzionalità è più che dubbia —, la quale li chiama a rispondere dei danni patrimoniali arrecati ai terzi solo in caso di fatti dolosi. La norma si riflette sulla responsabilità patrimoniale verso l'Amministrazione. Sicché, fuori dei casi di dolo, i giudici non

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Domenica 8 Aprile 1979.

rispondono, non solo (come è naturale) in sede penale, ma neanche in sede civile e amministrativa. Inoltre il tabù della insindacabilità li preserva da ogni sanzione disciplinare per gli atti posti in essere nell'esercizio della funzione. I loro errori, anche quando non siano soltanto errori (ché il dolo è pressoché impossibile da provare), anche quelli più palesi e grossolani, vanno esenti, dunque, da ogni sorta di responsabilità.

Se tale privilegio non esistesse, la funzione giudiziaria verrebbe esercitata meglio anche nel nostro paese.

Inesatto è poi che quel privilegio sia condizione dell'indipendenza dei giudici. Indipendenza non significa né esenzione dalla osservanza della legge (nella Costituzione sta scritto che i giudici sono « soggetti alla legge »), né licenza di arbitrio, né impunità. Il problema sta soltanto nel reperire la sede dove l'eventuale errore grave del giudice possa essere dichiarato fonte di responsabilità: una sede che sia al riparo da prevaricazioni, secondi fini e interessi di parte. Esso però non è irrisolvibile.

\* \* \*

Non può non destar meraviglia che talvolta, chi si mostra preoccupato che il rafforzamento della responsabilità *giuridica* dei giudici produca il venir meno della loro indipendenza, suggerisca poi l'introduzione di una loro responsabilità *politica*: il consiglio superiore della magistratura dovrebbe « far pulizia » dei giudici in base a una valutazione politica del loro operato.

Questa sì, che sarebbe la fine dell'indipendenza della funzione giudiziaria. La quale verrebbe guidata dall'alto, secondo il criterio meno appropriato. Giuseppe Saragat — uno dei più credibili tra i padri della Repubblica — suole cogliere ogni occasione per ricordarci che « dove la politica entra dalla porta, la giustizia esce dalla finestra ». Se non è accettabile che al governo della legge si

sostituisca quello dei giudici, ancor meno è accettabile che il governo dei giudici sia ispirato e diretto, secondo criteri politici, da un corpo ristretto, istituito per preservare l'indipendenza della magistratura, non per asservirla a questo o quell'orientamento.

Il nostro ordinamento ha concepito e strutturato quella giudiziaria come una funzione tecnica, non politica: i giudici sono di carriera, non elettivi; il loro mandato è a vita, non temporaneo. Essi rispondono « soltanto alla legge », e secondo la legge.

I magistrati debbono ubbidire perciò alle leggi, non al proprio criterio, né a quello di altri. Se sbagliano (e sbagliano sempre quando « fanno politica ») debbono risponderne secondo diritto, non secondo politica, e in sede giuridica, non in sede politica.

È in questione una delle condizioni essenziali di quella certezza del diritto, che, anche se difficile da conquistare e mantenere, è un bene tutt'altro che « mitico e irrealizzabile ». Essa rappresenta una sana e giusta aspirazione degli uomini, un obiettivo essenziale che una nazione la quale non voglia diventare regno dell'arbitrio non può non perseguire con costanza. Che cosa significhi la perdita di questo bene, lo tocchiamo con mano ogni giorno.





La polemica sui rapporti tra il giudice e la legge — un tema che ha animato il dibattito in questi anni nel mondo dei giuristi e in quello dei politici — ha avuto varie occasioni per riaccendersi negli ultimissimi tempi, rinfocolata da taluni clamorosi casi giudiziari, tra loro assai diversi.

Il nostro non è, purtroppo, tempo di certezze. Ciò spiega che, nella confusione che regna, anche la giustizia sia incerta e contraddittoria. Vi concorre abbondantemente l'oscurità della legislazione, fatta di testi poco chiari, tecnicamente difettosi, spesso sCOORDINATI e non di rado densi di antinomie: l'impreparazione di chi li predispone (burocrazia statale e uffici dei partiti) ne divide la responsabilità con la fretteolosità degli affannosi emendamenti parlamentari.

All'incertezza della giustizia concorre però, in non scarsa misura, anche la politicizzazione di certi giudici. Occorre ripetere che la più gran parte dei giudici sa tenersi a una regola di lealtà e di rigore che è tradizionale della magistratura italiana. Ma le frange di quelli che, nel conflitto di fedeltà, lasciano prevalere, sulla lealtà verso la legge, l'attaccamento all'ideologia, non occupano breve spazio. E ciò non soltanto affievolisce ulteriormente la certezza del diritto, ma infrange la scala dei valori costituzionali. In questa la volontà del Parlamento, espressa nella legge, viene collocata al di sopra di quella del giudice, chiamato al suo ufficio non da un mandato popolare, bensì solo in considerazione della propria professionalità. Diceva Gladstone — e lo ricorda con frequenza Giuseppe Saragat — che, quando la giu-

---

\* Da: « Roma » - Mercoledì 16 Maggio 1979.

stizia mette gli occhiali della politica, incespica e cade. E le cadute della giustizia, fatali per i fruitori di essa, pongono, a un tempo, in crisi la credibilità delle istituzioni, alterano i rapporti tra i poteri, turbano la vita dello Stato e della società.

Tutti possono sbagliare. Nell'applicazione delle tecniche raffinate (e tale è anche quella del diritto) l'errore è più frequente. Anche i giudici debbono essere giustificati dunque allorché incorrono in errore professionale. Per riparare a siffatti errori la legge appresta, del resto, il rimedio del gravame.

Esistono però errori più gravi di quelli professionali. E molti si domandano se sia conforme alla Costituzione e giusto che, a differenza degli altri funzionari pubblici, i giudici siano chiamati dalla legge vigente a rispondere in proprio solo nei casi (estremamente rari e difficilissimi da provare) di dolo, e non anche nei casi di colpa grave, e cioè di errore dovuto a grave negligenza o a manifesta imperizia. La Corte costituzionale ha affermato che in simili casi lo Stato risponde dei danni civili verso chi li abbia subiti. Ma è legittimo che non possa rivalersi verso il proprio funzionario colpevole?

La materia ha formato oggetto di proposte di riforma decadute con la fine della legislatura, e certamente saranno chiamate a occuparsene le nuove Camere. Essa presenta aspetti di estrema delicatezza.

Non v'ha dubbio che chiamare quei rari magistrati, che esercitano la funzione incorrendo in prevaricazioni o in incurie, a rispondere dei propri errori, serve anche a salvaguardare il prestigio e la dignità della classe dei magistrati nel suo complesso. Occorre tuttavia pensare anche agli inconvenienti. Il timore di spropositati obblighi risarcitori potrebbe distogliere molti dalla carriera giudiziaria. Vi è poi il rischio della esposizione dei giudici onesti ad inconsulte azioni e denunce ad opera di chi abbia subito le conseguenze del loro giudizio.

D'altro canto l'indipendenza — condizione essenziale di quella imparzialità, in mancanza della quale la giustizia non sarebbe tale — non può significare irresponsabilità della funzione giudiziaria, né impunità. È perciò naturale che si ponga il problema della chiamata del giudice a rispondere (oltre che dei casi dolosi) anche delle colpe gravi in cui abbia potuto incorrere nel « render giustizia ».

Una garanzia è peraltro irrinunciabile. Ed è che la azione civile e quella disciplinare non siano promosse se non previa valutazione della non manifesta infondatezza di esse ad opera di un consesso di garanti che offra altissimo affidamento di indipendenza (potrebbe pensarsi a un organo composto di elementi designati dal Presidente della Repubblica, dalla Corte costituzionale e dalle supreme magistrature). Consentire che i magistrati vengano chiamati a rispondere dell'esercizio della funzione giudiziaria al di fuori di una simile garanzia significherebbe esporre la funzione a rischi non meno gravi di quelli derivanti dall'attuale regime di sostanziale irresponsabilità.



## SE LA GIUSTIZIA METTE GLI OCCHIALI DELLA POLITICA \*

Sono sotto il tiro di una certa parte dell'opinione pubblica i magistrati Calogero e Gallucci, ai quali vengono ascritti, senza troppi veli, pretesi legami, rispettivamente, col PCI e con la DC, e, congiuntamente, simpatie per il compromesso storico. Quella nei confronti di Negri, Piperno, ecc., sarebbe un'autentica persecuzione, macchinata da lontano.

Esiste, e per dettato costituzionale va rispettata, la presunzione di non colpevolezza del reo fino alla conclusione del processo. Esiste però anche, fino alla prova del dolo, e va del pari rispettata, la presunzione di onestà e lealtà dei magistrati, e anche quella dell'esattezza delle loro pronunce, fin quando non vengono riformate. È chiaro che tutti possiamo sbagliare. La difficoltà di evitare del tutto gli errori giudiziari è poi tanto nota, che la stessa Costituzione se ne dà carico, addossando allo Stato la riparazione di essi. Vi contribuisce in modo imponente anche la confusione di una legislazione stratificata, non coordinata e spesso ermetica o ambigua, le cui incertezze risultano rincarate dalla diffusione di interpretazioni dottrinali ideologicamente ispirate (cosa spiegabile in una società come quella attuale, che non vive di certezze). Non può essere consentito perciò di accusare di intenti persecutori un giudice prima di aver letto tutte le carte.

Nel calderone delle accuse che girano, confluiscono e si confondono anche quelle mosse alla attuale legislazione processuale, e in particolare ai tempi lunghi consentiti per la contestazione delle prove. È chiaro che di queste cose non può esser mosso addebito ai magistrati.

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Mercoledì 19 Settembre 1979.

Ai quali chi non sia addentro alle cose non dovrebbe neppure addebitare a cuor leggero colpevoli o dolosi ritardi: il groviglio dei fatti e dei processi è tale, la materia è così bruciante, e la posta tanto grossa, che il non rapido procedere dell'inchiesta non dovrebbe suscitare scandalo.

Quanto alla legislazione, è chiaro che in democrazia essa deve assicurare ai cittadini sottoposti a procedimento penale il più alto livello possibile di garanzie: è in gioco la libertà della persona. Ma è altrettanto evidente che tale livello va commisurato alla situazione storica in cui versa la società. La difesa della comunità nella sua interezza e del suo ordine — che è alla base delle garanzie degli individui — non può non occupare un posto primario. Se dunque la grossa riforma del processo penale, finora ritardata, va portata avanti, occorre che anche a questo riguardo chi ne ha responsabilità agisca con quella prudenza che in una materia di tanto peso civile e politico non può mancare. Quante riforme di quest'ultimo decennio, emotivamente suggerite, sommariamente dibattute e concitatamente approvate (talvolta per decreto legge!) hanno fatto pessima prova, e sono state o vengono rimesse in discussione! Basterà ricordare quelle relative all'istruzione, alla sanità, all'assistenza psichiatrica, e, nel campo specifico del processo penale, quella sull'arresto e sulle indagini di polizia e quella sui limiti della carcerazione preventiva (ora è il turno della droga).

Piano, dunque, a condannare prima del tempo Negri e Piperno. Ma lo stesso deve valere per Calogero e Galucci e per il legislatore.

E piano anche a muover censura per i passi compiuti ai fini dell'extradizione degli accusati. Lo Stato democratico, richiesto di una estradizione, ha il dovere di valutare l'istanza nella salvaguardia della propria sovranità, del proprio prestigio e dei propri principi. E, se è presumibile che, tra Stati i cui ordinamenti e la cui linea di

condotta si basano sui medesimi valori ideologici, e sono integrati in una stessa comunità di nazioni, la collaborazione attinga a una più intensa solidarietà, non può destar meraviglia che anche in simili casi lo Stato richiesto dell'estradizione sia, in concreto, più cauto, allorquando venga sollevato il dubbio che il processo per il quale la richiesta venga fatta rappresenti lo strumento di una macchinazione politica. Lo Stato democratico che chiede l'estradizione deve però, a propria volta, adoperarsi al punto massimo per acquisire alla propria giustizia coloro che gli elementi raccolti fanno considerare meritevoli del suo giudizio.

Il dibattito in corso ripropone il solito problema dei rapporti tra politica e giustizia.

Che, essendo la politica, per sua natura, libera, e potendo perciò ispirarsi a criteri diversi da quelli istituzionali della giustizia, l'una e l'altra non possono essere praticate insieme senza inquietanti rischi, è cosa che dovrebbe esser fuori discussione. Diceva Gladstone che, quando la giustizia mette gli occhiali della politica, inceppa e cade. E Saragat suole ripetere che, quando la politica entra dalla porta, la giustizia esce dalla finestra. Il processo Matteotti è l'esempio classico. Con le dovute differenze, anche il processo Lockheed sarà ricordato; si sa però che per i reati ministeriali la nostra Costituzione ha voluto e vuole, per non inattendibili ragioni, appunto un « processo politico ».

Ben altrimenti stanno le cose per la giustizia « comune », che la Costituzione vuole esercitata da giudici indipendenti e imparziali, scelti esclusivamente in base alle loro doti « professionali », affrancati dal potere politico (proprio a tal fine fu istituito il consiglio superiore della magistratura) e obbedienti soltanto alla volontà della legge. A ognuno il suo. Ai rappresentanti del popolo — al Parlamento — l'opera legislativa, fatta di scelte compiute in base alla dialettica tra le forze politiche. Ai giu-

dici — che la Costituzione vuole professionali e indipendenti — l'applicazione leale, imparziale e rigorosamente tecnica della legge, anche e soprattutto perché questa possa essere, al massimo possibile, « uguale per tutti ». Il potere decisionale del giudice — tenuto ad applicare, secondo logica, la Costituzione e le leggi al caso concreto, e ad interpretare le leggi alla luce della Costituzione — è ben circoscritto. Le opzioni del giudice non hanno modo di esercitarsi — e sempre in modo coerente con la Costituzione e le leggi — se non in quei limitati campi in cui la legge fa rinvio a concetti elastici (p. es., opera d'arte) o storicamente mutevoli (p. es., buon costume), o a ciò che il giudice consideri « equo » o « giusto ».

Si tratta allora di stabilire se ed a chi debba essere chiamato a rispondere il giudice che non si sia attenuto alle regole di onestà e lealtà cui la funzione commessagli lo vincola. Oggi la legge lo chiama a rispondere in sede giudiziaria (penale e civile) solo nell'ipotesi di omissione nel provvedere e in quella (assai difficilmente dimostrabile) di comportamento doloso. Tutti gli altri pubblici funzionari invece rispondono — come vuole la Costituzione — anche nei casi di colpa grave; e sicuramente contrasta con la Costituzione l'irresponsabilità civile dei giudici che per trascuratezza e negligenza incorrano in errori gravi nell'esercizio della funzione. Merita però critica ancor più il fatto che solo eccezionalmente si vedono adottare misure disciplinari nei confronti di quei magistrati i quali fanno un uso manifestamente (quando non clamorosamente) arbitrario dei propri poteri.

Il rimedio non può essere ricercato tuttavia nella introduzione di una responsabilità « politica » dei giudici. Ogni tanto l'idea riaffiora, specialmente a proposito dei capi degli organi giudiziari. Chiamare i magistrati a rispondere del loro operato davanti a un corpo politico significherebbe però far entrare la politica dalla porta, facendo di conseguenza « uscire la giustizia dalla fine-



stra ». Non altrimenti dal re Mida, i corpi politici trasformano in politica tutto ciò che toccano. L'esperienza della commissione parlamentare inquirente rappresenta solo l'esempio più vistoso. I radicali si sono sempre giustamente lamentati dei criteri di parte con cui viene gestita la funzione pseudoamministrativa della Commissione parlamentare per le trasmissioni radiotelevisive. Qualche giorno fa Stefano Rodotà si dichiarava preoccupato dei risultati fuorvianti cui potrebbe condurre una inchiesta parlamentare sul caso Sindona.

Aprire, d'altra parte, una facile stura ai giudizi disciplinari e civili contro i magistrati, abbandonando questi in balia di chiunque pretendesse di esser risarcito dal giudice del patito errore giudiziario, esporrebbe la carriera giudiziaria a troppi rischi, e sconsiglierebbe forse proprio i migliori dall'abbracciarla.

La pur essenziale esigenza di chiamare i giudici a rispondere in sede civile e in sede disciplinare delle colpe gravi in cui abbiano potuto incorrere nell'esercizio della funzione — un'esigenza in mancanza della cui soddisfazione lo Stato di diritto non può considerarsi realizzato appieno — non può essere conseguita perciò se non per una via che assicuri ai magistrati tutte le dovute garanzie di obiettività. Risultato il quale non può esser raggiunto a mio avviso, come già altra volta ebbi a scrivere su queste colonne, se non istituendo un organo *ad hoc*, di altissimo e indiscutibile livello morale, cui confidare la competenza di autorizzare o no, sulla base di una valutazione preliminare che faccia il debito conto delle difficoltà che il giudice è costretto ad affrontare, l'apertura dell'azione disciplinare, come pure di quella di responsabilità civile.

Così la perpetuazione dell'attuale sistema di irresponsabilità quasi assoluta dei giudici, come l'introduzione della loro responsabilità politica, appaiono comunque inconciliabili con l'idea dello Stato di diritto.



## UNA LEGGE PER GIUDICARE GLI ERRORI DEI MAGISTRATI \*

La riapertura delle Camere rende di nuovo attuale il tema della responsabilità dei magistrati, sul quale si era aperto, nella passata legislatura, uno stimolante, anche se alquanto annessiato dibattito. Non sono stati pochi gli episodi recenti che hanno richiamato l'attenzione sul vecchio e scottante tema. Gli osservatori politici più accorti additano perciò appropriatamente l'argomento tra quelli che dovrebbero imprimere il carattere alla nuova legislatura.

Può dirsi compatibile con la Costituzione repubblicana — la quale prescrive che, degli illeciti commessi nell'esercizio della funzione, i pubblici funzionari siano chiamati a rispondere in sede penale, amministrativa e civile — che i magistrati (i quali sono anch'essi pubblici funzionari) non debbano rispondere dei propri errori (anche i più gravi) se non in ipotesi estremamente rare? Ciò risale al fatto che, per gli atti dell'ufficio, le leggi, diversamente che per gli altri funzionari — perseguibili in tutti i casi di colpa grave — consentono di agire solo nei casi di pervicace omissione e di fatti dolosi. E sono note le difficoltà della prova del dolo del giudice.

Scontata l'esclusione della perseguibilità dei magistrati nei casi di non gravi « errori professionali » — errori che essendo facili nello svolgimento di ogni attività tecnica, vengono discriminati in via generale dal codice civile, e quando vi incorrano i giudici non possono avere riparazione, in favore delle parti, se non nell'ulteriore corso del processo — la domanda assillante è se sia giusto che i magistrati non rispondano neppure nei casi di palese

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Lunedì 25 Giugno 1979.

distorsione della legge (che purtroppo esistono) e addirittura in quelli di assoluta ignoranza e obliterazione della legge: casi che si connotano quantomeno come grave negligenza e dunque come grave colpa. Né il problema può dirsi di scarso rilievo per il solo fatto che i magistrati i quali incorrono in colpe siffatte rappresentano l'eccezione e non la regola. Del resto è anche la salvaguardia del prestigio dell'Ordine giudiziario — che rappresenta condizione del rispetto e del retto funzionamento di esso — ad esigere che le deviazioni commesse nell'esercizio della funzione non rimangano immuni da repressione.

Esistono però altre facce del problema, le quali non possono non essere mediate e tenute presenti in vista d'una soluzione, la quale non susciti guasti su diversi versanti. Da un lato l'esposizione dei magistrati a facili accuse e facili processi rischierebbe di scoraggiare molti — e più facilmente i migliori — dalla carriera giudiziaria. Dall'altro il facile assoggettamento dei magistrati ad inchieste potrebbe recar pregiudizio all'indipendenza dell'Ordine. Sta qui il grosso nodo da sciogliere. Occorre conciliare la non impunità dei giudici con una loro autentica indipendenza. Si tratta di condizioni essenziali entrambe al retto funzionamento della giustizia.

Il problema non è tuttavia irresolubile quando lo si sappia affrontare con serenità e ponderazione. Si tratta di assicurare un filtro, il quale sia in grado di sbarrare all'origine la strada ad ogni inquisizione manifestamente destituita di fondamento. Occorre sapere « inventare » un organo capace di consentire questo risultato: un organo che riesca ad essere imparziale ed appagante. L'impresa non è facile, ma non è neppure impossibile. In Italia esistono ancora uomini capaci di tenersi al di fuori della mischia e di collocarsi al di sopra delle parti (che è cosa ben diversa dall'estraniarsi dalla politica). La difficoltà sta piuttosto nello stabilire chi debba cercarli e designarli.

Un'ipotesi di lavoro potrebbe essere che quello chia-

mato a stabilire se l'azione disciplinare o civile che si intenda promuovere nei confronti di un magistrato per fatti inerenti all'esercizio della funzione giudiziaria sia « manifestamente infondata » — con la conseguenza dell'inammissibilità della stessa — sia un organo collegiale composto di sei giuristi di età fra i cinquanta ed i settant'anni: due nominati dal Presidente della Repubblica, due eletti dalla Corte costituzionale, e cooptati gli ultimi due dai primi quattro, con almeno tre voti, e possibilmente all'unanimità. Per dichiarare « non manifestamente infondata » l'azione, e cioè per ammetterla, dovrebbero occorrere poi almeno quattro voti su sei. È una via che va almeno tentata.



## LA CORTE DEI CONTI PUO' FARE PAGARE I DANNI ECOLOGICI? \*

La corte dei conti rappresenta, nel nostro ordinamento, un fondamentale presidio della legalità dell'azione governativa, nonché un'importante salvaguardia della finanza pubblica. La sua funzione viene esercitata attraverso il controllo preventivo sui decreti presidenziali (anche su quelli aventi natura legislativa) e sulla generalità degli atti statali che comportano impegni di spesa, attraverso il controllo successivo (con relazione al parlamento) sulla gestione dei fondi erogati dallo Stato, e, infine, attraverso la giurisdizione in quelle materie che l'articolo 103 della Costituzione chiama « di contabilità pubblica ». L'aspetto più significativo dell'azione della corte è che essa viene tutta esercitata d'ufficio: anche quella giurisdizionale, la quale (al pari di quanto si verifica per la giustizia penale) viene promossa da un'apposita procura generale, istituita presso la stessa corte. Ciò mette la corte e la sua procura generale nella condizione di assolvere il loro importantissimo ruolo al di fuori dell'iniziativa dei singoli, concentrando in esse l'intera responsabilità di ogni scelta e determinazione. E si noti che le scelte non sono di poco momento, dipendendo esclusivamente dagli uffici di controllo della corte e dalla procura la sollecitazione e il promovimento dei giudizi di responsabilità nei confronti degli amministratori del pubblico danaro. È evidente il carattere *eccezionale* di un siffatto tipo di giurisdizione d'ufficio in materia non penale.

La corte si è sempre distinta per serietà e dirittura; e ne è stata largamente premiata, non soltanto in doverosi riconoscimenti, ma anche attraverso una notevole dilata-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Mercoledì 30 Aprile 1980.

zione dei suoi poteri d'istituto, che — pur non disposta né nella Costituzione né nelle leggi — essa si è da se stessa realizzata ed è stata accettata senza consistente reazione dagli altri poteri dello Stato, perché considerata utile al retto funzionamento delle istituzioni. La corte di cassazione e quella costituzionale hanno ammesso che — pur in mancanza di esplicite norme in tali sensi, e sulla sola base di quella generica indicazione della Costituzione, più sopra ricordata, che prevede una giurisdizione della corte dei conti « nelle materie di contabilità pubblica » — essa eserciti il proprio magistero di giudice della responsabilità non soltanto nel caso (espressamente previsto dalla legge) di danni arrecati all'erario *statale* dai propri amministratori e agenti, ma anche nei casi di danni arrecati dai rispettivi amministratori e agenti alle finanze degli *altri enti pubblici* (regioni, comuni, enti del parastato, enti economici, eccetera eccetera): un magistero assai opportuno in questi tempi in cui il buon governo non sempre è di casa in quelle sedi, ma che purtroppo non potrà svolgersi se non in modo sporadico, fin quando l'esercizio della giurisdizione della corte non venga portato anche nelle sedi periferiche. Allo stesso modo la corte costituzionale ha ammesso la corte dei conti a deferirle, anche nell'esercizio della funzione *di controllo* (che giurisdizionale non è), quei giudizi sulla costituzionalità delle leggi da applicare nel caso concreto, che le previsioni costituzionali consentono soltanto *ai giudici* di promuovere, e soltanto nell'esercizio del loro magistero *giurisdizionale*: una dilatazione anche questa opportuna, poiché consente di sottoporre al vaglio della corte costituzionale almeno una parte di quelle leggi, che non toccando posizioni giuridiche di singoli soggetti — e venendo perciò meno facilmente in discussione in un giudizio — è problematico, se non impossibile, che vengano mai sottoposte a un sindacato di costituzionalità.

Confermati — pur non senza riaffermare l'oppor-



tunità di un ammodernamento legislativo delle modalità della funzione di controllo — la migliore disposizione verso l'istituto e l'apprezzamento del suo intenso e utile operare, occorre tuttavia aggiungere che non appaiono condivisibili certe recenti tesi « pancontabiliste » circa la funzione della corte dei conti.

Già con due sentenze del 1973 e del 1975 la corte ebbe a compiere un ulteriore passo nell'opera di dilatazione spontanea, a macchia d'olio, dei suoi poteri, affermando che la propria giurisdizione sulla responsabilità dei funzionari per i danni arrecati nell'esercizio della funzione riguarderebbe non soltanto (come risulta dai testi legislativi) i danni arrecati *alla finanza dell'ente* amministrato, ma anche i danni *non patrimoniali* arrecati *alla collettività*, e anzi anche, all'occorrenza, a collettività gli « enti esponenziali » delle quali siano diversi dall'ente alla cui gestione il funzionario autore del danno sia preposto: nelle ricordate pronunce la corte ritenne che il presidente di un ente preposto alla gestione di un parco *nazionale* è tenuto a rispondere *verso lo Stato* dei danni (non patrimoniali) subiti dall'*ambiente naturale* per avere egli consentito un insediamento residenziale in quel parco, incidendo in tal modo sull'interesse *della collettività nazionale* (della quale lo Stato è l'ente esponenziale) alla tutela dell'ambiente. Una vera e propria trasfigurazione del concetto di danno *erariale*, accompagnata da una traslazione da un soggetto all'altro del « diritto » al ristoro del danno arrecato « in servizio ».

La corte di cassazione — competente a conoscere degli « eccessi di giurisdizione » — non ha finora avuto occasione di pronunciarsi in materia. Ma ecco intanto delinearsi un ulteriore passo della tesi pancontabilista. Si sente ventilare l'idea che la procura potrebbe chiamare gli enti di gestione delle partecipazioni statali a rispondere dei « danni ecologici » (danni alla salubrità dell'ambiente) eventualmente arrecati dalle società da essi « control-

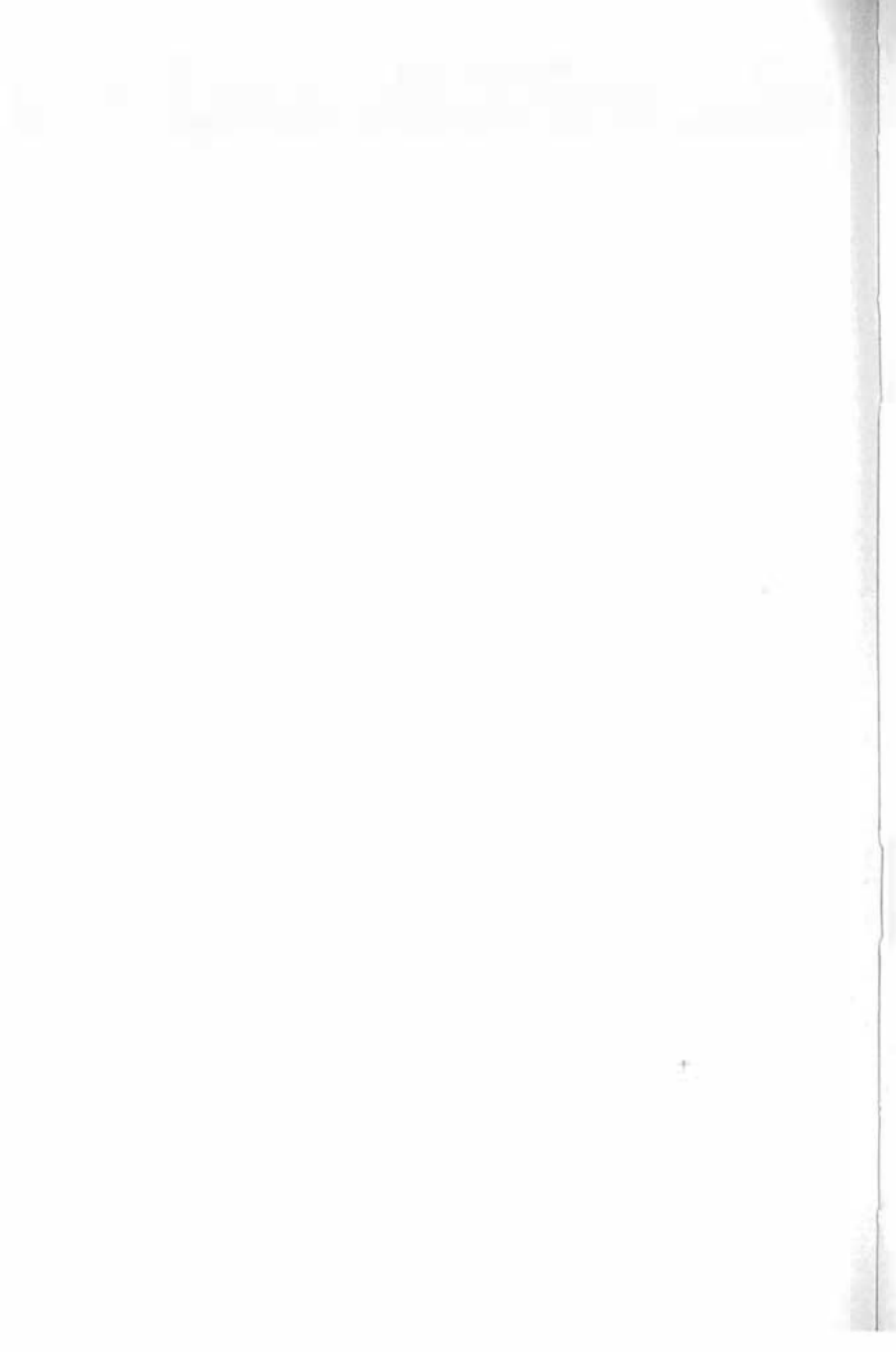
late » (le quali sono soggetti privati, non sottoposti al regime della « contabilità pubblica »). Ancora una volta, danni « non patrimoniali » e « comunitari ». Danni aventi inoltre, laddove sussistono, per destinatarie, comunità le quali, in base alla vigente legislazione, hanno il proprio « ente esponenziale » non nello Stato (cui le funzioni degli enti di gestione delle partecipazioni sarebbero, ad accettare la « filosofia » sopra riferita, « riconducibili »), bensì nei comuni e nelle regioni. Si vorrebbe forse argomentare dalla tesi che l'instaurazione della « finanza pubblica allargata » — e cioè del coordinamento (opportunitamente introdotto dalla recente legislazione) delle finanze dei diversi enti in cui il pluralismo istituzionale del nostro paese si articola — avrebbe dato origine a un « erario unificato » e che di conseguenza gli amministratori di *qualsiasi* ente pubblico dovrebbero rispondere in proprio, in quanto tali, *davanti alla corte dei conti*, non solo dei danni patrimoniali arrecati dai propri errori alla finanza dell'ente *di appartenenza*, ma anche *qualsiasi* genere di danno sia potuto derivare dall'azione dell'ente amministrato a *qualsiasi* ente *estraneo*, e anzi a *qualsiasi collettività* di cui sia « esponenziale » un *qualsiasi altro* ente pubblico? Ma così dove si va a finire?

Preferiamo ritenere che quella appena riferita sia soltanto una congettura. Se così non fosse, la dilatazione a macchia d'olio della « contabilità pubblica » di competenza della corte rischierebbe di contribuire ad incrementare oltre misura quella torre di Babele che nel mondo del diritto già regna sovrana nella « patria del diritto ».

I cittadini — e tra essi le persone oneste che in questi tempi difficili accettano l'onere di assumere la gestione di un ente pubblico — hanno diritto a conoscere in anticipo, attraverso la legge, di che, come e davanti a chi possono esser chiamati a rispondere.

La salubrità e ogni altro interesse ambientale vanno scrupolosamente salvaguardati, nei confronti di tutti,

chiamando a rispondere, in base alle leggi civili e penali, chi si renda colpevole di inquinamenti e allargando anche, se necessario, la sfera dei soggetti legittimati a sollecitare e promuovere l'azione giudiziaria nei confronti di costoro anche davanti ai tribunali amministrativi. Ma la certezza del diritto è anch'essa un bene prezioso della società; e ogni affievolimento di essa scuote la credibilità delle istituzioni. Le azioni di « supplenza » e di « assalto » dei giudici, la deformazione degli istituti, gli straripamenti non possono non avere un limite. Ciò è nell'interesse degli istituti stessi se vogliono conservare il prestigio e rispetto che hanno saputo meritatamente conquistarsi.



## UN COLLEGIO DI SAGGI PER GIUDICARE I GIUDICI \*

L'inchiesta sui vertici della procura romana della pubblica richiama una volta di più l'attenzione sul grosso tema della responsabilità dei magistrati. Un problema che in questi anni è stato approfondito da giuristi e politici, ma in ordine alla cui soluzione nessun passo avanti è stato compiuto sul piano legislativo, anche perché è estremamente difficile compierne.

Gli aspetti più delicati dell'argomento attengono alla responsabilità disciplinare e a quella civile per i fatti inerenti all'esercizio del magistero inquirente e giudicante. Per la responsabilità penale e per i fatti estranei all'esercizio della funzione, le cose, pur sempre delicate, stanno in modo più semplice.

Attualmente il codice di procedura pone i magistrati al riparo dall'azione civile: essi possono essere chiamati a rispondere verso i soggetti danneggiati solo in casi estremi (dolo, frode, concussione, proterva omissione di atti di ufficio).

Non rispondono nei casi di negligenza, neppure se gravissima. Ciò contrasta con quel precetto della Costituzione secondo il quale tutti i funzionari « sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti ». D'altro canto, offrire a chiunque la possibilità incondizionata di chiamare in giudizio un magistrato perché risponda civilmente degli atti compiuti nell'esercizio della funzione inquirente o giudicante, rischierebbe di mettere i custodi della giustizia in balia di speculatori e maniaci, e di dissuadere i migliori dalla scelta di una carriera che,

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Lunedì 12 Maggio 1980.

per i migliori, è fatta di intenso e sofferto impegno e di silenzio, abnegazione e sacrificio. L'istituzione di un'autorizzazione all'apertura del giudizio civile, affidata a un appropriato organo dotato di competenza deliberativa, potrebbe assicurare una soluzione al problema.

A propria volta assai raramente gli organi cui è demandato l'esercizio dell'azione disciplinare (il ministro della giustizia e il procuratore generale della Cassazione) hanno promosso, in questi anni, giudizi disciplinari per atti inerenti alla funzione giudiziaria; e assai raramente un magistrato è stato dichiarato colpevole di simili atti. Tutto sommato, è bene che le cose siano andate in questo modo. Non tanto e non soltanto perché il rendere giustizia è cosa ardua (specialmente in un tempo in cui il diritto è diventato incerto e labile), onde più arduo riesce fare un processo alle intenzioni di chi è chiamato a rendere giustizia, quanto perché, in una società in cui la politica si insinua dappertutto (anche al di là delle porte che giammai dovrebbe varcare), quello sul modo di rendere giustizia rischia troppo facilmente di essere un processo politico: la magistratura è divisa in correnti che si richiamano ai partiti, e il Consiglio Superiore, competente a giudicare i magistrati, è costituito per due terzi dagli esponenti di tali correnti e per un terzo dagli esponenti dei partiti presenti nel Parlamento. Tutto ciò incide sull'attendibilità.

Ho detto che, nelle condizioni attuali, tutto sommato è bene che siano stati rari i processi disciplinari per l'esercizio della funzione giudiziaria; e si è trattato di processi per fatti conclamati e non clamorosi. Non ho detto, però — e nessuno sostiene — che sia un bene che gli abusi della funzione giudiziaria siano immuni dalla giustizia disciplinare. È dal processo politico, dalla faida delle correnti che lo Stato di diritto va difeso. Non può esservi invece licenza di perseguire o di insabbiare, di condannare o di assolvere. Però, gli abusi eventualmente commessi

in questa materia non possono essere giudicati con metro partitico.

Sommamente difficile è tuttavia concepire e costruire una sede idonea ad assolvere l'arduo compito di giudicare i giudici. La soluzione ottimale sarebbe che dei falli del magistero giudiziario conoscesse, al livello disciplinare, un organo del tutto estraneo alla magistratura ed assolutamente indipendente: un collegio di saggi. Non appare tuttavia facile considerare politicamente praticabile oggi una simile via. Meno impraticabile potrebbe apparire una nuova competenza della Corte costituzionale o di una sezione di essa. Il prestigio di quest'organo, la felicità del criterio che ne ispira la composizione, l'eccelsa importanza della nuova funzione giustificerebbero una simile scelta, idonea a integrare le garanzie dello Stato di diritto, del quale la Corte rappresenta la salvaguardia suprema. A tal fine occorrerebbe pensare a una riforma costituzionale. È uno degli argomenti da aggiungere all'elenco.

Alla Corte si dovrebbe in tal caso confidare anche quell'immenso potere — estremamente delicato, perché latamente discrezionale e diminutivo della garanzia dell'inamovibilità — che consente di trasferire ad altra sede o ad altre funzioni i magistrati « quando, per qualsiasi causa, anche indipendente da loro colpa, non possono, nella sede che occupano, amministrare giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario ». Un potere raramente esercitato e assai disputato, l'esercizio del quale esige straordinaria obiettività e saggezza.

Quando poi si paventasse l'aggravamento del carico della Corte, si potrebbe pensare ad un organo più ristretto, conformato sul modello della Corte.

Condizione prima per la funzionalità e la credibilità delle istituzioni è che gli organi e le competenze siano configurati nel modo più appropriato (o meno inappropriato) ai compiti.

All'organo di cui ho detto potrebbe eventualmente commettersi anche il compito di delibare, ai fini della ipotizzata autorizzazione a procedere, la fondatezza delle azioni di responsabilità civile che chi si ritenesse danneggiato dall'esercizio della giustizia intenda promuovere nei confronti dei magistrati considerati responsabili.



## SE LA POLITICA ENTRA NEL PALAZZO DI GIUSTIZIA \*

Le recenti prese di posizione di politici e magistrati, e dei rispettivi raggruppamenti, sui problemi della giustizia hanno avuto — a prescindere dai contenuti e dalle limitate angolature — il merito di richiamare l'attenzione di una fetta insusitatamente larga dell'opinione pubblica sui negletti temi della giustizia.

Una democrazia non è tale se ogni posizione, che essa dichiara di riconoscere ai singoli, non possa esser fatta valere da costoro davanti a un giudice imparziale. La nostra Costituzione afferma solennemente questo principio. Ma i modi di attuazione di esso ad opera delle leggi, le carenze delle strutture e dell'organizzazione, le degenerazioni applicative, i comportamenti degli uomini fanno considerare inappagata, in larga misura, la promessa.

I difetti della giustizia italiana, in tutte le sue espressioni — penale, civile, amministrativa, costituzionale — sono noti ai chierici, e di essi fa esperienza spesso amara chi è costretto a scendere e salire le scale delle sedi giudiziarie. Raramente tali difetti raggiungono però la coscienza delle masse. Bisogna che, allorquando — come in questi giorni — i problemi della giustizia emergono nell'opinione pubblica, il discorso non sia lasciato cadere e sia portato avanti.

La materia accumulatasi è tanta. Il processo civile attende da tempo una riforma che gli consenta di acquistare snellezza e celerità e lo liberi di certi intollerabili congegni defatigatori. È remota e universale la sollecitazione di serie garanzie della libertà dell'accusato nella fase iniziale del giudizio penale, come pure di forme di riparazione

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Lunedì 27 Luglio 1981.

che coprano l'intera area — intollerabilmente estesa — degli errori giudiziari, e non una parte ridotta di essa. E che dire dell'inosservanza del segreto istruttorio e delle degenerazioni della comunicazione giudiziaria? La giustizia amministrativa aspetta da sempre di essere dotata degli strumenti occorrenti per estendere al suo territorio quegli interventi immediati, la mancanza dei quali rende sostanzialmente vana la difesa del cittadino dagli abusi dell'amministrazione; essa aspetta poi con spiegabile impazienza di esser finalmente dotata di efficaci mezzi di esecuzione nei confronti delle amministrazioni renitenti.

La cosiddetta giustizia contabile è da almeno vent'anni in attesa di una normativa che ridia al settore ordine e diffusione territoriale, ma assicuri a un tempo certezza ai pubblici amministratori, delimitando le province, che, con una incontenibile « azione di supplenza », una giurisprudenza espansionistica della Corte dei conti, formata nell'inerzia dei legislatori, è venuta e viene annettendo alle competenze di quel consesso giorno dopo giorno. La giustizia costituzionale è essa stessa ritardataria — e non soltanto per via del grosso bastone gettato tra i suoi ingranaggi dall'unico giudizio d'accusa finora svoltosi — e suggerisce l'ipotesi di ordinamenti più snelli.

## IMPARZIALITÀ

È necessario formulare però anche l'auspicio di una più puntuale fedeltà al maturato volere dei costituenti. È vero che l'istituzionale estrazione politica di una metà dei suoi giudici elettivi sta ad indicare che la Costituzione ha voluto una Corte non estraniata dalla realtà politica. Ma l'istituto deve rimanere organo di salvaguardia della continuità dell'ordine costituzionale (e di ciò vuole fornire garanzia anche il ruolo equilibratore connesso alle cinque nomine riservate al Capo dello Stato, nella sua qualità di custode primario dell'ordine stesso). Il fattore

storico-politico deve avere il suo peso, in seno alla Corte, quando si tratta di dar corpo alle « formule elastiche » della Costituzione; non può essere utilizzato anche per piegare a nuovi e diversi significati espressioni costituzionali nate anelastiche.

Ma veniano all'argomento del giorno. Se persino la Corte è tenuta — nonostante la sua semipoliticità — ad esercitare la propria funzione in una chiave che non possa essere tacciata di ideologismo, ciò vale a maggior ragione per i giudici comuni. Allo scopo di salvaguardarne l'imparzialità, la Costituzione proclama l'indipendenza dal potere politico e « da ogni altro potere » di coloro che sono preposti alla funzione giurisdizionale e a quella di pubblico ministero, e assicura attraverso il Consiglio Superiore l'autogoverno della magistratura ordinaria. « I giudici sono soggetti soltanto alla legge », sta scritto nell'articolo 101.

Tra essi e la norma giuridica non sono ammesse intermediazioni: non vi è spazio per direttive interpretative. Nell'ordine del sistema, la volontà cristallizzata nella legge non può essere disattesa, ma deve essere fedelmente applicata dal giudice. Costui è assunto al suo ufficio in considerazione della sua preparazione tecnica, ed è chiamato ad assolvere un compito che è, sì, estremamente delicato e complesso, ma è squisitamente applicativo. Il giudice non è un organo rappresentativo. Perciò solo in casi tassativi la legge gli consente di creare egli stesso il precepto per il caso singolo. Si appropria dunque di una funzione non sua quel giudice che pretende di sostituire la sua volontà (o quella dettatagli dalla sua ideologia) alla volontà della legge.

Absolutamente analoga è la condizione dei magistrati del pubblico ministero, ai quali la Costituzione impone come tassativo l'obbligo di « esercitare l'azione penale » tutte le volte che abbiano notizia di un reato. E indubbiamente rappresenta un punto all'attivo della democrazia e dello Stato di diritto l'emancipazione dal potere poli-

tico pure dei magistrati che hanno il compito di promuovere — anch'essi nel rispetto dell'imparzialità (il p.m. è « parte imparziale ») — il giudizio penale: essa ha fatto venire meno la possibilità che sia l'interesse contingente o l'arbitrio di chi detiene il potere politico a decidere se l'autore di un crimine debba o no essere portato davanti ai suoi giudici. Fare venire meno l'indipendenza rappresenterebbe sicuramente un passo indietro nella storia della civiltà giuridica.

### BATTAGLIA MORALE

Se sono stati e vengono compiuti abusi — commissivi od omissivi — nella fase iniziale del procedimento penale ad opera di magistrati del pubblico ministero (ma il problema è comune a tutti i magistrati della fase istruttoria) ad essi non deve farsi fronte perciò collocando quell'organo alle dipendenze, o sotto il controllo, del potere politico.

Occorre piuttosto rendere finalmente operante — nei limiti del necessario e del giusto — la responsabilità disciplinare dei magistrati che incorrano in deviazioni nell'esercizio della funzione (una responsabilità che non è facile, ma neanche impossibile, individuare e colpire, e la colpevole latitanza della quale rappresenta un inadempimento costituzionale); occorre dotare, a tal fine, di attrezzati servizi ispettivi gli organi competenti a promuovere l'azione disciplinare (ministro della Giustizia e Procuratore generale della Cassazione); occorre assicurare ai cittadini assoggettati a carcerazione preventiva l'indilazionabile « tribunale della libertà ».

Affermata l'irrinunciabilità dell'indipendenza dei magistrati dal potere politico — e la correlativa necessità che non si continui a mantenere inofficose quelle regole costituzionali le quali vogliono che pure i magistrati rispondano degli errori non scusabili — è però d'obbligo una

inseparabile considerazione. Se il discorso sull'esigenza di chiamare i magistrati a rendere conto del loro operato appare giunto (ed era tempo) a maturazione, ciò è da ascrivere al fatto che nel nostro Paese il tasso di politicizzazione della magistratura, e purtroppo della giustizia, ha superato il livello di tollerabilità.

Con questo non si vuol dire né che i magistrati non debbono avere un pensiero politico, né che i comportamenti dei magistrati che fanno politica sono necessariamente ingiusti: laddove il giudice politicizzato persegue e punisce debitamente chi deve esserlo, non vi è né prevaricazione, né ingiustizia. Si vuol dire soltanto che la politicizzazione può condurre a una giustizia a senso unico, e cioè a una distorsione della funzione.

La battaglia morale non può considerarsi conclusa con lo sradicamento della P2. Essa va portata avanti, fino a liberare tutte le istituzioni tenute alla regola dell'imparzialità (e dunque tutta l'amministrazione e tutta la giustizia) dalle molteplici incrostazioni extraistituzionali, e prima di tutto dalle appropriazioni ideologiche e partitiche. La magistratura è, nel suo insieme, ancora sana e coerente ai principi.

Il nostro tempo, accentuatamente ideologizzato, ha visto però troppi dei suoi componenti mettersi a far politica nel tempio della giustizia, a tradurre in sentenze, azioni penali e requisitorie l'ideologia o addirittura gli interessi del partito di elezione, abdicando così in favore dell'ideologia all'indipendenza rivendicata e conquistata nei confronti del potere statale. La giustizia non è più pilotata dal Governo, ma rischia, all'occasione, di essere pilotata dal partito. Questa degenerazione risulta favorita e rincarata dall'aggregazione dei componenti la corporazione dei magistrati per ideologie ricollegantisi ai partiti.

Lo schema si è consolidato in virtù dell'introduzione, per l'elezione dei magistrati all'organo di governo della magistratura, di un meccanismo basato non più sulla se-

lezione degli individui, ma sul voto di lista: si vota per i precostituiti raggruppamenti politico-clientelari. La conseguenza è che nelle materie scottanti i magistrati del Consiglio Superiore si schierano ormai innaturalmente (la degenerazione corrisponde esattamente a quella riscontrabile in Parlamento per le Commissioni d'inchiesta e per l'Inquirente) per gruppi ideologici anziché per liberi convincimenti.

Ne deriva, tra l'altro, una condizione di stallo e di impotenza del Consiglio, in campo disciplinare, che si cerca di nascondere dietro l'usbergo mistificante dell'insindacabilità delle opinioni dei giudici. Oggi molti politici e grossi partiti menano scandalo per la politicizzazione della magistratura; ma a chi, se non a loro, i cittadini hanno diritto di chieder conto di quella indebita politicizzazione procurata in buona parte appunto da un certo remoto e recente modo di legiferare?

In una realtà socio-politica come l'odierna si può facilmente immaginare a quale più avanzato grado di politicizzazione potrebbe condurre la traduzione in legge di certe ipotesi, pur frequentemente avanzate, secondo le quali tutte le cause di primo grado dovrebbero essere affidate a un giudice monocratico e si dovrebbero istituire addirittura giudici elettivi (per ora, per le cause di minore importanza). Nel quadro descritto, la nomina per concorso e la collegialità rappresentano indubbiamente garanzie attenuate. Tuttavia in regime di giustizia semipoliticizzata sarebbe considerato abdicare persino ad esse.

È l'intero territorio della giustizia però a dover essere rivisitato con occhio sereno e attento alla Costituzione. Quelli che precedono non sono che spunti. Il discorso è enormemente più vasto, sul terreno istituzionale e su quello morale e politico.

All'inizio del ventottesimo anno della sua vita la Corte costituzionale ha fatto ieri nel tradizionale incontro con la stampa il bilancio della propria opera nell'anno appena concluso. La sintesi del presidente Elia, stringata ed efficace, offre vari spunti di riflessione.

La Corte si trascina dietro da anni un pesante arretrato, provocato in parte dalla sua struttura monocamerale, in parte dal blocco della sua attività durante il lentissimo corso del processo Lockheed, in parte dal metodo seguito nei lavori. Pendono oltre 2.800 processi, alcuni dei quali risalenti al 1976. Nel 1982 ne sono stati definiti 940, ma ne sono sopraggiunti un centinaio di più.

#### UN INGENTE ARRETRATO DA ELIMINARE

Appare d'altro lato sostanzialmente impossibile pensare a riforme strutturali: è vero che la Corte Suprema di Washington si compone di soli nove giudici e il Tribunale costituzionale di Karlsruhe divide il proprio lavoro tra due sezioni di otto membri ciascuna; ma sotto più aspetti è politicamente impraticabile una riforma della composizione della Corte, una sua divisione in sezioni, un raddoppio, allo stesso fine, della attuale composizione.

È sul metodo di lavoro che occorre dunque operare. E appunto a tale esigenza l'attuale presidenza si impegna e si applica per eliminare quello che Elia chiama l'« ingente arretrato ».

I due altissimi consessi stranieri appena ricordati ricorrono largamente allo strumento deliberativo. Anche la

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 27 Gennaio 1983.

nostra Corte è in grado di utilizzare in guisa informale uno o due collegi ristretti — costituiti in modo che in essi siano rappresentate le tre sue componenti (parlamentare, presidenziale e giudiziaria) — per un lavoro di scrematura delle questioni « manifestamente inammissibili » o « manifestamente infondate », sì da deciderle poi in forma seriale in camera di consiglio. Non altrimenti dalla giustizia comune, anche, e forse ancor più, quella costituzionale se giunge a distanza di anni fallisce, almeno in parte, il suo scopo. Non soltanto le cause sospese davanti ai tribunali in attesa del giudizio della Corte, ma anche tutte le altre nelle quali occorrerebbe applicare le leggi per cui pendono giudizi davanti alla Corte, segnano il tempo in attesa delle pronunce di questa. E si tratta di cause relative a diritti « fondamentali », ogni incisione dei quali lascia il segno nelle anime, nei patrimoni e non di rado anche nella carne della gente.

#### UNO « SPACCATO » DI ALTISSIMO INTERESSE

I bilanci della Corte forniscono uno spaccato di altissimo interesse della evoluzione civile, sociale e politica del Paese.

Quello del 1982 sta a testimoniare, ad esempio, che nel campo delle libertà e dei diritti civili il Paese ha fatto molto cammino: le questioni che si agitano in proposito sono pochissime. Lo stesso contenzioso sulla legislazione a tutela dell'ordine democratico non ha subito incrementi, dopo talune importanti pronunce in cui la Corte ha avuto modo di porre in rilievo « quanto la Costituzione consente per far fronte a situazioni assolutamente anormali ed a quali condizioni di intensità del pericolo e di temporaneità del rimedio »: « La dura lezione di questi anni — commenta Elia — deve essere meditata a fondo perché l'avvenire della nostra Repubblica democratica sia tenuto al riparo da altri pericoli e da altre minacce ».



Anche nel campo del diritto di famiglia il lavoro della Corte riceve scarso incremento: la riforma del 1975 ha prodotto i suoi effetti.

Continua ad essere intenso invece — e testimonia della difficoltà con cui le forze politiche continuano a muoversi alla ricerca di migliori equilibri, incorrendo non di rado in forzature della Costituzione — il contenzioso sulla legislazione economica e sociale: i tributi (un campo — nota Elia — di « diffuso malessere »), i vincoli urbanistici, l'indennità di espropriazione, l'equo canone (la legge più bersagliata dai giudici), i fondi rustici, le pensioni, continuano a sommergere di questioni i giudici della Consulta. E si noti che la più gran parte delle leggi denunciate sono di recente e recentissima emanazione: la giustizia costituzionale viene invocata « a caldo ». Ciò non depone bene per il lavoro del Parlamento. Nel 1982 sono state annullate 31 leggi.

Di fronte a una tanto pressante richiesta la Corte si difende facendo frequentemente ricorso a dichiarazioni di inammissibilità e talvolta al *self-restraint*. Questo declinare la funzione lascia però non di rado la bocca amara, anche se la Corte ha generalmente dalla sua valide ragioni. Altre volte, impossibilitati ad intervenire, i giudici della Consulta lanciano appelli e rivolgono pressanti inviti al Parlamento che non sempre vengono accolti.

Tra le sentenze del 1982 di maggior risonanza vanno segnalate quelle che hanno dichiarato l'illegittimità di alcune fondamentali disposizioni concordatarie in materia matrimoniale affermando la prevalenza dei principi supremi della Costituzione sulle norme del Concordato, pur richiamate dalla stessa Costituzione; quella che ha condannato l'appiattimento della carriera giudiziaria; quella che ha escluso che la contrattazione collettiva dell'impiego pubblico possa realizzarsi al di fuori di un congruo indirizzo legislativo e del necessario finanziamento.

## LA QUESTIONE DELLE NORME « INCOMPATIBILI »

Ma vanno pure ricordate le sentenze che hanno fatto salve le norme sulla difesa dell'ordine pubblico, sul controllo delle armi, sulla disciplina degli stupefacenti.

Un altro importantissimo aspetto della giurisprudenza della Corte merita di essere segnalato. Fin dalle sue origini essa ha dischiuso le sue porte al sindacato sulla ragionevolezza delle leggi, sulle palesi contraddizioni e incompatibilità del sistema normativo, le quali ontologicamente si risolvono in violazione del principio di uguaglianza. Facendo leva su questa regola, la Corte, pur mancando di sovrapporre le proprie scelte a quelle del legislatore, continua a dichiarare illegittime le norme « incompatibili », nonostante che apparentemente esse non collidano con una specifica disposizione della Carta fondamentale. È chiaro — ha ricordato il presidente ai giornalisti — che non può sfuggire al controllo della Corte quel « *minimum* di razionalità » che occorre a dare fondamento alle scelte del legislatore, « mancando il quale esse appaiono vere e proprie discriminazioni ». I giudici comuni si avvalgono assai largamente di questa illuminata disponibilità della Consulta: delle 952 ordinanze che nel 1982 hanno rimesso alla Corte questioni di incostituzionalità, ben 706 hanno denunciato l'irragionevolezza della legge.

Sarebbe impossibile dire dippiù in questa occasione, evidenziare le grandi linee di coerenza della giurisprudenza costituzionale, dar conto di qualche contraddizione, che pure non manca. Importa invece ripetere che la Corte continua ad essere un'istituzione sulla quale v'è poco da dire, sulla quale il Paese può contare: un organo che nei ventisette anni della sua esistenza ha saputo essere vigile custode delle linee maestre della Costituzione nella più piena lealtà verso il paese; un organo che la sua articolata composizione rende appropriato ad assolvere felicemente la delicata, altissima missione che gli è stata commessa.

Una notevole parte della stampa ha cospicuamente contribuito allo spropositato polverone che è stato sollevato — a proposito delle responsabilità degli appartenenti alla cosiddetta loggia P2 — in occasione dello « scontro Gallucci-CSM » provocato dallo « scandalo dei caffè ». Chi accusa Gallucci di aver voluto montare quest'ultimo per ritorsione verso il CSM se la prende con la sentenza del giudice Cudillo che ha prosciolto dall'accusa di associazione per delinquere quasi tutti i presunti appartenenti alla P2. La sentenza sarebbe scandalosamente in contraddizione con quella, emessa il giorno prima, con cui il CSM ha invece adottato severi provvedimenti disciplinari nei confronti di magistrati riconosciuti appartenenti alla P2. La faziosità è stata spinta fino ad accusare il giudice romano di aver fatto troppo presto ad emettere la sentenza (la quale giunge invece a quasi due anni di distanza dall'inizio del processo), e di non aver lasciato trascorrere un certo lasso di tempo dalla pubblicazione della pronuncia disciplinare del CSM (come se una sentenza tanto lunga e complessa si potesse scrivere in una notte).

Il discorso, enormemente confuso, merita di essere chiarito. Occorre evitare che l'ondata di sdegno che si leva in questi giorni contro certi modi sciagurati di gestire il potere investa oltre misura con gli accusati anche gli accusatori (colpevoli, semmai, di aver lasciato troppo correre in passato e di essersi svegliati troppo tardi e in modo repentino e massiccio). È indispensabile contrastare il successo di chi, accomunando in una universale accusa tutti i giudici, tenta di gettare ancora di salvataggio non tanto ai componenti del CSM — che fino a prova contra-

---

\* Da: « Il Tempo » - Domenica 20 Marzo 1983.

ria sono persone rispettabilissime — ma ai concussori professionali, e di cogliere l'occasione per conseguire lo obiettivo di un condizionamento della giustizia che ne snaturerebbe la funzione.

\* \* \*

Imposta il discorso in termini rozzi e inaccettabili chi afferma che, avendo il CSM giustamente condannato i magistrati della P2, avrebbe sbagliato Cudillo a mandare assolti i capi distretto della cosiddetta loggia. Le due pronunce non sono affatto incompatibili, e nulla esclude che siano entrambe nel giusto. Esse hanno oggetto diverso.

Il giudice romano doveva dire se i componenti della P2 che siano stati ignari dei possibili programmi eversori di Gelli e non siano stati coinvolti negli stessi abbiano commesso un reato per il solo fatto di essere stati iscritti nella cosiddetta loggia e di avere magari svolto azione di proselitismo. Nessun giudice può emettere una condanna penale sulla base di semplici sospetti. La commissione parlamentare di inchiesta lavora a pieno tempo da quasi due anni e non è riuscita ad accertare nei confronti di alcuno degli inquisiti prosciolti da Cudillo la partecipazione a un programma eversore o ad altri reati. Né alcuna legge configurava come reato, ai tempi in cui i fatti avvennero, la semplice partecipazione a un'associazione segreta. Si voleva forse (e si vorrebbe) che il tribunale di Roma, ripristinando il metodo della caccia alle streghe, condannasse sull'onda del clamore chi — sia pure tenendo un comportamento moralmente e civilmente censurabile, quale può essere considerato l'appartenenza a un'associazione segreta — non sia stato provato avere commesso alcun fatto punito come reato dalla legge penale? Una simile pretesa contrasta con le più elementari regole della civiltà giuridica.

Diverso era il compito che aveva davanti a sé il

CSM — o meglio la sezione disciplinare di esso — giudice disciplinare e non penale. Il CSM doveva stabilire se l'appartenenza di un magistrato a un'associazione segreta come la P2 sia censurabile, pur quando non concreti un fatto delittuoso, sotto il profilo disciplinare. Le regole dell'ordine giudiziario sono giustamente severe nei confronti di quei componenti dell'ordine i quali col proprio comportamento ne compromettano il prestigio.

Neppure il CSM ha ravvisato alcun reato nel comportamento degli inquisiti (altrimenti avrebbe denunciato all'autorità giudiziaria i fatti considerati come reato, e avrebbe sospeso nell'attesa la pronuncia disciplinare); ha appropriatamente ritenuto però che ai sensi delle ricordate regole deontologiche « costituisce illecito disciplinare la condotta del magistrato che aderisca a una società segreta, e in particolare, poiché tale è risultata, alla P2 ». Il CSM ha aggiunto anzi essere rilevante ai fini della responsabilità disciplinare di un magistrato non solo l'adesione a una associazione siffatta prestata nella piena consapevolezza delle caratteristiche dell'associazione, ma persino « quella che riveli imprudenza e mancanza di cautela ». Anche in tal caso l'adesione contrasta infatti « con il dovere del magistrato di non esporsi al rischio di venire a trovare in situazione di illegittimità ». La società segreta « per sua natura è tale da suscitare sospetto »; e ciò è « incompatibile con la fiducia nella indipendenza, imparzialità e correttezza del magistrato » e appare quindi « lesivo dei valori propri della giurisdizione » enunciati nella Costituzione.

\* \* \*

La diversità dei termini di confronto e dei compiti dei due organi esclude nel modo più assoluto l'accostamento e la comparazione dei due pronunciati. Al giudice disciplinare può e deve bastare che il magistrato inquisito si sia

posto in una situazione « tale da suscitare sospetto », si sia semplicemente « esposto al *rischio* di venirsi a trovare in una situazione di illegittimità ». Il giudice penale che condannasse sulla base di un semplice sospetto incorre-  
rebbe invece nella lesione di due diritti che la Costituzione dichiara « inviolabili »: quello della libertà personale e quello di difesa. Spetta al giudice provare i fatti penali, non all'accusato dimostrare di non averli commessi.

Appare persino incredibile che in un Paese dove si fa appello ad ogni piè sospinto allo Stato di diritto sia necessario ricordare cose così elementari.

## IL CAPO DELLO STATO NON DEVE DIMETTERSI \*

La stampa delle ultime ore riferisce di certe interessate insistenze perché il Presidente della Repubblica, fatto oggetto di indimostrate accuse, dia le dimissioni, e ne individua la matrice soprattutto in oscure manovre, nelle quali si interseccherebbero la sempre pronta corsa alla successione e certe ingiustificate paure dell'anticipata chiamata alle urne.

Ma quale dovrebbe essere la ragione delle dimissioni? Le voci, le fantasticherie, le insinuazioni, che, andando assai oltre le indecifrabili, non ufficiali, e finora incontrollate allusioni d'oltre oceano, si sono rovesciate, con inaudito accanimento, sul Capo dello Stato?

Un precedente del genere sarebbe di una pericolosità estrema, ponendo la più alta magistratura dello Stato e la sua insostituibile funzione di garanzia alla mercè di ogni spregiudicata aggressione. E la cosa appare tanto più sconcertante per il fatto di potersi verificare in ore di eccezionale gravità per il Paese, come quella attuale. Non a caso la Costituzione non prevede l'automatica cessazione dell'ufficio neppure nell'ipotesi di messa del Presidente in stato d'accusa. A maggior ragione non può bastare una semplice azione di linciaggio, anche se abilmente orchestrata.

Di fronte a una simile azione lo stesso Presidente ha, davanti alla nazione, il dovere di resistere ad ogni istintivo impulso dell'animo, che potrebbe indurlo all'abbandono.

Ragioni di saggezza, prima che di civiltà, esigono da parte di tutti prudenza, riflessione e senso di responsabilità.

---

\* Da: « Il Tempo » - Venerdì 30 Aprile 1976.

Li esigono anche dagli uomini politici e dai cittadini nella probabile competizione elettorale, che, se ha da esservi, deve poter essere affrontata da tutti — anche dalle parti più esposte alla rivalsa e all'aggressione — con sguardo volto non soltanto al passato, ma soprattutto al futuro. Gli italiani ne sentono il bisogno, e sapranno ascoltare chi sarà capace di parlare questo linguaggio. È bene non dimenticarlo, e non lasciarsi indurre dalla psicosi e dal panico, o, peggio, dall'ambizione, a soluzioni aberranti.



La sentenza 226 della Corte Costituzionale, pubblicata giovedì scorso, introduce, nel sistema dei presidi esistenti nel nostro ordinamento a garanzia della legalità dell'azione dei pubblici poteri, un'innovazione di straordinaria portata. Essa ammette la Corte dei Conti in sede di controllo sugli atti del Governo (e sugli altri atti amministrativi soggetti al suo riscontro) a sottoporre alla Corte Costituzionale questioni di legittimità costituzionale relative alle leggi in applicazione delle quali gli atti stessi furono emanati.

La legge costituzionale numero 1 del 1948 dispone, a proposito delle questioni « incidentali » di legittimità delle leggi, che esse possono esser rimesse alla Corte Costituzionale quando siano state « rilevate d'ufficio o sollevate da una delle parti nel corso di un giudizio ». E la legge ordinaria n. 87 del 1953, emanata in attuazione di essa, puntualizza l'espressione nel senso che le questioni stesse possono esser rimesse alla Corte quando sorgono « nel corso di un giudizio *dinanzi ad un'autorità giudiziaria* ».

Fin dagli inizi della sua attività, la Corte, con saggezza, ha tenuto abbastanza larghe le vie di accesso alla sua giustizia: ha ritenuto innanzitutto che non solo nell'esercizio della giurisdizione cosiddetta contenziosa un organo appartenente all'ordine giurisdizionale possa sottoporre dubbi sulla legittimità delle leggi da applicare, ma anche nell'esercizio della cosiddetta giurisdizione volontaria come pure nell'esplicazione della generalità delle competenze sue proprie; ha inteso con una prudente larghezza il concetto di funzione giurisdizionale ammettendo (ma

---

\* Da: « Il Tempo » - Domenica 21 Novembre 1976.

sul presupposto della constatata « giurisdizionalità » della funzione esercitata nel caso specifico) a sollevare questioni di legittimità delle leggi anche organi estranei all'ordine giurisdizionale, operanti nell'esercizio di un'attività « giudiziale » (per esempio, i Consigli comunali e provinciali in sede di decisione delle controversie elettorali). È noto infatti che nel nostro sistema esistono ancora (per quanto in misura ormai assai ridotta) organi che accanto a funzioni amministrative o di altro genere esercitano talune funzioni giurisdizionali (per esempio, i commissari per gli usi civici, i Consigli nazionali degli Ordini e Collegi professionali).

In questo quadro la Corte Costituzionale aveva, in più di un'occasione, ammesso la Corte dei Conti a rimetterle questioni relative alla legittimità delle leggi (oltretutto nell'esercizio di quelle sue competenze che le leggi stesse definiscono come giurisdizionali, riflettenti le controversie sulla responsabilità dei funzionari e degli impiegati, quelle in materia di pensioni, eccetera) anche in sede di verifica del rendiconto generale dello Stato. Occorre però tener presente che la legge dispone che la Corte dei Conti « delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa »; e la Corte Costituzionale in tanto aveva ammesso l'alto consesso preposto al riscontro contabile a sollevare questioni di legittimità delle leggi anche in tale sede, in quanto aveva espressamente ritenuto la natura giurisdizionale della funzione esercitata nella sede stessa.

Con la sentenza 226 per la prima volta il supremo organo di garanzia costituzionale ammette che una questione relativa alla legittimità di una legge le venga deferita nell'esercizio di una funzione non giurisdizionale.

\* \* \*

Indubbiamente l'attività di controllo della Corte dei

Conti è imparentata assai davvicino con quella giurisdizionale. Diversamente dal controllo svolto da altri organi, essa è commessa a un organo al quale (come pure ai cui componenti) la Costituzione garantisce (come ai giudici e agli organi del pubblico ministero) una speciale posizione di indipendenza, istituita a garanzia dell'indipendenza anche di tale sua funzione. La quale viene esercitata (diversamente da quella degli altri organi di controllo appena ricordati) non all'interno dell'apparato amministrativo (e perciò, in un modo o nell'altro, anche in coordine con gli interessi, o quanto meno con gli indirizzi generali, dell'Amministrazione), bensì dall'esterno e avendo di mira tassativamente ed unicamente la legalità: essa viene svolta cioè in modo imparziale o, come ora usa dire, « asettico », al servizio del « diritto obbiettivo » (proprio come la funzione giurisdizionale). Nondimeno — e la stessa Corte Costituzionale ne dà scrupolosamente atto — le mancano i caratteri della giurisdizionalità: non tanto perché la funzione di controllo non è ordinata a dirimere una controversia tra più soggetti (esistono altri casi di attività giurisdizionale in cui ciò non avviene), quanto perché i relativi atti non « fanno stato » in ordine al contenuto della pronuncia (registrazione con riserva a parte, essi non vincolano i giudici chiamati a conoscere dei provvedimenti amministrativi che abbiano ottenuto il visto della Corte dei Conti).

Il punto della recente sentenza costituzionale che più invita a riflettere è quello in cui in essa si evidenzia una restrizione, che sarebbe stata operata dalla ricordata legge ordinaria 87 del 1953 (dove si parla di « giudizio dinanzi ad un'autorità giudiziaria »), del concetto di « giudizio » enunciato nell'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, dove alla parola « giudizio » non si accompagna alcuna specificazione.

Il giurista potrebbe appellarsi, in contrario, al contesto della disposizione della legge costituzionale, ai lavori

preparatori dell'Assemblea costituente, alla stessa giurisprudenza della Corte. Il cittadino non può invece non compiacersi del « punto » che, in un'epoca in cui tanti ne perde tutti i giorni, il principio di legalità è venuto a guadagnare per merito di questa sentenza, la quale segna una svolta che va ben al di là del recinto della giurisprudenza costituzionale; onde a ragione va annoverata tra le pronunce storiche.

\* \* \*

A questo punto il discorso meriterebbe di essere allargato; ma dobbiamo accontentarci di rapidi cenni.

Non poche sono le strettoie e tortuosità che rendono arduo il cammino di chi cerca di ottenere giustizia nei confronti di una pubblica Amministrazione: strettoie e tortuosità inerenti, ad esempio, alle lentezze dei procedimenti, alle difficoltà nelle quali il privato si imbatte nei casi in cui l'Amministrazione ometta di emanare i provvedimenti dovuti e in quelli in cui essa manchi di uniformarsi ai giudicati, come pure agli eccessivi limiti frapposti alla condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni. Nondimeno può dirsi che — mancanze di coraggio e deviazioni giurisprudenziali a parte — notevoli sono le garanzie di legalità di cui i singoli e gli enti dispongono nel nostro ordinamento a protezione delle loro posizioni oggettive. Tali garanzie si spingono al punto che, quando una di tali posizioni sia in discussione, costoro possono addirittura ottenere l'incriminazione, per sospetta incostituzionalità, delle leggi in applicazione delle quali essa sia stata incisa. Questa possibilità fa (in principio) del nostro sistema normativo uno dei più civili ed avanzati.

Mal si concilia però con una così larga legalità in favore dei singoli il fatto che rimangano assistiti da minori garanzie giuridiche, e talvolta da nessuna (e riman-

gono perciò in balla di forze non istituzionali), proprio gli interessi comuni e generali: quelli della collettività. Se lo Stato, un Comune o un altro Ente sfondano il bilancio, o sovraccaricano gli organici, o procedono a nomine illegittime, e nessun soggetto particolare è ferito *in proprio* da tanto gravi infrazioni, e il giudice penale non interviene (e nella generalità dei casi non riesce a intervenire) e gli organi di controllo mancano o tollerano, l'offesa e il danno della collettività restando sguarniti di difesa. Di qui il vano rinnovarsi delle sollecitazioni alla rivalutazione dell'istituto dell'« azione popolare » e all'introduzione anche nel nostro Paese di quello del « difensore civico ».

Comunque, fin quando non vi saranno riforme più consistenti, non può non essere considerata con favore ogni dilatazione dell'area della legalità a difesa degli interessi collettivi.

La recente sentenza costituzionale segna indubbiamente un punto all'attivo in tale direzione. Per rendersene conto basta considerare la possibilità che dischiude, consentendo alla Corte dei Conti, in sede di controllo degli atti del Governo e degli altri enti ed organi soggetti al suo riscontro, di deferire alla Corte Costituzionale (come ha fatto nel caso da questa ora deciso) le leggi, sospette di incostituzionalità, in applicazione delle quali gli atti soggetti al controllo furono emanati.

Nel caso deciso, l'atto soggetto al controllo era un decreto legislativo emanato in base a una legge di delegazione del 1973, la quale, in violazione della Costituzione, non aveva provveduto alla copertura finanziaria della spesa disposta. Si tratta di una delle tante leggi che, in questi anni di finanza demagogica, hanno generato e moltiplicato inflazione. Una di quelle leggi, cui, nonostante la loro palese illegittimità, la Corte dei Conti ha dovuto malvolentieri finora piegare il collo, in contraddizione con la funzione demandatele dalla Costituzio-

ne di vegliare sulla legalità della gestione finanziaria dello Stato.

Da ora in avanti ciò non dovrebbe più accadere. Non appare infatti pensabile che il Parlamento approvi una legge costituzionale che limiti i poteri che con la recente sentenza la Corte Costituzionale ha ritenuto spettarle, in una materia che oggi incide nella carne di tutti i cittadini, e alla quale perciò tutti sono sensibili.

## IL PRESIDENTE E LE INFORMAZIONI \*

Nella nervosa atmosfera di attesa che caratterizza il sordo avvio della nuova legislatura, ricco di tocche di assaggio ma finora scarso di stocche, è venuto assumendo una sua, forse smisurata, risonanza quello che è stato chiamato, non senza una certa enfasi, il « caso Miceli ».

È vero che si sarebbe (almeno in passato) instaurata (e con quali dimensioni?), in occasione della formazione dei governi, la prassi di sentire, in ordine alla personalità del presidente da incaricare, i servizi di informazione? Sarebbe legittima una simile prassi?

Intendo occuparmi solo del secondo profilo. Dal primo prescindere anche perché gli elementi noti sono insufficienti ed incerti. A maggior ragione non mi occuperò del caso specifico e delle persone.

Non posso tuttavia spersonalizzare l'argomento fino a mancare di osservare che, ove pur fosse vero l'episodio riferito alla Camera dei deputati dall'on. Miceli l'11 agosto, in occasione del dibattito sulla fiducia al governo (allorché egli affermò di avere, durante una precedente crisi di governo, espresso, nella veste di capo del SID, « parere non favorevole » alla investitura dell'odierno presidente del Consiglio), sicuramente l'informazione da lui fornita fu ritenuta sfornita di credibilità, o, quanto meno, priva di rilievo, e disattesa, almeno dall'attuale Presidente della Repubblica. Infatti la formazione del primo governo Andreotti coincise appunto con la prima crisi governativa determinatasi nell'attuale settennato, e durante questo l'on. Andreotti è stato investito per ben tre volte dell'incarico di formare il governo. Tutto ciò sot-

---

\* Da: « Il Mattino » - Domenica 1° Settembre 1976.

trae ad ogni ombra, nell'episodio concreto, sia la personalità del presidente del Consiglio, sia la capacità del Capo dello Stato di sceverare al di là della suggestione di eventuali « pareri non favorevoli » del servizio informativo.

\* \* \*

Quanto all'interrogativo astratto se, in vista del conferimento dell'incarico di formare un governo, il Presidente della Repubblica possa applicarsi anche ad approfondire (naturalmente nella forme più discrete e avvedute) anche la personalità morale dell'uomo politico da incaricare, e perciò a non trascurare l'esistenza di eventuali legami che potrebbero condizionarne l'azione in correlazione con interessi estranei a quelli della nazione (o addirittura confliggenti con essi), riterrei che chi si proponga di considerare l'argomento in termini obbiettivi ed asettici non possa pervenire a una risposta non positiva.

Occorre ricordare che anche il capo dello Stato risponde in proprio degli atti inerenti alla sua funzione: risponde politicamente di tutti davanti alla nazione; risponde anche giuridicamente di quelli che possano essere configurati come attentato alla Costituzione o come espressione di tradimento della patria. Occorre aggiungere che il conferimento dell'incarico di formare il governo è uno di quei pochi (importantissimi) atti, la cui responsabilità ricade *esclusivamente* sul Presidente, non risultando egli coperto, al riguardo, da alcuna (cor)responsabilità ministeriale (il relativo decreto è uno di quelli per i quali non solo non è prescritta, ma non sarebbe neppure concepibile una proposta ministeriale).

È utile tenere poi presente che la prassi che suole esser seguita nelle consultazioni per la formazione del governo non è regolata né dalla Costituzione, né da alcuna legge. Essa non è stata immune da variazioni, ed è pre-



vedibile che neppure in futuro lo sarà. Rappresenta una innovazione pienamente coerente col sistema, ma piuttosto recente, l'audizione anche dei segretari dei partiti (i quali, per giunta, sono talvolta personalità estranee al Parlamento). E viene frequentemente rilevata la pesantezza dell'attuale meccanismo, sottolineandosi la superfluità dell'audizione, quanto meno, di quei personaggi che presiedettero governi ed assemblee legislative in tempi ormai remoti.

Ma quel che più conta è che le consultazioni, diciamo così, ufficiali (o formali), non esauriscono il potere-dovere del Presidente di « conoscere per deliberare ». Esse servono a consentirgli di rendersi conto degli orientamenti e degli umori dei partiti e dei gruppi parlamentari in vista della formazione di un governo suscettibile di ottenere l'appoggio dei partiti e la fiducia del Parlamento. Servono inoltre ad assicurargli, in occasione della delicata e complessa sua decisione, il consiglio — in qualità di *nètori* — dei precedenti capi dei supremi organi di indirizzo della politica dello Stato (gli *ex* capi dello Stato e gli *ex* capi delle assemblee legislative e dei governi; ma — si noti — non anche gli *ex* segretari dei partiti). Tuttavia non coprono per intero quegli aspetti che il Presidente è tenuto ad approfondire in vista di una decisione della quale egli ha l'esclusiva competenza e porta l'intera responsabilità. Ne rimangono, per esempio, fuori, gli aspetti giuridico-costituzionali: per i quali nessuno potrebbe meravigliarsi (né alcuno si è mai meravigliato) che egli consulti il presidente della Corte costituzionale o altri giuristi qualificati. Del pari ne rimangono fuori — tanto per soffermarsi soltanto sui profili più vistosi — quegli aspetti inerenti alla personalità dell'uomo politico preso in considerazione ai fini dell'incarico, la pretermissione dei quali potrebbe eventualmente coinvolgere domani lo stesso Presidente nel sospetto di attentato alla Costituzione o di alto tradimento. Malgrado le larghe convergen-

ze politiche sul nome di una nota personalità, chi potrebbe, ad esempio, rinfacciare al Presidente di non avergli conferito l'incarico, quando, debitamente informatosi, egli avesse attendibilmente appreso che quella personalità sarebbe un uomo della CIA o del KGB?

\* \* \*

È chiaro che, non potendo la funzione presidenziale essere esercitata secondo l'arbitrio e il capriccio, nulla esclude che sul punto — il quale può suscitare un conflitto tra i Poteri — si apra un dibattito parlamentare. Questo non potrebbe legittimamente investire però il fatto dell'assunzione delle informazioni, bensì unicamente le decisioni prese (e, solo di riflesso, l'attendibilità delle informazioni).

Quanto alla fonte presso la quale il Presidente possa attingere le informazioni, non riterrei che esistano limiti. Ma il sistema più corretto è sicuramente quello di attingerle presso gli organi dello Stato a ciò istituzionalmente deputati. I quali, nel quadro e nei limiti costituzionali, debbono esser considerati non al servizio esclusivo di questo o di quel Potere, bensì al servizio di tutti i Poteri cui la Costituzione e le leggi demandino, nelle singole materie, potestà decisionali nell'esercizio delle quali la collaborazione appaia necessariamente strumentale.

## RIFLETTIAMO SUI REFERENDUM \*

L'improvviso precipitare, il 15 giugno, della crisi al vertice dello Stato ha distolto la riflessione dall'esito dei *referendum* di tre giorni prima. È una riflessione, però, alla quale non si può non tornare.

Il 19% dei cittadini aventi diritto al voto si è astenuto dal partecipare ai *referendum*. Circa due italiani ogni dieci. In occasione delle elezioni politiche le astensioni si mantengono al di sotto di un italiano ogni dieci: oltre ai pochi effettivamente impediti, sono gli emarginati, gli sbandati, gli asociali, ma pure molti infingardi, scettici, insensibili. Anche in occasione del *referendum* sul divorzio le astensioni non andarono molto al di sotto di un italiano ogni dieci (13% circa). Stavolta i non votanti sono stati assai di più. Non si è trattato soltanto di un maggior tasso di indifferenza — non importa se ragionevole — verso gli argomenti in discussione. Vi ha contribuito altresì il fatto che la campagna referendaria si è svolta, fino all'ultima settimana, pressoché in sordina. Molti hanno potuto ritenere che i partiti abbiano voluto assopirla, in vista della possibilità che andasse a votare un numero di elettori non superiore alla metà degli iscritti nelle liste e perciò il *referendum* rimanesse — come prevede l'art. 75 Cost. — senza effetto. Né va trascurato che non pochi non sono andati a votare nella convinzione — dimostrata ben fondata — che la proposta referendaria sicuramente non sarebbe passata. Non si è dunque troppo lontani dal vero quando si osserva che la quota più consistente degli astenuti soprannumerati rispetto ai tassi consueti, se si fosse recata alle urne, avrebbe votato *no*, e, di regola, in entrambi i *referendum*.

Si tratta però di un'aliquota largamente controbilan-

---

\* Da: « Il Tempo » - Sabato 24 Giugno 1978.

ciata dalla messe di schede bianche e invalide (contenenti in buona parte frasi ingiuriose), le quali, se non possono esser contate in pro dei sostenitori del *referendum*, nemmeno possono esser considerate come suffragi in favore dei partiti della maggioranza, dichiaratamente schieratisi per il *no*. Anzi, provenendo da chi si manifestava non disponibile alla proposta referendaria, rappresentano, in un certo senso, una rincarata posizione di rifiuto nei confronti dei partiti. In entrambi i *referendum* il tasso di tali schede ha superato il 5% dell'elettorato: quasi una triplicazione rispetto al *referendum* sul divorzio. Si tratta di circa 2.100.000 voti su 41 milioni di elettori. Solo il 75% dell'elettorato, pari a poco meno di 31 milioni e mezzo di cittadini, ha espresso dunque voti validi. Di questi, quasi il 44% (oltre 13.700.000 cittadini) è stato favorevole all'abrogazione della legge sul finanziamento dei partiti, mentre solo poco più del 23% (oltre 7.300.000 cittadini) è stato favorevole alla abrogazione della legge Reale sull'ordine pubblico.

\* \* \*

Può dirsi che sul tema dell'ordine pubblico il fronte dei partiti della maggioranza — rafforzato dalla convergenza del PLI — ha tenuto abbastanza, nonostante, a quanto pare, — secondo certe attendibili illazioni — la defezione di un paio di milioni di elettori del PSI, e quella di un milione e mezzo-due milioni di elettori del PCI?

Non altrettanto solida è stata la barriera maggioritaria sul tema del finanziamento dei partiti. Del fronte abrogazionista faceva parte stavolta anche il PLI. Ma il successo di tale fronte è stato di portata enormemente più vasta del limitato apporto degli elettori di tale partito. Lo schieramento della maggioranza ha vinto la posta con un vantaggio di meno di quattro milioni di voti (che corrispondono a meno di un decimo dell'elettorato). Se le schede

bianche, e quelle nulle (del cui significato ho già detto) dovessero sommarsi ai sì, il distacco si ridurrebbe a meno di due milioni. L'esame dei dati provincia per provincia, città per città, rivela poi che il fronte del dissenso passa attraverso tutti i partiti della maggioranza, nessuno escluso. Solo in parte lo straripare di esso ha potuto essere controllato dalle solide strutture del PCI, in mancanza delle quali sarebbe stato sicuramente più grave.

\* \* \*

Il risultato del *referendum* sulla legge Reale conferma che sul fronte delle istituzioni gli italiani — come già avevano testimoniati i consensi alla linea seguita nel caso Moro e i risultati elettorali del 14 maggio — si ritrovano, nonostante talune non decisive instabilità e defezioni. Queste non possono, del resto, esser considerate patologiche sul tema in questione, data l'ispirazione, in ultima analisi, liberale — pur col suo sfondo utopistico — della richiesta di abrogazione di cui trattasi, riflettente una legge di emergenza. È poi tutt'altro che da escludere che gran parte (forse la più gran parte) delle schede bianche e invalide trovate nelle urne del *referendum* sulla legge Reale rivelino un dissenso dello stesso segno di quelle trovate nelle urne dell'altro *referendum* (l'ammucchiata dei *referendum* può portare a simili risultati, solo apparentemente contraddittori). Se così fosse, l'effettiva obiezione alla legge Reale dovrebbe ritenersi non eccedente di molto i 7 milioni 320 mila sì validi, e dunque una quota che, su un elettorato di 41 milioni, rappresenta sicuramente meno di un quinto.

Il risultato del *referendum* sul finanziamento dei partiti, rincarato del valore delle schede bianche e invalide, rappresenta invece un segnale significativo, il quale deve richiamare l'attenzione dei politici. Si contano, nel complesso, quindici milioni e mezzo-sedici milioni di voti pro-

nunciati contro il modo di gestire il potere. Alla prima occasione che hanno avuto, gli italiani hanno espresso una corale protesta contro il pressapochismo, l'inefficienza, il disordine, il clientelismo, la disoccupazione, la demagogia, l'illegalità, la contaminazione degli interessi pubblici e privati, le decisioni politiche prese in privato e non nelle aule del Parlamento. Il fenomeno sembra avere una conferma nella consistente attrazione che, a quanto si sente, sarebbe esercitata da qualche lista civica presentata per le imminenti elezioni triestine.

Finora chi si azzardava a denunciare le cose anzidette, cui risalgono molti dei mali presenti, veniva tacciato di qualunquismo. Ora che quindici milioni e più di elettori si sono pronunciati, si è costretti ad ammettere il carattere mistificatorio della diagnosi.

Occorreva un *referendum*, per tutto questo! Ma, allora, sia il benvenuto, questo *referendum*. Lo diciamo non certo per fare del qualunquismo e neanche della demagogia, e neppure per plaudire ai sì (che anzi non condividiamo in riferimento al loro autentico oggetto). Né riteniamo che l'istituto referendario (dai cui abusi aborriamo) possa essere il toccasana di tutti i mali del Paese. Se lo diciamo è perché siamo convinti che da tutto bisogna trarre ammaestramento. Sappiano dunque trarre ammaestramento dall'11 giugno coloro che gestiscono i partiti.

Al momento delle elezioni, quando manca ogni altra possibilità oltre quella di scegliere tra i soliti partiti arroccati nelle loro posizioni e impenetrabili nelle loro ferree corazze, vengono plebiscitati certi partiti; quelli che al momento la gente giudica come il « meno peggio ». Alla prima occasione di pronunciarsi, al di fuori dei partiti, sul sistema dei partiti (di quegli stessi partiti che pur ieri avevano ottenuto plebiscitari suffragi), un numero di italiani imprevedibilmente elevato li ha condannati però tutti insieme: anziché il 90% dei voti validi (quanti i partiti della « grande coalizione » ne avevano ottenuti nel-

le più recenti consultazioni elettorali), i *no* all'abrogazione del finanziamento dei partiti sono stati soltanto il 56,3%. E non ci si venga a dire (come pure è stato azzardato) che si trattava soltanto di . . . una legge finanziaria . . .

Il segnale di allarme non può rimanere inascoltato. Gli italiani hanno dato una nuova prova di maturità. Chiamati a pronunciarsi, a un tempo, sulle istituzioni e sui modi di esercizio del potere, hanno voluto e saputo discernere tra i due temi, senza associare i due oggetti in una unica assoluzione o un'unica condanna.

Sappiano i partiti apprendere la lezione. La democrazia si regge sui partiti. Ma non v'è democrazia laddove i partiti possono vivere ed operare al di fuori delle regole del gioco democratico. La prima delle quali è che nella repubblica il « palazzo » è la casa di tutti, e non di alcuni soltanto. Una casa nella quale tutti debbono essere ammessi e tutti debbono poter quadrare e decidere insieme. Altrimenti, alla lunga, o chi sbaglia paga, o la democrazia chiude i suoi giorni.





Era facilmente prevedibile che il giudizio di accusa deferitole dal Parlamento (caso Lockheed) avrebbe esteso alla Corte Costituzionale — l'unico corpo dello Stato che pareva esserne rimasto finora esente — la crisi delle istituzioni. Troppo ambigue le strutture e troppo insicura la normativa — risultante da stratificazioni non sedimentate e non passate al vaglio di precedenti esperienze — perché, dovendo il macchinoso sistema escogitato dai patrii soloni entrare in funzione proprio in un'ora così delicata della vita del Paese, la Corte non fosse messa in difficoltà.

Diventa a questo punto un dovere richiamare l'attenzione su certi aspetti delicati, trascurando i quali si rischierebbe di compromettere unitariamente (e non solo in riferimento al giudizio d'accusa che in questi giorni impegna l'alto consesso) la funzionalità e la vita stessa di questo essenziale strumento garantistico della nostra democrazia. È in questione addirittura la composizione dell'organo, pietra angolare di qualsiasi istituzione.

Non mi occuperò qui della legittimità di certe disposizioni integrative — non all'unisono con la lettera e lo spirito della normativa costituzionale —, che potrebbero addirittura consentire che la decisione del giudizio di accusa venga presa da un collegio costituito da sedici giudici « politici » e da soli cinque giudici « togati ». . . Anche a questo più che delicato aspetto sarebbe però bene che la Corte ponesse mente sin da ora.

Intendo invece soffermarmi su un argomento di bruciante attualità, data l'imminente scadenza di due giudici togati (altri due scadranno poi entro l'estate del prossimo anno).

---

\* Da: « Il Tempo » - Venerdì 6 Maggio 1977.

Il 4. comma dell'art. 135 della Costituzione dispone che, al compimento del periodo della sua carica, ogni giudice togato cessa automaticamente « dall'esercizio delle funzioni ». La norma è anomala, in quanto deroga al generale principio della prorogatio. Essa fu introdotta nel 1967 nell'intento di scongiurare il rischio inerente all'interesse che questa o quella parte politica possa avere a manovrare per procrastinare la nomina del successore di questo o quel giudice « gradito ». Si volle cioè evitare che ragioni di parte (e cioè di ordine soggettivo) possano frapporsi al naturale avvicendamento della Corte. Non si considerò invece la possibilità che l'avvicendamento alla scadenza naturale possa essere impedito da ragioni obiettive.

Nel disporre che nei giudizi d'accusa « intervengono oltre ai giudici ordinari della Corte, sedici membri... » (i giudici politici), il 7. comma dello stesso art. 135 comporta, a propria volta, che tutti i giudici togati partecipino necessariamente ai giudizi d'accusa (salvo i casi di impedimento e salvo che un giudice togato venga, per sorteggio, escluso in attuazione all'art. 26 della legge n. 20 del 1962, il quale vuole che nel collegio siano sempre in maggioranza i giudici politici).

Vige inoltre il naturale principio (valido per ogni processo penale, e anche per quello costituzionale), per cui, una volta iniziato il giudizio, nessun giudice può essere sostituito, non potendo la decisione essere presa se non da giudici che abbiano preso parte a tutte le sedute del giudizio.

Combinato con la regola, appena ricordata, in base alla quale tutti i giudici togati della Corte debbono necessariamente far parte del collegio chiamato a decidere i giudizi di accusa, esso comporta che, ove un giudice togato dovesse sottrarsi ad un altro nel corso di un giudizio di accusa, questo dovrebbe esser ripreso daccapo. Col rischio di una ripetuta necessità di ricominciare ex novo il

giudizio (a partire da quale momento è superfluo approfondire in questa occasione). Una prospettiva più che attuale, date le prossime diverse e frequenti scadenze, più sopra accennate, di giudici togati.

Viene naturale a questo punto di chiedersi se una così irragionevole prospettiva sia compatibile con l'ordine costituzionale.

Una prima considerazione da fare è che non può non considerarsi inerente all'« ordine del sistema » la esigenza che il Paese sia liberato nel più breve tempo dal grave *stato* di crisi in cui la pendenza di un giudizio di accusa pone, per sua natura, le istituzioni.

Un'altra connaturale e imperiosa esigenza è quella determinata dal rischio che possibili ostruzionismi (delle difese, dei commissari d'accusa, di una parte dei giudici) rallentino il giudizio in vista della sostituzione di uno o più giudici togati, di imminente scadenza e « non graditi », con successori prevedibilmente orientati in modo diverso.

Ma soprattutto sono da tener presenti due regole costituzionali sottese agli artt. 25 e 135 della Carta fondamentale. Il primo di tali articoli, ispirato al principio di imparzialità (come la generalità dei precetti relativi all'esercizio della funzione giurisdizionale), affonda le radici nel concetto che l'organo giudicante non deve essere costituito in vista di un singolo processo. Il secondo (specialmente se interpretato anche alla luce delle altre regole costituzionali relative alla formazione degli organi giudicanti) appare ispirato alla necessità che la scelta dei giudici togati della Corte — destinati a restare in carica per nove anni — abbia luogo avendo di mira i compiti di questa nella loro complessa unità, e non subisca distorsioni provocate dagli interessi politici che può suscitare la pendenza di un processo naturalmente condizionato (come i processi d'accusa) dalla politica.

Queste ragioni, di ordine costituzionale, non possono non essere considerate prevalenti rispetto al divieto di pro-

rogatio enunciato nel 4. comma dell'art. 135. Quest'ultimo fu ispirato del resto, come si è detto, dalla finalità di evitare che il naturale avvicendamento dei giudici subisca alterazioni a causa di interessi di parte, e cioè soggettivi. Sono invece interessi di ordine oggettivo, aventi radice nell'ordine costituzionale, quelli i quali esigono che, iniziato un giudizio di accusa, esso prosegua sino alla fine con la partecipazione di quegli stessi giudici togati con i quali ebbe principio.

Poiché l'art. 135, 7. comma, esige come si è detto che al giudizio di accusa partecipino tutti i giudici togati in carica, non potrebbe invece pensarsi alla continuazione della partecipazione del giudice scaduto al processo d'accusa, quando fosse stato nominato il suo successore, rimanendo quest'ultimo escluso: del collegio possono e debbono far parte solo i giudici togati in carica e i giudici aggregati, non altri. Di qui anche l'inammissibilità che, cessato a tutti gli effetti il giudice togato, e nominato il successore, quest'ultimo possa restar fuori del processo di accusa.

Ancor meno potrebbe poi pensarsi che, scaduto un giudice togato in pendenza del processo d'accusa, lo si faccia cessare senza far luogo alla nomina del successore. Sarebbe, questa, una intollerabile mutilazione della Corte.

Non sarà mai ripetuto abbastanza che, se si vogliono evitare fatali storture, i precetti legislativi, e soprattutto quelli costituzionali, non possono essere interpretati avendo riguardo alla loro lettera e non anche al contesto in cui sono calati e ai principi di ragione che fanno del sistema un'inscindibile unità.

Il tempo chiarirà definitivamente, anche prima che gli episodi di queste ore oscure della nostra repubblica siano diventati storia, quali settori delle forze politiche abbiano avuto interesse a destabilizzare la situazione avvalendosi di una crisi al Quirinale, e quali a resistervi, e come, e sotto quali nuove sollecitazioni, l'iniziativa ultima della destabilizzazione sia stata presa proprio da quella parte che più era apparsa, fino all'ultimo, interessata ad opporvisi. E dirà pure se sia stato bene che la crisi sia stata fatta lentamente aggravare, anziché consentire che si risolvesse subito, in modo meno traumatizzante, allorché si era in tempo, le buone disposizioni esistevano, e la funzione presidenziale era nella pienezza dell'autorità. Come pure se una destabilizzazione sia opportuna e utile in questo momento al Paese (ma è da porre in conto anche l'utilità della cancellazione del semestre bianco).

Una cosa è certa fin da ora. Ed è che simili crisi scuotono le istituzioni. Di qui la necessità di uscirne nel modo migliore, e, possibilmente, senza sedute rinnovate all'ultimo sangue. La magistratura presidenziale rappresenta uno dei cardini del nostro sistema costituzionale, e, dato il suo livello, il suo carattere monocratico e la somma dei poteri che comporta, abbisogna di essere esercitata al massimo grado di rappresentatività e di autorevolezza.

È vero che la posizione di « capo dello Stato » non colloca il presidente, in democrazia parlamentare, al di sopra degli altri organi costituzionali. Egli non è capo né dell'esecutivo, né di alcun altro Potere dello Stato. È altrettanto vero però che il presidente non è un mero sim-

---

\* Da: « Il Tempo » - Sabato 17 Giugno 1978.

bolo, riducendosi il suo ruolo a rappresentare formalmente « l'unità nazionale », come si esprime la Costituzione. È egli stesso, nell'esercizio delle sue funzioni, un Potere dello Stato.

Si sommano nella sua magistratura funzioni altissime, *sue proprie*, quali quella di conferire l'incarico di formazione del governo e quella di scioglimento delle camere: funzioni cui il governo rimane estraneo, anche se esse sono, in vario modo, necessariamente condizionate dal gioco degli equilibri politici. Di immensa importanza è anche la potestà presidenziale — ugualmente libera da ogni ingerenza governativa — di nominare un terzo dei componenti della Corte costituzionale: essa rappresenta un modo incisivo di contribuire alla formazione degli indirizzi interpretativi ed eventualmente evolutivi nell'applicazione della Costituzione. Custode e garante della legalità repubblicana e degli interessi permanenti della Nazione, il presidente, poi, presiede il consiglio supremo della magistratura, e « ha il comando delle forze armate », presiedendo, in connessione a ciò, il consiglio supremo di difesa, consesso governativo che sovrintende alla politica della difesa nazionale.

Ma non è soltanto in questi interventi di ordine — diciamo così — episodico (cui sono da aggiungere la autorizzazione a presentare alle Camere i disegni di legge governativi, nonché i messaggi che la Costituzione consente al presidente di indirizzare alle stesse Camere al fine di invitarle a una ulteriore riflessione sulle leggi approvate, come pure al fine di richiamare la loro attenzione su qualsiasi altro oggetto di interesse generale) che il ruolo presidenziale si fa sentire e può pesare. Anche se meno appariscente, può essere ancor più significativa la funzione di monito, di consiglio, di invito alla riflessione, che un presidente esperto e saggio è in grado di svolgere ogni giorno nei confronti del governo e dei singoli ministri, attraverso i necessari incontri, preordinati alla ap-

posizione della sua firma a quegli atti governativi per cui la Costituzione o le leggi la esigono. I quali sono gli atti più importanti del governo: vi rientrano, tra l'altro, la generalità dei provvedimenti per cui è necessaria una deliberazione del Consiglio dei Ministri, e, tra questi, i decreti-legge, le leggi delegate e i regolamenti, i trattati internazionali, i decreti di nomina dei massimi « servitori dello Stato » e dei supremi amministratori dei grandi enti di Stato. Dell'importanza di questa delicatissima e silenziosa funzione, nell'esercizio della quale sono consigliere necessarie ed essenziali la temperanza, la prudenza, l'esperienza, la cultura, ci ha lasciato una incomparabile testimonianza Luigi Einaudi nel libro *Lo scrittoio del presidente*.

Un rilievo ancor più spiccato è poi quello che la figura del presidente può assumere nei momenti di emergenza. È ancora vero quanto scriveva oltre cento anni fa un grande costituzionalista inglese, quando paragonava il capo dello Stato, nel regime parlamentare, a un leone dormiente, il quale deve ridestarsi e far sentire tutto il suo vigore e il suo prestigio nelle ore di crisi. Abbiamo visto che proprio al presidente la Costituzione affida il compito di tirare le fila in occasione delle crisi di governo e di quelle parlamentari. Ma il ruolo di rappresentante dell'unità nazionale, e perciò di magistrato che impersona gli interessi permanenti della nazione, comporta ben più alte responsabilità nelle ore in cui sia la stessa comunità ad entrare in crisi. Sarà un ruolo da esercitare essenzialmente attraverso il consiglio, l'ammonimento, l'incoraggiamento. Ma il presidente non potrà essere assente.

Sono proprio la quantità e l'importanza dei compiti che, sia pure variamente condizionati, si concentrano nella persona del presidente, realizzando in essa una somma incomparabile di responsabilità, ad esigere nel prescelto per l'altissima magistratura doti non comuni ed esemplari. Ma una, tra le altre, assume il massimo spicco, ed è la

capacità di collocarsi e mantenersi — qualunque sia l'ascendenza politica del presidente — al di sopra e al di fuori delle contese, sì che tutta la Nazione — che egli è chiamato a rappresentare unitariamente — possa riconoscersi in lui, e nessuna delle parti impegnate nella competizione politica possa muovergli onestamente rimprovero di decisioni non equanimi. Il suo arbitraggio deve essere al massimo grado imparziale, perché il gioco democratico si svolga nella piena fedeltà alle sue regole naturali, sancite nella Costituzione.

Il Paese è stato percorso in questi mesi da tutta una catena di episodi allarmanti. Nulla ancora lascia pensare che esso possa considerarsene rigenerato. La scelta dell'uomo giusto alla presidenza della Repubblica potrebbe essere un segno positivo ed un contributo alla ripresa. Speriamo che i grandi elettori che entro il 30 giugno si riuniranno nell'aula di Montecitorio riescano a superare le obiettive difficoltà e ad essere all'altezza dell'occasione.



La vita sociale e politica italiana è stretta tra le ferree ganasce di un'assurda tenaglia. Da una parte un sanguinario terrorismo manovrato dallo straniero. Dall'altra certo oltranzismo garantistico che — volente o no — gli assicura vantaggi e protezione.

Paghiamo il fio di forme esasperate di garantismo che vanno al di là della Costituzione e che ci siamo lasciati improvvidamente imporre negli ultimi lustri. Esse costringono le istituzioni in una paralizzante camicia di Nesso.

La fissazione dell'ordine del giorno delle Camere esige, per regola, il consenso di tutti i gruppi politici. Difficoltà, di conseguenza, nel condurre avanti l'opera legislativa indispensabile per realizzare quel poco di programma politico che l'intrigo dei condizionamenti gli consente di svolgere tra mille ostacoli, il governo è costretto a legiferare per decreto. Ma, a questo punto, altri garantismi privilegiano gli oppositori, anche i più insignificanti. I decreti-legge si affollano in fondo all'imbuto del fatale bimestre; sparuti gruppi parlamentari hanno buon gioco nel provocare, attraverso forme sempre più sofisticate di ostruzionismo, l'ingorgo e l'arresto dell'iter della conversione in legge.

Il regolamento della Camera dei deputati assicura, nella discussione, a ciascun parlamentare, sol che il proprio gruppo non aderisca all'invito alla chiusura della discussione, ben venti minuti per ogni emendamento. I missini, i quali avevano predisposto ben cinquemila emendamenti, riuscirono a far cadere per due volte, nel 1974-75, i decreti-legge sulla Rai. Altrettanti emendamenti preannunciano i radicali — che sono solo diciotto dei seicentotren-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Domenica 20 Gennaio 1980.

ta deputati — per la legge sul terrorismo; sarebbero migliaia di ore di discorsi ripetitivi, solo che ciascun proponente volesse illustrare tutti i suoi emendamenti per venti minuti. Dunque il decreto — pur applaudito dalla quasi totalità degli italiani al suo apparire — corre il rischio di non diventare legge. Del resto, chissà quando la discussione potrà cominciare, dato il *filibustering* intanto ostinatamente praticato ad oltranza dagli stessi radicali, nei confronti della legge per l'editoria, così come, in precedenza, delle leggi di conversione di altri decreti.

\* \* \*

Il governo non potrà uscire dall'*impasse* se non ponendo sulla legge per il terrorismo la questione di fiducia. Ma — specialmente in una situazione di labilità politica come quella in cui viviamo — non si può pretendere che un governo ponga la questione di fiducia su ogni legge di conversione. D'altra parte, oggi come oggi, appare impossibile legiferare con tempestività senza avvalersi della decretazione d'urgenza. Il che conferma l'esigenza, tante volte affermata, che sui decreti-legge le intese politiche indispensabili vengano raggiunte prima di emanarli, e che al Parlamento sia consentito di convertire o non convertire i decreti, ma non anche di emendarli (« prendere o lasciare »); ciò inerisce all'essenza stessa della decretazione d'urgenza.

Ma torniamo all'ostruzionismo: quello *fisico* (consistente nell'impedimento, spesso violento, dei lavori delle Camere) trova sufficienti rimedi nei regolamenti parlamentari, e viene da tutti condannato. Non è tollerabile che il Parlamento e il Paese continuino a subirne l'abuso. L'applicazione cavillosa delle garanzie offerte dai regolamenti per il buon funzionamento del Parlamento, l'impiego esasperato e strumentale delle regole procedurali, si risolvono in *summa iniuria* quando vengono utilizzati allo

scopo di bloccare leggi essenziali per la salute del Paese.

\* \* \*

Nelle nazioni libere all'ostruzionismo parlamentare è stato fatto talvolta ricorso per nobili finalità, consacrate dalla storia. La battaglia per l'indipendenza irlandese si giovò anche dell'impiego di quest'arma alla camera dei Comuni. Ed è memorabile la battaglia alla Camera italiana sulla legge di polizia di Pelloux, sulla quale si chiuse lo scorso secolo e la XX legislatura.

Non può essere considerato però lecito che modestissime minoranze blocchino ad ogni piè verso questa strada distorta ma clamorosa leggi volute dalla schiacciante maggioranza del Parlamento, ansiosamente attese dal Paese, ed essenziali per la salvaguardia di beni fondamentali della società civile. In questo modo non si difendono le garanzie, ci si prende gioco della democrazia, si screditano addirittura le istituzioni, si ferisce, nel Parlamento, la stessa dignità nazionale. L'onorevole Jotti, cui sarebbe stato chiesto di far riprendere in televisione la discussione sulla legge per l'editoria, sembra abbia fatto esattamente rilevare l'inutilità della trasmissione, riducendosi, praticamente, la discussione alla monotona cadenza dei discorsi ripetitivi dei radicali. C'è da chiedersi però se non sarebbe in grado di svolgere un'azione rieducativa ed emblematica il sottoporre, a sorpresa, al giudizio immediato degli italiani, certi modi di far politica che sono sicuramente screditanti.

Nei Paesi di più avanzata civiltà politica si fa fronte in modo fermo e deciso all'utilizzazione chiaramente pretestuosa dell'ostruzionismo. Il pragmatismo anglosassone ha suggerito al Senato americano di conferire alla commissione per i regolamenti la facoltà di rendere operanti, all'occasione, le misure più appropriate per stroncare le degenerazioni. Ai Comuni sono stati riconosciuti allo

*speaker* speciali poteri limitativi. Lo stesso Senato italiano possiede, nell'articolo 100 del regolamento, taluni freni, che, attraverso l'abbreviazione della discussione, rendono meno facile l'ostruzionismo. Non si vede perché il regolamento della Camera dei deputati debba continuare a favorire oltre misura i guastatori.

\* \* \*

Il momento che attraversiamo esigerebbe buona volontà, serietà e concordia da parte di tutti su certe condizioni essenziali della convivenza democratica. Purtroppo continua ad imperversare invece, su fronti diversi e addirittura opposti, la demagogia. Chi trae vantaggio dalla concordia nel crear disordine è l'eversione.

Si sforzino almeno gli uomini di buona volontà nel non disperdersi tra loro quando sono convinti della necessità di misure appropriate. I regolamenti parlamentari del 1971 hanno dato cattiva prova. Essi impastoiano la conduzione del Paese. Li si modifichino affrontando animosamente il prevedibile ostruzionismo ad oltranza. Non si tratta di riformare la Costituzione.

La situazione generale è grave e confusa su tutti i lati dell'orizzonte. Si cerchi almeno di evitare che la gravità e la condanna traggano ulteriore alimento da procedure capaci di favorire coloro che, incuranti degli interessi generali e comuni, si propongono di gettare i bastoni tra le ruote a chi continua ad adoprarsi per far risalire la nazione dal profondo pozzo in cui un po' tutti — ma alcuni con più accentuata responsabilità — l'hanno a poco a poco calata.

## LA LEVA DA MUOVERE ORA È LA CONCORDIA \*

Tradizionali e nuovi, ordinari e straordinari, problemi immensi e tutti acutissimi stanno davanti alla nazione, e urgono con irrestistibile pressione al fondo dell'imbuto. Sono tanto impellenti e improcrastinabili, da fare apparire quasi impossibile il proporre, per essi, un ordine di priorità.

Nonostante alcuni recenti successi — tutt'altro che definitivi — lo stato dell'ordine pubblico continua ad essere quello che è: l'assurda sanguinaria guerriglia non dà segni di tregua. Le immense proporzioni della crisi energetica — resa ancor più aggrovigliata, da noi, dall'intrigo di scandali e faide — aggravano ulteriormente la pesantissima situazione economica, contribuendo ad allontanare la riespansione della produzione, e, conseguentemente, dell'occupazione.

La sostanziale cessazione dell'offerta di alloggi in locazione, connaturale a una normativa tanto più demenziale, in quanto destinata inevitabilmente ad accompagnarsi a un nefasto ritiro dell'imprenditorialità privata dal carente settore edilizio, è venuta, nel momento meno propizio, a surriscaldare l'area delle tensioni sociali, resa già tanto calda dall'inarrestabile fenomeno inflattivo.

Lo spazio delle libertà — già enormemente ridotto dall'affievolimento della sicurezza individuale e patrimoniale, dall'evanescenza del diritto di accesso al lavoro, dalla sostanziale impossibilità di trascorrere all'estero in condizioni decorose un periodo di vacanze o di studio — subisce ulteriori gravissime limitazioni: l'impossibilità di trovare un nuovo alloggio blocca inesorabilmente i giovani

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Venerdì 4 Gennaio 1980.

che intendono sposarsi o rendersi autonomi, le famiglie che crescono, tutti coloro che desiderano trasferirsi da una città all'altra o da un quartiere all'altro.

Le distorsioni e gli sprechi sono stati immensi negli anni del benessere. Ad un certo punto ci siamo stancati del benessere, ma abbiamo non di meno continuato a dilapidare risorse in spese demagogiche: autostrade e cattedrali nel deserto, enti inutili, organici gonfiati di gente che non lavora, imprese improduttive e costosissime tenute in piedi a fini assistenziali a spese della collettività, assegni di studio e diplomi di laurea elargiti a piene mani a gente negata allo studio, una previdenza sociale dai costi assurdamente spropositati rispetto ai servizi resi. Questi sprechi ci hanno messo nella impossibilità di fare, nella misura appropriata, le spese che sarebbero state necessarie e di dedicarci a imprese produttive, quali il contenimento delle montagne e dei corsi d'acqua, l'irrobustimento della rete elettrica, il potenziamento della ricerca scientifica e delle strutture universitarie, la costituzione di un patrimonio edilizio degno di un paese civile. E, prima di tutto, la soluzione in termini non demagogici del sempre differito problema meridionale, da realizzare prioritariamente attraverso l'utilizzazione delle vocazioni naturali di quelle terre, e perciò attraverso la modernizzazione e la specializzazione delle colture e dei prodotti dell'agricoltura, il rimboschimento, la valorizzazione con criteri avanzati nel quadro di una valida programmazione del turismo, delle straordinarie risorse paesistiche, climatiche, artistiche, archeologiche. La programmazione è stata, per noi, soltanto una parola di cui riempirci la bocca. Le regioni sono state finora una delle tante perdute occasioni di rinnovamento.

È su queste cose che tutti — governanti e governati — dovremmo riflettere, passandoci una mano sulla coscienza all'inizio dell'anno nuovo. Sono questi gli aspri problemi che stanno davanti a noi, esaltati dalle diminui-

te risorse che gli altissimi costi dell'ordine pubblico e dell'approvvigionamento energetico consentono di destinare ad essi. Problemi la soluzione dei quali appare inconcepibile in mancanza di quella concorde disposizione ad affrontare i necessari sacrifici e ad accettare le indispensabili rinunce, che il particolare quadro politico nazionale rende a un tempo difficilissima e indispensabile.

La storia e lo stesso nostro tempo ci hanno offerto prove esaltanti di volontà di ripresa a costo di sacrifici immensi. Alla ricostruzione delle case la Germania distrutta dalla guerra seppe, con ferma volontà, far precedere quella delle sue industrie. Gli anni eroici della ricostruzione misero noi stessi in condizione di richiamare sul nostro « miracolo » l'ammirazione del mondo.

È sulla saggezza degli italiani che occorre tornare a poter contare; ma soprattutto sulla ritrovata saggezza di coloro che con varia ma solidale responsabilità detengono — al governo o all'opposizione, nei partiti come nei sindacati — le leve del potere, non importa come conquistato e finora gestito.

Quando si parla con la gente della strada, lo spirito di solidarietà appare tutt'altro che latente e lontano. La gente è consapevole delle difficoltà dell'ora, e sa che senza uno sforzo straordinario non sarà facile venir fuori dal buio tunnel. Sa anche misurare la profondità dell'abisso nel quale altrimenti il paese precipiterebbe: tanto un caos di tipo argentino, quanto una dittatura di qualsiasi colore rappresenterebbe una condanna per tutti e per ciascuno.

È dunque a coloro che dispongono delle leve del potere che il discorso va indirizzato. Pensi ognuno di loro un poco di più al destino dell'Italia e degli italiani. Consideri la patria comune come un corpo solo. Svolga, là dove occorra, l'opera di persuasione che appaia utile. Il tracollo dell'Italia non gioverebbe a nessuno e a molti di loro meno che agli altri. Lunghi anni di battaglie politi-

che condotte senza risparmio di colpi più all'insegna delle ideologie che dei problemi concreti hanno fuorviato un po' tutti, distogliendoci dalla realtà delle cose. Non sarà però difficile, quando lo si voglia, richiamare gli italiani ai problemi gravi e urgenti dell'ora.

Se esistono ancora sacche di parassitismo, di privilegio, di occultamento, le si eliminino senza risparmio. Se c'è chi rende di meno di quel che pretende, sia obbligato a ridimensionare il rendimento o la pretesa. Se, anche tra gli onesti, esiste chi può dare di più, chi può impegnarsi di più perché il paese sopravviva nella democrazia, venga ugualmente chiamato a dare e fare quanto è in suo potere. Pure chi non ne ha colpa deve portare acqua quando la casa è a fuoco. Nell'ora dell'incendio è vano discutere delle colpe.

L'appello è ancora e sempre alla solidarietà. Intesa però quest'ultima, non nel senso di spartizione del potere, bensì nel senso di responsabile partecipazione unitaria alla soluzione dei problemi nazionali. Seggano coloro che dispongono del potere decisionale attorno a un tavolo, si guardino negli occhi, si parlino con franchezza da italiano a italiano consapevoli del passato, del presente e del futuro, ceda ognuno quel che sa di poter onestamente cedere, sia intransigente ognuno su ciò che sa non dover essere a nessun costo ceduto. Se questo avverrà, se i cittadini leggeranno in essi e nelle loro decisioni un comune sentire intorno agli interessi e ai beni indivisibili capiranno i sacrifici che tutti — anche se necessariamente in misura differenziata — dovranno affrontare e non si tireranno indietro.

Il resto — coalizioni, alternative, riforme istituzionali — è, in un'ora come questa, cosa certo importante, ma non primaria. E tutto ciò che vi attiene non potrà non essere semplificato e facilitato dalla dimostrazione in ordine alle cose concrete, in ordine al patrimonio comune e irrinunciabile della nazione, di un'autentica e sincera



volontà comune. Di quella volontà che non può essere eletta in una qualsiasi decisione comune dettata da ispirazioni contrastanti.



Sandro Pertini governa con ferma sicurezza il secondo giro di boa del settennato presidenziale. Un modello nuovo di presidenza, il suo. Esso ha dato vitalità e slancio a una funzione, che, inauguratasi con De Nicola, all'insegna del più assoluto distacco, e guardata, specialmente dopo Einaudi, con una prevenzione quasi paralizzante, era stata concepita invece dai costituenti per assolvere un ruolo tutt'altro che passivo e silente.

È vero che la Costituzione rifiutò il disegno presidenzialistico di Calamandrei. Ma è anche vero che essa conferisce al presidente una collocazione tutt'altro che secondaria ed inerte. La posizione presidenziale è destinata ad emergere, in funzione arbitrale, in occasione delle svolte più delicate della vicenda politica nazionale, specialmente in presenza di una grossa frammentazione delle forze politiche.

È compito eminente del presidente il superamento delle crisi di governo, e, mediante lo scioglimento delle Camere, dei problemi della governabilità del Paese. La presidenza, alla quale confluiscono, come a un punto di verifica e di coordinamento, tutti i principali canali attraverso i quali scorre l'azione di vertice dello Stato — le leggi, le principali scelte governative, la politica estera e militare, la composizione della Corte costituzionale, il governo della magistratura — è destinata ad esercitare però una presenza ben più vasta e pregnante.

La diminuzione della quale, specialmente se accompagnata dalla crescita, nella direzione politica, di istituzioni, forze e ruoli non contemplati, contribuisce fatalmente all'alterazione del quadro del sistema. Un'altera-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Mercoledì 9 Luglio 1980.

zione non meno deformante di quella che si produrrebbe quando fosse la presidenza ad assumere un ruolo prevaricante.

Il merito di Pertini è stato di far riassumere alla presidenza il suo peso naturale. Un peso tanto più importante in un'ora di generale recessione degli istituti costituzionali. Certi moniti al governo, certe opportune convocazioni e consultazioni, il rinvio di certi decreti-legge, certe prese di posizione, persino impetuose, al cospetto del Paese, hanno segnato il nuovo corso della presidenza. Costituiscono il segno di un ritorno di questa a un suo ruolo significativo.

Come ha potuto inaugurarsi questo nuovo corso, che ad altri non sarebbe stato consentito? Certamente anche al bisogno, che il Paese sente, di essere governato. Il ruolo del capo dello Stato emerge e spicca — come viene generalmente riconosciuto — nelle ore dell'emergenza nazionale. Deve essere così. Non si tratta di un'anomala suppelena, ma di un fenomeno fisiologico di equilibrio istituzionale.

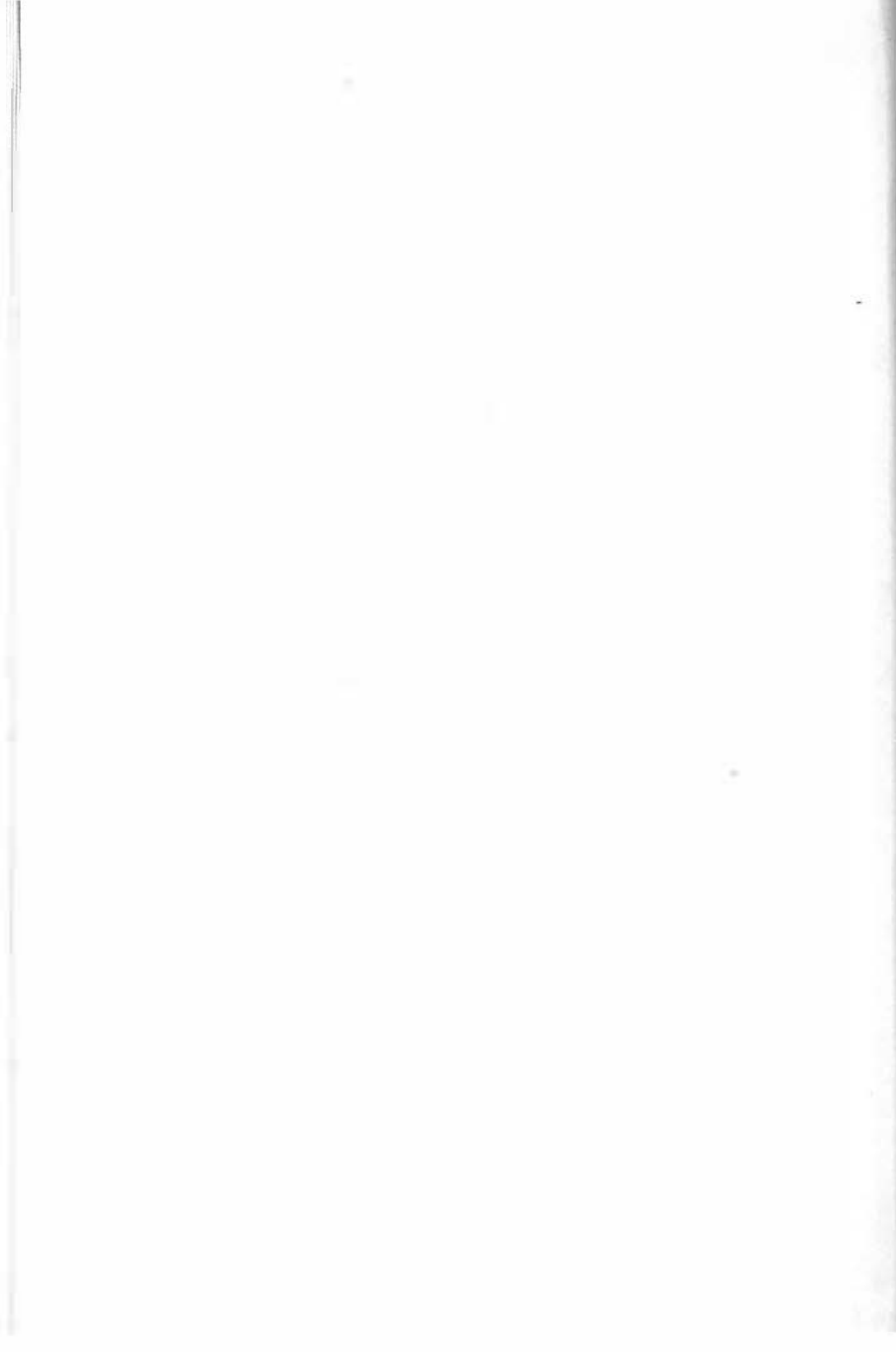
La soddisfazione di questa naturale esigenza ha trovato però nella figura di Pertini la condizione della sua felice realizzazione. Il passato di perseguitato e di combattente per la libertà, il senso dell'onore, la fiera dignità dimostrata nell'affrontare il tribunale speciale e il carcere, l'onestà e il rigore morale e civile rivelati nella partecipazione alla battaglia politica, l'imparzialità con cui presiedette la Camera dei deputati, fanno di lui il simbolo della militanza repubblicana, e lo collocano al di sopra dell'adombrabilità di qualsiasi prevenzione e sospetto circa i fini della fermezza usata nell'esercizio della carica. Era questa la condizione prima del recupero del ruolo presidenziale.

Fu felice ventura, dunque, che l'aggrovigliatissima vicenda, carica di incertezze, la quale aveva condotto ad una situazione di stallo la competizione per il rinnovo della

carica presidenziale, abbia avuto il suo sbocco, due anni fa, nell'elezione di Pertini, impreveduta fino al giorno prima.

Il modo in cui egli ha esercitato la carica in questi due anni sta a confermare che le ben conosciute doti di vigore continuano a fare, di questo vecchio di sorprendente e vivace energia, un uomo pienamente all'altezza dell'importante compito. E l'azione da lui svolta, e il senso morale e patriottico che l'ispira, danno torto a quei pochi che, in un quadro globale straordinariamente positivo, attribuiscono significato a qualche marginale esuberanza del carattere generoso del presidente. Gli uomini migliori vanno giudicati nell'unità della loro opera.

Il popolo lo sente, considera sinceramente come presidente di tutti gli italiani il presidente galantuomo, gli vuole bene, ed augura a se stesso e a lui che questo settennato giunga a compimento mantenendosi nella linea dei due anni trascorsi.



## NON SAREBBE STATO ANTICOSTITUZIONALE RIPRESENTARE ALCUNE PARTI DEL DECRETONE \*

I giornali hanno cercato di spiegare a base di specchi e specchietti al frastornato lettore chi lucra e chi perde in conseguenza della bocciatura del secondo decretone. Ma chi perde sicuramente, e più di ogni altro, è il Paese. Perde nella finanza e nell'economia pubblica, nella credibilità del potere, nella pace sociale, nella dignità nazionale.

Si riparte dall'ora zero e cioè dal 2 luglio. Anzi almeno da un mese prima, se si deve contare — come è necessario — anche il tempo occorrente a predisporre la materia del provvedimento. Come se tutti questi mesi non fossero esistiti. Come se l'economia e i problemi sociali e politici del Paese potessero consentirsi il lusso di una così lunga vacanza e di quella — tanto carica di nubi — che le farà seguito, ed è appena cominciata.

Come sempre accade in un corpo in cui la mancanza di cure tempestive sia venuta assommando una serie di malanni compromettendo tutti i suoi organi, un colpo ad uno solo di questi ha messo in crisi l'intero organismo, che è ai limiti della resistenza. La caduta del governo ha trascinato con sé la soluzione dei problemi, che ci portavamo dietro, della Fiat, della SIR, del Mezzogiorno, degli oneri sociali e di tutta l'economia, senza contare quelli della finanza pubblica.

Ma la debolezza del governo — nato asfittico — si ricollega a sua volta al cieco egoismo delle fazioni e ad una regolamentazione del parlamento studiata apposta per agevolare i più bassi istinti di quelle. Siamo la più contraddittoria delle democrazie basate sui partiti: è com-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Giovedì 2 Ottobre 1980.

messo ai partiti il compito di fare i governi, i programmi e le scelte fondamentali e l'assumerne la responsabilità; ma poi i parlamentari di quegli stessi partiti possono far cadere con un soffio l'intero castello, attraverso l'irresponsabilità del voto segreto. Siamo il solo Paese dove il governo che abbia ottenuto la fiducia su una legge essenziale del proprio programma può esser fatto cadere un minuto dopo attraverso la ripetizione assurdamente necessaria della votazione sulla medesima legge a suffragio segreto. Il nostro è il solo parlamento dove per programmare il lavoro occorre il consenso di tutti i partiti e l'ostruzionismo viene privilegiato al limite della paralisi. Se ha bisogno di leggi per realizzare il suo programma il governo è costretto a ricorrere alla decretazione d'urgenza; ma poi le opposizioni si adontano dell'abuso di questo inevitabile ripiego, e con l'aiuto dei franchi tiratori si appostano, armate, alla stretta del voto segreto.

Questa non è già più una democrazia, è un sistema rinunciatario.

Ne dà testimonianza anche l'abbandono al loro destino, da parte delle diverse forze politiche, di tutte le pezze — persino di quelle sulle quali esisteva ed esiste un ampio consenso — con le quali si stava cercando di rattoppare lo sbrindellato tessuto dell'economia e della finanza.

L'opposizione e i franchi tiratori ne hanno fatto strame in blocco nella seduta di Montecitorio di sabato mattina, all'unico scopo di far cadere il governo. Questo, costretto già una volta a ripresentare il decretone, rifiuta di far rivivere nella medesima forma sia pure quella parte del contenuto di esso sulla quale il consenso non mancherebbe. La delusione e l'amarezza sono giustificate, ma non possono tradursi in dispetto senza assumere una corresponsabilità con chi ha strumentalizzato la caduta del decreto alla caduta del governo.

Le obiezioni di ordine costituzionale non appaiono

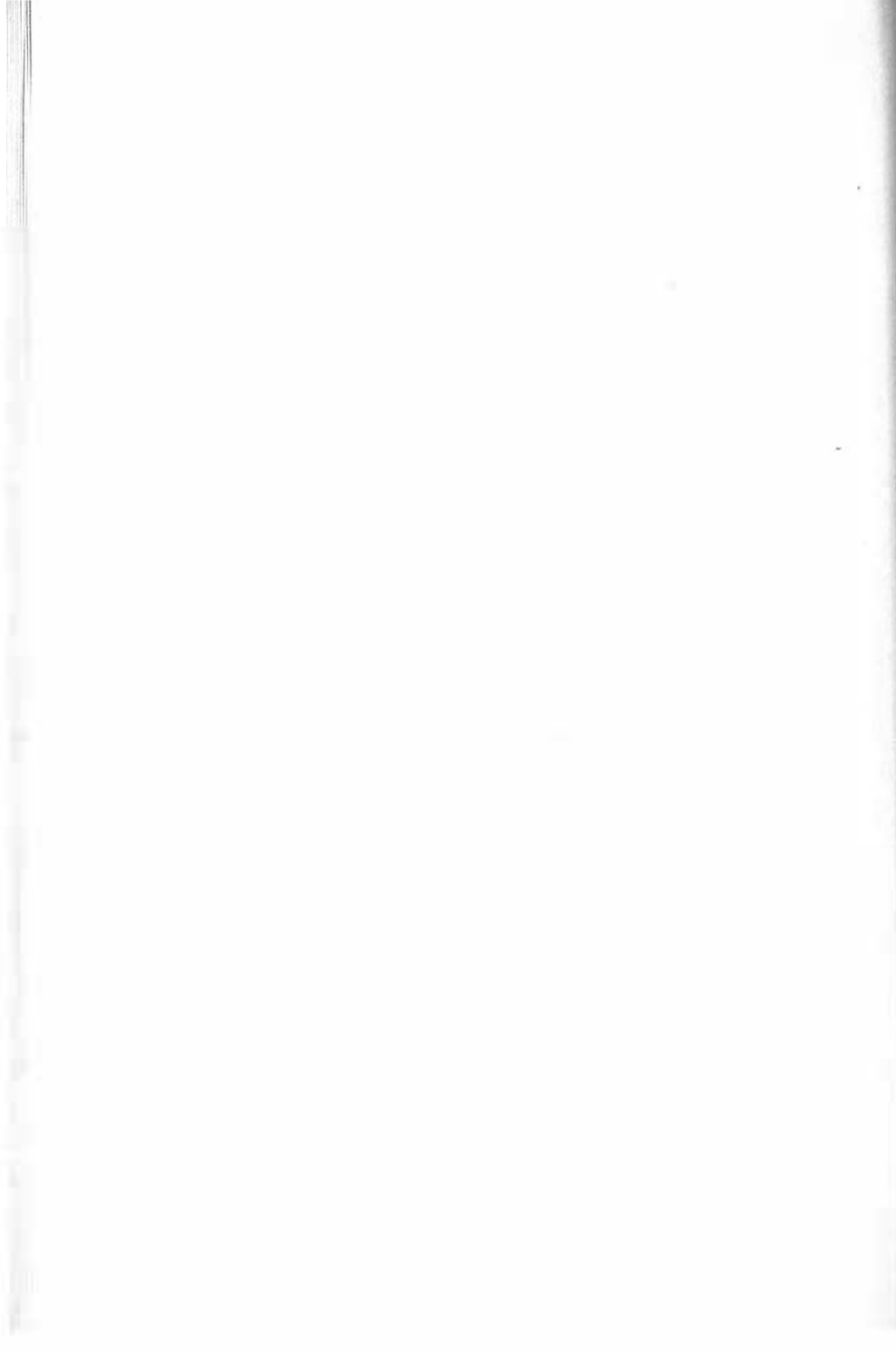


né vigorose, né decisive. Non vigorose, poiché il decreto è caduto nel suo insieme: non appare prevedibile che subirebbe la medesima sorte quella parte di esso sulla quale il consenso appare sussistere: né a un governo dimissionario è preclusa la potestà di decretazione d'urgenza. Non decisive, poiché della effettiva necessità di una decretazione di urgenza giudica solo il parlamento in occasione dell'esame del provvedimento ai fini della conversione in legge.

Quando però il governo preferisse restarsene arroccato nel suo risentimento, non dovrebbe essere impossibile ai partiti trovare nel parlamento la sede di un incontro valido a salvare il salvabile. Obiezioni costituzionali sicuramente non ne esistono. E di quelle che eventualmente volessero leggersi nei regolamenti parlamentari solo il parlamento è giudice.

Questa vicenda ha davvero dell'incredibile. Tutti — maggioranza ed opposizione — sono consapevoli (e lo dicono) che certe misure erano e sono indispensabili per dar respiro all'economia e alla pace sociale. Eppure quelle misure sono state bocciate e non appare facile farne rivivere il disegno.

Appare comunque immorale che in una simile situazione i cittadini, già frastornati dalla vicenda incredibile di una tassazione sincopata, vedano a un certo punto parlamento e governo accomunati nel dir loro, in un solido commiato, come se niente fosse: chi ha avuto ha avuto e chi ha dato ha dato.



Le grida di sgomento, disperazione ed esecrazione di tanta gente, duramente colpita e pessimamente assistita, i lamenti dei sepolti vivi, abbandonati sotto le macerie senza che si fosse in grado di fare qualcosa per loro, tutto questo, ed altro ancora, non « è salito, fino al colle del Quirinale ». È lui, il capo dello Stato, che è andato generosamente a raccogliarlo, quel coro di dolore, dalla viva voce di tanti sventurati, guardando, ammutolito, negli occhi, coloro che gli si affollavano intorno non per applaudire ma per condannare.

Il presidente della Repubblica impersona l'unità nazionale, è il supremo garante degli interessi unitari e permanenti della Nazione. È il custode delle istituzioni; ma tra i suoi compiti vi è anche quello di richiamare le istituzioni ai loro elementari doveri verso i cittadini. Un dovere che emerge e deve essere esercitato nelle forme più adatte al caso nelle ore drammatiche della vita del Paese. E quella che attraversiamo lo è.

D'altro canto in un'ora nella quale tanta spiegabile rabbia si scarica contro il potere, un intervento presidenziale indirizzato a richiamare l'attenzione sulle responsabilità serve anche ad evitare che lo Stato stesso sia coinvolto in quella rabbia e travolto da essa. Bene ha fatto dunque Pertini a intervenire.

La gravità del disastro di questi giorni è stata insprita da omissioni imperdonabili. Per ragioni geologiche ed idrologiche, i disastri (terremoti, piene, alluvioni) si susseguono nel nostro Paese con non comune frequenza. Le conseguenze sono però aggravate oltre misura dall'incuria e dall'imprevidenza di chi sarebbe tenuto ad appre-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Venerdì 28 Novembre 1980.

stare le misure per fronteggiarli in condizioni di congrua sicurezza.

Non può essere adottato come esimente il fatto che i governi non abbiano trovato il tempo di emanare il regolamento di esecuzione della legge sulla protezione civile (promulgata da oltre dieci anni!). È obbligo di coloro che hanno il dovere di intervenire nei casi di emergenza, di farlo anche in difetto del regolamento: essi sono perciò tenuti a mantenere permanentemente aggiornati appropriati programmi di soccorso immediato e a concentrare nei posti strategicamente convenienti in misura congrua gli strumenti necessari e ogni altra occorrenza. Tutto ciò che può venire dalla provvidenza e dalla generosità dei cittadini è un di più, sul quale non si deve contare.

Le responsabilità dell'incuria non sono soltanto morali e politiche, ma anche giuridiche. Ed è giusto che siano fatte valere. Non è concepibile né tollerabile che, a qualche anno appena da quanto è accaduto nel Friuli, un disastro come quello di questi giorni trovi, al centro e alla periferia, l'amministrazione così impreparata e ritardataria.

Le responsabilità ultime hanno radici profonde, vengono da lontano. Esse risalgono all'azione politica degli ultimi decenni: non soltanto a quelle della maggioranza, e neppure a quelle della classe di governo. A troppi ha fatto comodo lavorare poco e pretendere molto. A troppi ha fatto comodo secondare questa degenerazione, che ha condizionato negativamente tutto il resto. Il problema della responsabilità rappresenta un groviglio diventato pressoché inestricabile.

Sarebbe ingiusto porre sotto accusa, per i fatti di oggi, il governo in carica, e in particolare il suo presidente. Una serena verifica delle responsabilità immediate e dirette di quanto è appena avvenuto non può essere tuttavia né evitata, né differita.

Ma gli italiani hanno anche il diritto di pretendere

dal governo in carica che non continui ad essere rinviata alle calende greche la rimessa in efficienza della rugginosa macchina dello Stato.

L'uomo della strada si pone, ad esempio, una domanda elementare. È possibile che — nonostante che qui i regolamenti non manchino — nessun ministro e nessun direttore generale si sia finora accorto che il personale dei ministeri sta in ufficio al massimo quattro ore e mezzo al giorno, e ne spende una buona parte a far la spesa, andare al bar e intrattenersi in conversazioni che nulla hanno a che fare con i doveri dell'ufficio? Nessuno si è accorto finora che tutto questo comporta responsabilità non solo morali e politiche, ma anche giuridiche?

Fin quando si andrà avanti in questo modo, fin quando chi avrebbe il dovere di intervenire continuerà a tollerare lassismi e negligenze e ad essere egli stesso negligente, saremo condannati ad altre giornate di lutti e rovine. Nessuno potrà essere però giustificato se, in quei giorni, pretenderà di mettere a confronto gli interventi del presidente della Repubblica con gli articoli della Costituzione.



## I PARTITI SI GIOCANO IL DESTINO DEL PAESE \*

La scelta di Pertini di invitare il governo a presentarsi alle Camere appare cosa logica nella situazione venutasi a determinare.

Dei due ministri collocatisi fuori della collegialità uno solo si era dichiarato disposto a rassegnare le dimissioni. Il Presidente del Consiglio, nel proposito di evitare che il principio della collegialità governativa, codificato nella Costituzione, continuasse a subire insulti e guasti, aveva dichiarato che il governo si sarebbe dimesso nel caso di mancato ritorno in seno alla collegialità o di mancate dimissioni dei due ministri in dissenso. Non aveva altra scelta, essendo attualmente contestato il potere presidenziale di dimettere d'autorità i ministri.

D'altra parte la coalizione di governo continuava — nonostante la scarsa efficienza — ad avere l'appoggio dei partiti: anzi essa ha fornito proprio ieri l'altro due indizi di vitalità. Né si presentavano soluzioni di ricambio.

Per di più la stagione poco propizia alle elezioni scongiura lo scioglimento delle Camere. Quanto all'opzione per un governo « presidenziale », essa non appare immune da incognite laddove non siano le stesse forze politiche a sollecitarla.

L'universale e inescusabile silenzio sui possibili sbocchi della crisi costituiva esso stesso un indice delle difficoltà del ricambio.

Il Presidente della Repubblica dunque era, da un lato, privo di ogni indicazione, e dall'altro non incoraggiato a scelte di ordine « presidenziale ». La sola scelta saggia restava quella del rinvio al Parlamento. La patata bollente

---

\* Da: « Il Tempo » - Venerdì 12 Novembre 1982.

te è dunque ormai, giustamente, nelle mani delle Camere e dei partiti.

L'ora presenta le difficoltà che tutti conosciamo e soffriamo. Se anche in un momento come questo i partiti non sapranno concordare — non importa con quale formula di governo — sulle urgenti esigenze della nazione, avranno segnato il loro destino, e, purtroppo, anche quello del Paese.



Le clamorose reazioni che ha suscitato la presenza alla Camera di Toni Negri in occasione dell'apertura della nuova legislatura erano facilmente prevedibili.

Non v'ha dubbio che i tempi non brevi — e molte volte lunghi e lunghissimi — di tante carcerazioni preventive suscitano sconcerto, anche se non possono non esser poste sull'altro piatto della bilancia le difficoltà e complessità delle inchieste giudiziarie che — come appunto quella del processo del 7 aprile — comportano indaginose e non brevi verifiche. Fu appunto la constatazione di questa non gradevole verità a imporre al Parlamento di ritornare dopo pochi anni sulla famosa legge Valpreda, che con troppa faciloneria una parte di esso era riuscita, in tempi più accesi di quelli attuali, a imporre di prepotenza alla politica giustamente più prudente e che provocò l'uscita dalle galere — e in alcuni casi la fuga definitiva dalla giustizia — di tanti malfattori. Tra i temi che stanno davanti al nuovo Parlamento vi è la riforma del processo penale; ed è auspicabile che in quella sede si riescano a trovare soluzioni più idonee al problema della durata del giudizio e quindi dei limiti della carcerazione preventiva. Questa è sì un male necessario ma è accettabile solo entro margini ragionevoli, senza peraltro trascurare che in questa materia, forse più che in ogni altra, possono non mancare esigenze idonee a legittimare plausibili eccezioni.

Utilizzare però per richiamare l'attenzione su un tanto delicato e intricato problema (così come si è voluto affermare e si afferma) lo strumento dell'immunità parlamentare e farlo in riferimento a un processo che, se le prove raccolte fossero confermate dai dibattimenti in corso, po-

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 14 Luglio 1983.

trebbe concludersi con pene di estrema gravità, in quanto destinate a colpire fatti di sangue voluti e posti in essere a fini di eversione dell'attuale ordine costituzionale, rappresenta una distorsione dell'istituto dell'immunità assolutamente senza precedenti e tale da spiegare le intervenute reazioni, pur senza consentirne una giuridica giustificazione. Una distorsione che rappresenta un autentico insulto alle istituzioni.

L'istituto dell'immunità parlamentare per i fatti posti in essere fuori dall'esercizio della carica non gode di buona stampa. Esistono anzi varie proposte nel senso della sua cancellazione dalla Costituzione. Nonostante l'abuso che ne è stato fatto, io continuo tuttavia a annoverarmi tra coloro che ne difendono la esigenza. È vero che esso fu concepito e nacque per difendere gli uomini del Parlamento dagli abusi prima del principe e poi del potere esecutivo, e che in presenza di una giustizia assolutamente emancipata da quest'ultimo (com'è, per fortuna, il caso della nostra giustizia) l'esigenza originaria dell'istituto è venuta meno. I parlamentari non cessano però di essere esposti agli abusi di altri poteri e di altre fazioni: l'esperienza degli ultimi decenni ci circonda di non pochi episodi di ingiuste accuse e tardivi proscioglimenti di altissimi funzionari, svoltisi all'insegna di interessate persecuzioni. La lamentela di una giustizia troppe volte incontrollata e irresponsabile è tutt'altro che ingiustificata. In simili condizioni — pure delle quali il nuovo Parlamento dovrebbe darsi carico — l'abolizione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere potrebbe essere estremamente rischiosa per l'indipendenza del Parlamento.

Ben altro discorso va fatto però a proposito dell'uso che dell'autorizzazione a procedere è stato fatto in passato. Le statistiche documentano l'avarizia nel rilascio delle autorizzazioni e i ritardi dell'esame delle richieste di esse. L'istituto fu concepito per difendere l'indipendenza dei parlamentari dalla prevaricazione di altri poteri; es-

so si trasforma in un ingiustificabile e immorale privilegio — un concetto che porta impresso in sé il marchio di una diseguaglianza, la quale appare ancor più rimarchevole nei casi di processi in cui per i medesimi fatti siano inquisite più persone — quando lo si utilizzi in ipotesi nelle quali nulla lascia ipotizzare una persecuzione politica. Se vuole riscattare la democrazia italiana dalle ombre del passato, il nuovo Parlamento non potrà sottrarsi a un uso più serio e registrato di questo discusso istituto.

Ancor meno accettabile appare poi un uso sconsiderato e provocatorio ad opera dei partiti (ormai proliferati al di là della misura) della possibilità di sottrarre alla carcerazione, attraverso la candidatura e l'elezione, chi sia inquisito per fatti di estrema gravità. Nessuno ha ancora pensato che una lista locale potrebbe candidare Cutolo o altri capi mafiosi?

Oggi nessuno viene più arrestato, come poteva accadere nell'Ottocento, per reati di opinione. Il tentativo — non si sa quanto sincero — di candidare Valpreda, per sottrarlo a una carcerazione preventiva, allora accusata di inumanità per via della sua lunghezza, fu fatto fallire. Né è dato ricordare precedenti di analoga gravità, non potendosi assimilare né al caso Valpreda, né al caso odierno qualche episodio degli albori della Repubblica.

Viene allora da domandarsi se ritiene fondatamente di accrescere la propria credibilità democratica chi si adopera a disonestare sin dal primo giorno la vita del Parlamento.

L'invito alla serietà e all'austerità delle istituzioni non può non essere rinnovato ogni giorno. Così nei confronti di chi prende diletto a turbarle inutilmente a ragion veduta, come di coloro cui spetta di impiegare con fedeltà le regole della democrazia e con doverosa fermezza gli strumenti ordinati a che non venga fatto un uso distorto degli istituti costituzionali.



Il settennato di Pertini ha davanti a sé una tutt'altro che breve durata, ma si avvia verso il termine. Alla sua fase conclusiva si accompagna, da un lato, il crescere dell'esuberanza presidenziale, inoltrata sempre più in un « colloquio diretto con la nazione » che si fa eco e cinghia di trasmissione di sentimenti diffusi e meno diffusi; dall'altro una maggiore sensibilità e quasi un senso di allarme dell'opinione pubblica e del mondo politico verso l'affermarsi di una interpretazione del ruolo presidenziale che sarebbe mai stata tollerata se adottata dai predecessori e che, accondiscesa al personaggio Pertini sull'onda della simpatia umana verso il « nonno degli italiani », e man mano lievitata, si paventa possa essere fatta propria e perpetuata non senza rischi dall'ormai non più lontano ma incognito successore.

Si parla con preoccupazione di una crescita « strisciante » della funzione presidenziale. Altri più cautamente affida un più morbido giudizio a una pretesa « elasticità » intrinseca della funzione (che cosa vuol dire? Forse che ogni Presidente potrebbe, sull'onda delle simpatie popolari che personalmente sia capace di suscitare, ritagliarsi su misura, a carico degli altri organi costituzionali, quegli spazi di autorità che gli riuscisse di far propri?) Qualunque di esse sia nel vero, entrambe le prospettazioni lasciano, se non presagire, quanto meno ipotizzare ai vertici dello Stato ombre conflittuali che verrebbero ad aggravare quelle, assai dense, che già incombono sulla comunità nazionale. Sarebbe una autentica iattura che l'ipotesi si facesse realtà.

---

\* Da: « Il Tempo » - Venerdì 6 Gennaio 1984.

\* \* \*

La vigente Costituzione assegna al Capo dello Stato un ruolo molto più significativo e consistente di quello che ai predecessori di Pertini sia stato consentito di svolgere da Einaudi in poi, e che un presidente autorevole, leale ed amato è in grado di espletare in tutta la sua pienezza col rispetto di tutti. Ben oltre i limiti della tradizionale forma di governo parlamentare, e ben oltre i poteri, già notevolissimi, di formazione del governo e di scioglimento delle Camere, la Carta del 1947 gli attribuisce compiti di straordinario peso che, esercitati secondo un criterio di unitaria e meditata coerenza, sono in grado di farne una magistratura tutt'altro che formale. Il Presidente può rinviare motivatamente le leggi al riesame del Parlamento e indirizzare a questo messaggi di monito e di sollecitazione; può svolgere, nei continui incontri col Governo, un ruolo di invito alla riflessione e di autorevole influenza persuasiva e dire no a quelle scelte governative (nel campo della legislazione, della politica interna e internazionale, dell'amministrazione) che possano apparire non coerenti con la legalità costituzionale, la correttezza e i supremi interessi permanenti della Nazione; partecipa — attraverso la nomina di un terzo dei giudici costituzionali, la Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura e quella del Consiglio Supremo di Difesa — alla formazione degli indirizzi della politica costituzionale, di quella giudiziaria e di quella militare.

Escludendo l'elezione diretta da parte del popolo e non accennando assolutamente a messaggi alla Nazione — uno strumento cui la Radiotelevisione è venuta a conferire una portata immensa, prima neppure immaginata — la vigente Costituzione — articolata secondo un equilibrio di pesi e contrappesi, la quale, ancorché controllata, vuole concentrata nel Parlamento e nel Governo la funzione decisionale — si è proposta invece di escludere

una presidenza plebiscitaria e protagonista. Ha identificato il ruolo politico del Presidente non negli appelli al popolo (alla De Gaulle) e nella chiamata del popolo ad arbitro delle diversità di vedute tra lui e gli organi del potere politico, bensì essenzialmente nella diuturna, sottile e mediata opera di persuasione e nella facoltà di veto interlocutorio e motivato esercitate prudentemente, efficacemente, saggiamente e il più possibile discretamente, nell'immediato, diretto, leale e costante rapporto con gli organi stessi. Ne ha fatto cioè una magistratura di vigilanza, persuasione e cooperazione, non una magistratura decisionale e ammessa a scelte autonome e alla libera censura delle scelte degli organi competenti. Appunto perciò il Presidente gode della prerogativa della irresponsabilità, la quale sarebbe altrimenti un inspiegabile privilegio.

L'altra strada è in grado di condurre agli incidenti e ai conflitti (non può rimanere a lungo indolore un esercizio duplice e difforme del potere politico) o ad un distacco dalla Costituzione per i piccoli passi.

Tutto può esser modificato, rettificato e corretto, ma in una visione unitaria del quadro istituzionale e non per strappi estemporanei. Ogni mutamento dell'ordine costituzionale non può né deve essere realizzato per strade imprevedute suscettibili di scatenare conflitti e crisi. I mutamenti sono riservati dalla Costituzione al Parlamento, con la possibilità di appello, quando la maggioranza decisionale non abbia raggiunto i due terzi, al referendum confermativo. È questa la strada maestra verso la quale il Parlamento si è cautamente incamminato, affidando a un'apposita Commissione le preve indispensabili verifiche.

\* \* \*

Pertini è amato dagli italiani, dei quali quasi sempre sa interpretare i sentimenti. Gli italiani lo rispettano per il suo passato e per la sua alta coscienza e gli hanno con-

sentito molte cose che non sarebbero state tollerate e non sarebbero tollerate nei confronti di altri. Ma l'ordine costituzionale ha suoi punti fermi e suoi limiti invalicabili che possono essere legittimamente variati solo nel rispetto delle regole solennemente consacrate nel patto nazionale del 1947. Le eventuali variazioni potrebbero avere per oggetto anche i rapporti tra il Presidente e gli altri poteri. Spetta però alla diretta, autentica e responsabile rappresentanza del popolo pronunciarsi al riguardo. *Unicuique suum.*



3.

UNA VICENDA SIGNIFICATIVA:  
IL CASO BAFFI - SARCINELLI



## ABBIAMO PERDUTO LA CERTEZZA DEL DIRITTO \*

Una serie di clamorosi episodi giudiziari, di varia valenza, richiama una volta di più l'attenzione dell'opinione pubblica su quel prezioso bene perduto che è la certezza del diritto. Dell'esistenza di certi beni della vita, e della loro importanza, ci accorgiamo solo quando ci vengono a mancare o si degradano. Proprio come ci accade per gli organi del nostro corpo: gli occhi, il cuore, i nervi.

Allo scadimento, alla perdita della certezza del diritto abbiamo contribuito un po' tutti. La legislazione, con le oscurità, il disordine, le contraddizioni di cui l'hanno incrementata, la sua frammentarietà e accidentalità, l'affastellarsi di disposizioni emanate in tempi diversi senza uno sforzo di coordinamento, al di fuori di una visione unitaria e di qualsiasi costante (dove sono più i codici e i testi unici?).

Il disordine delle menti, lo squilibrio delle coscienze e la rassegnazione della società: ci siamo assuefatti ad assistere pressoché indifferenti, e senza invocare o anche soltanto aspettare giustizia, a misfatti, soperchierie e stravaganze. La distorta crociata di certi pur valenti giuristi, per la « politica del diritto » e l'« uso alternativo del diritto ». L'esonerazione del giudice da qualsiasi responsabilità civile, penale o amministrativa e l'allentarsi, in troppi di essi, del senso di responsabilità morale verso la società: molti di loro dimenticano che lo Stato gli ha conferito non una « carta bianca », ma solo un mandato tecnico. Soprattutto però — causa prima ed effetto a un tempo — l'universale degradazione del sentimento di solidarietà, dell'idea di essere membro, ognuno di noi, di un corpo

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Lunedì 26 Marzo 1979.

solo, il disgregarsi del quale segna la sorte di tutti. Non ci riconosciamo più l'uno con l'altro. Non sappiamo né cosa siamo, né cosa vogliamo essere. In economia, nel costume, nella politica.

Che in una società così scollata, dove ogni cosa viene disattesa e contrastata, dove non esiste più nessuna verità e nessuna fede, il diritto sia diventato un *rebus* che gli stessi giuristi più seri non riescono a decifrare, è cosa che non può sorprendere. Abbiamo una Costituzione, un codice penale, codici di procedura. Ma ognuno vi legge quello che vuole, e molti non vi leggono nulla. Il principio della legalità della pena, il divieto di applicazione analogica della legge criminale stanno scritti invano nella Costituzione e nel codice. E così pure il principio della presunzione di non colpevolezza dell'accusato e quello della riparazione degli errori giudiziari a carico dello Stato: uno Stato in cui né i giudici, né la stampa rispondono verso le vittime dei loro ingiustificati polveroni, non vuole neppure assumere su di sé l'onere di ristorarle.

Per quanto tempo ancora potremo sopravvivere in queste condizioni? Esiste ancora all'interno del sistema una possibilità di salvezza?

Chi, nonostante tutto, continua ad avere fede nelle cose consacrate nella Costituzione scritta del 1947, è indotto a sperare ancora. Ma la speranza non può essere passiva. La salvezza passa — è opportuno ripeterlo in quest'ora — per la volontà di rinsaldare le istituzioni attraverso un responsabile rinnovamento.

## IL « RUMORE » CHE NON PIACEVA A EINAUDI \*

Lo scandalo esploso in questi giorni intorno alla Banca d'Italia in conseguenza dell'iniziativa dei magistrati romani (pur valenti, e, a mio giudizio, non mossi se non da zelo), ha fatto riemergere nella mia mente il ricordo di uno scritto di Luigi Einaudi di tanti anni fa. Un articolo intitolato « Rumore », che l'insigne economista — cessato allora da cinque anni dalla carica presidenziale — pubblicò sul *Corriere della Sera*. Una lezione di economia e di costume, come al solito, di impianto discorsivo, incentrata tutta sulla figura di un uomo, preso a modello: Donato Menichella, l'uomo che alla banca centrale ha dedicato tutta una vita di impegno prezioso quanto silenzioso.

Ogni rumore dentro e intorno all'istituto di emissione può avere ripercussioni incalcolabili: il sussurrare del rialzo o del ribasso del tasso di sconto, « una certa situazione difficile per colpa dell'amministratore delegato o del direttore generale » di un'azienda di credito, possono avere gravi ripercussioni; perciò il governatore Menichella « non ama i "rumori" ». Nel suo studio « non si danno ordini: si discorre, si esamina la situazione, si sgrovigliano i nodi intricati; e si danno consigli ». Ma « ai consigli, che tuttavia praticamente sono ordini, si aggiungono gli aiuti . . . Senza "rumore", senza far accorrere i giornalisti, le situazioni sono discusse a una a una e per ognuna di esse si cerca la soluzione appropriata ».

« Il governatore della Banca d'Italia è informato prima di ogni altro dei peccati, delle trascuranze, delle colpe, talvolta dei reati. I suoi ispettori gli hanno presentato

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Martedì 27 Marzo 1979.

l'elenco di ognuna delle operazioni scorrette commesse da quella banca, da quella cassa: un elenco preciso, con nomi e cognomi, con l'indicazione minuta di ogni irregolarità»: il dilemma è grave: s'ha da « fare giustizia », accada quel che può accadere o agire con cautela? Purtroppo quel che accadrebbe a essere oltranzisti, « sarebbe il disastro », nota Einaudi: « Il credito è quella certa cosa delicatissima che riposa sul silenzio, sulla fiducia, su fattori invisibili e impalpabili ».

Dagli uffici giudiziari le « notizie brutte » filtrano: « La gente parla, il giornale locale insinua. . . ». « Il governatore della Banca d'Italia che sa tutte queste cose in anticipo, deve denunciare in ubbidienza al principio che innanzi tutto i regni si salvano rendendo giustizia? ». O non è « moralmente e socialmente preferibile », invece, come pensano Einaudi e Menichella, « evitare i "rumori" e cercare di tamponare per tempo », e farlo soprattutto attraverso il consiglio?

Queste massime, le quali potrebbero a prima vista apparire pragmatistiche e antilegitarie, hanno un riscontro nell'articolo 10 della legge bancaria, il quale impone il segreto d'ufficio del Servizio Vigilanza della Banca d'Italia su « tutte le notizie, le informazioni o i dati » riguardanti le aziende di credito soggette al suo controllo e su ogni notizia inerente al Servizio, e prescrive che i funzionari di questo riferiscano « esclusivamente » al governatore circa tutte le irregolarità constatate, « anche quando assumano la veste di reati ».

La disposizione appare ordinata a facilitare, in funzione dell'interesse preminente del credito, che rappresenta uno dei pilastri del benessere del paese, la penetrazione e incisività della Vigilanza, la quale in diverse condizioni rischierebbe di diventare problematica. Non altrimenti da quanto dispongono gli ordinamenti di altri paesi di alta civiltà giuridica (e da quanto è previsto nel nostro paese per casi affini), l'articolo 10 appare com-

mettere « esclusivamente » alla scelta responsabile del governatore la decisione se promuovere o no l'intervento dell'autorità giudiziaria. Una scelta che, nella propria autonomia, i vertici della Banca d'Italia si sono preoccupati di preservare dall'accusa di arbitrarietà, confidando in proposito il potere di proposta a una commissione consultiva altamente qualificata.

Come ho detto altre volte, oggi tutto ciò che sta scritto nelle leggi viene posto in discussione, e anche la portata delle ricordate disposizioni della legge bancaria, che hanno voluto commettere alla Banca centrale la scelta responsabile di fare o non fare « rumore ».

Di una cosa almeno mi pare però non debba dubitarsi, e cioè dell'opinabilità dell'opposta tesi. Almeno tale opinabilità avrebbe dovuto scongiurare il « rumore » e i mandati dell'autorità giudiziaria.

Ma il nostro non è più il tempo di Einaudi: è il tempo di quei « rumori » e di quei « disastri » che egli accortamente paventava.





## ALLA CORTE COSTITUZIONALE IL CONFLITTO TRA DUE LEGGI \*

La divergenza di vedute tra Banca d'Italia e autorità giudiziaria a proposito dell'esistenza o meno di un obbligo di denuncia a quest'ultima, da parte della prima, delle irregolarità riscontrate in certi finanziamenti effettuati dal Credito Industriale Sardo alla SIR, è sfociata, come non era difficile prevedere, in un conflitto tra governo ed autorità giudiziaria.

È noto che l'articolo 10 della legge bancaria fa del governatore della Banca d'Italia il destinatario « esclusivo » dei rapporti dei funzionari della vigilanza su simili irregolarità, anche quando queste assumano — come si esprime la legge — « veste di reato », e che i rapporti stessi sono coperti dal segreto d'ufficio. Questa salvaguardia riveste carattere funzionale, a tutela di quel servizio vitale che è, per la comunità, il credito. Questo, e con esso il risparmio, potrebbero risultare compromessi da una incontrollata divulgazione delle notizie. Perciò la valutazione dell'opportunità o meno della pubblicità è rimessa *per intero* al Governatore. Il quale ne risponde *solo* verso l'autorità politica.

L'articolo 12 della legge pone infatti la sua funzione di vigilanza « alle dipendenze » del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, e l'articolo 19 dispone che gli atti posti in essere nell'esercizio *discrezionale* di essa sono « soggetti al *solo* sindacato del Comitato ». Questo dispone poi, al riguardo, di un potere di « alta amministrazione », e perciò esso stesso assolutamente discrezionale.

Nel caso in discussione, dietro conforme parere della

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Domenica 1° Aprile 1979.

commissione permanente tecnico-giuridica istituita dalla Banca d'Italia nel proprio seno ai fini delle decisioni circa le misure da adottare nell'esercizio della funzione di vigilanza sul credito, il Governatore ritenne, nell'esercizio della discrezionalità, di cui dicevo, di non cogliere, nelle irregolarità riscontrate, estremi di rilevanza penale che meritassero di essere deferiti all'autorità giudiziaria. Di conseguenza non effettuò quel rapporto che l'articolo 2 del codice di procedura penale obbliga i pubblici ufficiali a fare quando abbiano notizia di un reato, ma dal quale il ricordato articolo 10 esonera la Banca d'Italia quando la sua valutazione discrezionale lo consiglia.

Il Comitato interministeriale, nell'esercizio delle sue attribuzioni di alta amministrazione del settore, ha ora pigliato atto che « nessuna iniziativa di trasmissione all'autorità giudiziaria doveva essere assunta », e, « approvando il comportamento del Governatore », ha espresso a lui e gli altri componenti del direttorio dell'istituto « piena fiducia », « invitandoli a continuare la loro attività » (e cioè a desistere dal proposito di dimissioni).

Il comportamento della Banca d'Italia ha ricevuto in tal modo la copertura del governo, il quale ne ha assunto la responsabilità politica.

A quali conseguenze ciò potrà condurre?

Delle due, l'una. L'autorità giudiziaria potrà prendere atto della legittimità dell'operato della Banca d'Italia, ormai corroborata anche dalla copertura politica del governo, prosciogliendo da ogni incriminazione i vertici dell'Istituto. Sarebbe la soluzione più lineare. Talune incertezze della normativa possono anche spiegare un errore iniziale, nel quale sarebbe illogico perseverare. Altrimenti il governo potrebbe deferire alla corte costituzionale la soluzione del conflitto di attribuzione insorto con l'autorità giudiziaria, impugnando in quella sede i provvedimenti adottati dal giudice.

È vero che ai sensi dell'articolo 37 della legge ordina-

ria del 1953 sulla corte costituzionale il conflitto tra i poteri dello Stato sorge « per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da *norme costituzionali* », e che la legge bancaria non possiede tale carattere. A parte la latitudine in cui l'espressione dell'articolo 37 suole essere intesa, va però osservato che la limitazione contenuta nell'articolo è di dubbia costituzionalità, se raffrontata con l'articolo 134 della Costituzione, il quale parla genericamente di « conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato ». La limitazione appare tanto più sospetta di incostituzionalità, in quanto in favore del potere esecutivo non esiste una riserva costituzionale di attribuzioni, e le competenze di esso sono quasi tutte determinate da leggi ordinarie. La difettosità dell'articolo 37 risulta poi evidenziata proprio dal caso in discussione, nel quale sono in ballo prerogative essenziali per l'esercizio di una funzione amministrativa di vitale importanza.

L'urgenza determinata dalla sussistenza di un provvedimento limitativo della libertà personale lascia ipotizzare anche la richiesta alla corte della sospensione di quel provvedimento.



« INTERVENGA L'ALTA CORTE »  
PROPONE L'EX PRESIDENTE \*

Le cronache che si occupano della Banca d'Italia e degli interventi del governo e dell'autorità giudiziaria continuano a fare spicco sulle pagine dei giornali.

Può essere opportuno un nuovo sforzo di chiarimento.

Le imputazioni di interesse privato in atti di ufficio e di favoreggiamento, per le quali sono stati aperti procedimenti penali a carico del governatore e del capo della vigilanza non si basano — come fin qui generalmente è stato riferito dalle cronache — sulla omissione di denuncia di fatti costituenti, secondo gli inquirenti, reato i quali sarebbero stati accertati dalla vigilanza nel corso di ispezioni compiute presso certi istituti di credito a proposito di finanziamenti da questi effettuati. Si basano su un fatto diverso, consistente nell'omessa trasmissione all'autorità giudiziaria del rapporto redatto, in occasione di quelle ispezioni, dai funzionari della vigilanza.

In effetti, l'obbligo di denuncia imposto dall'articolo 2 del codice di procedura ai pubblici ufficiali che nell'esercizio o a causa delle loro funzioni o del loro servizio hanno notizia di un reato — obbligo per l'omissione del quale l'articolo 361 del codice penale prevede una semplice pena pecuniaria — non poteva sussistere nella specie, dato che la magistratura penale aveva già aperto un procedimento giudiziario per i finanziamenti considerati irregolari, e dunque era già in possesso della *notitia criminis*: secondo la giurisprudenza in simili casi, apparendo superfluo, l'obbligo di denuncia viene meno.

Orbene, se le cose stanno così, appare assai meno facile ipotizzare i reati di omissione di atti di ufficio e di

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Giovedì 5 Aprile 1979.

favoreggiamento. Non è rinvenibile infatti nel codice penale o in altre leggi penali o amministrative l'enunciazione di un obbligo dei pubblici ufficiali, quand'anche si ipotizzi che siano a conoscenza della pendenza di un procedimento penale per fatti dei quali abbiano comunque notizia, di fornire *di propria iniziativa* all'autorità giudiziaria le notizie e i documenti in loro possesso.

Tra l'altro, l'istruttoria giudiziaria è segreta; e nessuno può conoscere i limiti dell'utilità delle notizie in suo possesso. Né un dovere di tal genere penalmente sanzionabile potrebbe esser letto nel generico obbligo (di cui è parola nella legge sullo stato giuridico del personale civile dello Stato) di « curare » (ma « in conformità delle leggi »), « con diligenza e nel miglior modo, l'interesse dell'amministrazione per il pubblico bene ». Non mi risulta che alcuno abbia pensato di cogliere nel precetto appena riferito un obbligo di collaborazione spontanea con l'autorità giudiziaria. È possibile, allora, configurare come interesse privato in atti d'ufficio o favoreggiamento (reato, quest'ultimo, che presuppone un « aiuto » — e dunque una preordinata cooperazione — ad « eludere le investigazioni dell'autorità »), l'omissione di cui trattasi?

« Nessuno può esser punito se non in forza di una legge » sta scritto nella Costituzione: il principio di legalità della pena, enunciato in questa lapidaria proposizione, esige che nessun comportamento sia considerato reato se non quando venga chiaramente configurato come tale da una legge. Le società democratiche si distinguono da quelle che non lo sono, tra l'altro e prima di tutto, proprio per questo principio.

Un altro aspetto. Nella vicenda giudiziaria della Banca d'Italia v'è un altro punto che non riesce facile affermare almeno a chi non posseda, dei fatti, quella conoscenza piena che solo i protagonisti del processo possono avere. Riguarda le ragioni del mandato di cattura nei confronti di Sarcinelli. Per i reati per i quali si procede non

ricorre l'ipotesi della obbligatorietà del mandato. Le cronache hanno indicato la giustificazione del provvedimento nel pericolo di inquinamento delle prove. Essa lascerebbe però perplessi, quando non si ipotizzasse l'aggiunta, per Sarcinelli, all'imputazione attribuita al governatore, di un'ulteriore imputazione. Due persone lavorano nello stesso istituto e cooperano alla medesima funzione, l'una in subordinazione rispetto all'altra, e vengono accusate degli stessi fatti. Si teme che le prove possano essere inquinate. È coerente che, avendo di mira la prevenzione dell'inquinamento, per una di esse venga disposta la cattura, quando all'altra, la più autorevole, viene conservata (sia pure con debita motivazione, la quale non attinge però alla possibilità-non possibilità dell'inquinamento) la libertà, e con essa il diritto di continuare a circolare e operare nei luoghi dove si teme che l'inquinamento possa avvenire? Confesso di non essere riuscito a comprendere.

Un terzo punto. Se è vero che, come ho detto al principio, ciò di cui vengono accusati i vertici della banca centrale non è l'inosservatezza dell'obbligo di denuncia, bensì quella di un (assunto) diverso obbligo — l'obbligo, non meglio chiarito, di collaborazione spontanea con la giustizia, cui sarebbero tenuti, in tesi, tutti i pubblici ufficiali —, mi pare che la possibilità che il governo elevi un conflitto di attribuzioni nei confronti dell'autorità giudiziaria ne risulti rafforzata, sottraendosi alle obiezioni avanzate a proposito della esenzione, ad opera della legge bancaria, della Banca d'Italia dall'obbligo di denuncia delle irregolarità di rilevanza penale da essa riscontrate nell'esercizio della funzione creditizia.

L'esigenza della elevazione del conflitto si impone di fronte alla pretesa giudiziaria — quando fosse ritenuta inammissibile ed ingiustificata — di privare della libertà e dello stesso ufficio alti funzionari amministrativi preposti a compiti, i quali, pur affidati ad un ente diverso dallo Stato, sono di vitale importanza per lo Stato e vengono

esercitati nell'interesse della comunità e sotto la vigilanza e la responsabilità del governo. Ma ancor più si impone il bisogno di definire la portata degli obblighi di collaborazione cui la pubblica amministrazione e i suoi organi sono tenuti nei confronti del potere giudiziario.

Non è una ragione di prestigio quella che dovrebbe muovere il governo a deferire la questione alla Corte Costituzionale. È una ragione di principio, e, ancora più, di coordinata funzionalità dello Stato nelle sue varie articolazioni.

Sia la Corte a definire, nel suo alto magistero, i limiti e le prerogative dei due poteri in dissonanza, dissipando le nuove inattese incertezze.



4.

## DEMOCRAZIA E TERRORISMO



La serie degli attentati, delle aggressioni, dei rapimenti politici monta, in una spirale crescente. È un fatto che ormai è troppo poco chiamare allarmante.

Le parole di sdegno e di esecrazione che, in Parlamento e fuori, gli alti personaggi dello Stato pronunciano in simili circostanze, le corone ufficiali che sfilano, solennemente scortate da alte uniformi, al seguito delle bare, la folla delle bandiere e dei labari, l'abitudinario rinnovarsi di questo solenne rituale rischia, a un certo punto, al di là della sincerità che lo ispira, di apparire vana retorica. È comunque testimonianza di penosa e irresoluta impotenza.

La democrazia è libertà. Non però soltanto libertà *dallo* Stato, ma libertà *nello* Stato. Libertà *nei confronti di tutti*. Quando le garanzie delle libertà nei confronti dello Stato si traducono in smodata permissività per i facinorosi, perché lo Stato non sa o non può difendersi e colpire i responsabili, allora gli onesti perdono in libertà *verso gli altri* che hanno guadagnato in libertà *verso lo Stato*: liberi dallo Stato cadono in balia della sopraffazione privata.

Spetta alla legge trovare, nelle diverse e mutevoli situazioni storiche, il giusto equilibrio tra libertà e prevenzione. In tempi come il nostro lo Stato democratico non può però mancare di difendere preventivamente i cittadini dalla violenza privata, di individui e di gruppi, se non vuole che la gente senta la democrazia non come guadagno di libertà e sicurezza, ma come perdita di tali preziosi beni, e si disamori ad essa.

Quando la repressione non basta (e che da noi non

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 30 Maggio 1974.

riesce a esercitarsi è sotto gli occhi di tutti), la prevenzione diventa una necessità, una condizione di sopravvivenza.

Le leggi vigenti consentono « misure di prevenzione » restrittive nei confronti degli oziosi, dei vagabondi, dei lenoni, e in genere di coloro che, per la loro condotta, « diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere ». Le consentono del pari nei confronti dei mafiosi. E non si dubita della legittimità costituzionale di tali leggi, le quali dispongono che i necessari provvedimenti siano adottati attraverso la garanzia di un giudizio.

Nulla impedisce che, in tempi calamitosi come quelli di oggi, una legge, magari temporanea, estenda lo stesso trattamento a chi, per l'appartenenza a « brigate » ed « ordini » clandestini di questo o di quel colore, « dia fondato motivo di ritenere » di essere pericoloso per la sicurezza delle istituzioni repubblicane.

È vero che rappresenta punto d'onore per una democrazia di evitare, fino al limite di rottura, di ricorrere a « misure di prevenzione ». Nel nostro Paese il limite di rottura è stato però superato. Sarebbe colpevole e imperdonabile attendere ancora. L'attesa potrebbe costarci l'ordine democratico, il quale non si difende con i compianti e le deprecazioni.

La Democrazia Cristiana viene sottoposta in queste ore a una prova suprema: quella di una scelta fatale tra la prospettiva della liberazione (non si sa ancora a quale prezzo) di colui che del partito rappresenta la massima espressione, e la salvaguardia dello Stato, nel cui ordine la società si inverte e si realizza.

La scelta della seconda via è naturale, e perciò pressoché immediata, per chiunque altro. Non è difetto di senso di umanità verso la persona e la famiglia di Aldo Moro — un uomo la cui probità non è mai stata in discussione, del quale è certa la forza d'animo, e che a ognuno di noi appare ingiusto debba pagare per tutti — a muovere i comuni cittadini a rifiutare l'alternativa. E neppure è spirito di rivalsea nei confronti del partito che porta la responsabilità di non aver saputo e voluto opporre, nella trentennale conduzione politica del Paese, a coloro che dentro o fuori del Parlamento si sono adoperati a scalzare le basi dello Stato, la dovuta intransigenza e la necessaria energia. Doti le quali in un regime non autoritario non possono sussistere se non radicate nella forza morale, che si alimenta di serietà, linearità ed onestà.

A far rifiutare l'alternativa spinge invece — nella crisi nella quale ci siamo lasciati sprofondare — proprio e soltanto un inesausto bisogno di recupero dei valori dello Stato. E, prima di tutto, di quel valore elementare e primario che è l'ordine, per troppo tempo indicato, proprio da chi oggi con maggior vigore si fa avanti a rivendicarne il ripristino, come un non-valore, e anzi come una entità pretestuosa da deprecare e bandire. L'uomo della strada percepisce — ora che più non lo si distoglie dal

---

\* Da: « Il Tempo » - Sabato 1° Aprile 1978.

retto ragionare — che senza ordine non vi è civile convivenza, ogni libertà è compromessa, è la fine di qualsiasi certezza, la stessa volontà si stempera, la società si isterilisce, la vita di ogni momento diventa un fatto aleatorio.

Di questo naturale sentimento, silenziosamente presente nella coscienza di tutti gli onesti, si è fatta eco, si può dire con unanimità, anche se non senza amarezza, l'opinione pubblica. Purtroppo l'ora è tale che, se capitola, lo Stato — scriveva ieri Leo Valiani, un uomo di cultura temprato, nello spirito, dalla lotta per la Resistenza — imbocca una china che lo fa scivolare verso il baratro della disgregazione e della guerra civile.

Altrettanto unitaria può dirsi la voce delle forze politiche, colte in un momento — e lo diciamo al di fuori di ogni valutazione di ordine politico — di provvidenziale compattezza.

È particolarmente significativo che l'*Unità* chiami il governo e le forze politiche ad « assumere tutte le responsabilità, prendere posizione, guidare con fermezza la Nazione », ammonisca che « la vera posta in gioco di questa vicenda è l'avvenire della Repubblica », aggiunga che « il regime democratico non può cedere », non può dare « riconoscimento » a « un altro potere ». Dalla platea e dalla tribuna del congresso socialista di Torino — nel quale sembrano balenare le prime luci di speranza di una ritrovata identità nel segno dell'Occidente per questo partito, il cui rafforzamento e la cui vitalità sono da considerare essenziali per il consolidamento della democrazia nel Paese — si sono levate espressioni quasi identiche.

Tutto ciò ha sicuramente contribuito al sofferto sforzo che la DC ha dovuto compiere quando, nel comunicato che abbiamo letto ieri, ha categoricamente affermato che — pur davanti alla « prova tremenda cui è costretto l'onorevole Moro » — « il punto essenziale di riferi-

mento rimane per noi lo Stato democratico, con le sue istituzioni, le sue leggi e le sue esigenze ».

Alle accuse delle quali sovente è stata fatta oggetto in questi anni, la DC ha replicato ascrivendo a proprio merito la conservazione della democrazia in Italia. Questo è un terreno sul quale la discussione potrebbe condurre lontano, poiché — come i tempi confermano — la preservazione della democrazia non è fatta soltanto di astensione dall'uso della forza e di soffici cedimenti. È fatta anche e prima di tutto di buon governo.

Gli storici di domani non potranno nondimeno non ascrivere a merito della DC il fatto che essa sappia oggi, in un momento di durissimo cimento per i propri sentimenti e la propria compagine, anteporre a qualsiasi altro, pur altissimo, valore « lo Stato democratico, con le sue istituzioni, le sue leggi e le sue esigenze », contribuendo in tal modo a mantenere tutta la Nazione su quel fronte di unità che le ore difficili rendono indispensabile.





## GARANTISMO SÌ, SOLO IN NOME DELLA LEGGE \*

Trenta carabinieri caduti nel solo 1979 nell'adempimento del dovere (più del doppio dell'intero 1978). Duemilacentonovantacinque carabinieri feriti, sempre nel 1979. Il generale Corsini ha ricordato queste cifre e ha parlato in nome e per conto di quei carabinieri e delle decine di migliaia di carabinieri i quali, in questo Paese che va alla deriva e vive alla giornata di parole senza costruito, che si perdono nel frastuono delle pistolettate e delle sirene, servono in silenzio le istituzioni, incrollabilmente fedeli a una regola bicentenaria di onore e di sacrifici. Ha reclamato riconoscimento e rispetto per questi modesti militi — tutti provenienti da famiglie di lavoratori — abituati ad assolvere generosamente il proprio dovere senza nulla chiedere; ma soprattutto va reclamato, per loro, sicurezza e garanzie: la garanzia che l'esposizione della loro vita — pur consapevolmente offerta là dove necessario — non sia frustrata e gratuita, come non di rado viene preteso (ad esempio, quando scorte destinate ad essere fatte oggetto di raffiche micidiali vengono adibite a « scorrazzare pericolosi detenuti da una parte all'altra della Penisola per salutare parenti ed amici »). Ha rievocato le animose parole di Pertini ai carabinieri: « Siamo in guerra, e voi siete in prima linea ». Ha difeso lo spirito di servizio dei militi dell'Arma, il loro orgoglio di portare le stellette, l'essenzialità funzionale, oggi più che mai, della conservazione del loro stato di militari.

Un discorso severo ed onesto, da soldato che ha dedicato l'intera vita al servizio delle istituzioni e del Pae-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Sabato 1° Dicembre 1979.

se, da capo che sente il carico e la responsabilità della sorte degli uomini affidati al suo comando, appartenenti a un Corpo che è dello Stato, si riconosce nello Stato e non vuol essere se non lo Stato. Un discorso nello spirito delle istituzioni e dell'ordine repubblicano, il quale non può e non deve essere frainteso.

\* \* \*

Non deve essere considerata « allarmante » la denuncia dell'« eccessivo garantismo » di cui i criminali comuni e quelli politici abbondantemente profittano. Né pare appropriata la censura di confusioni fra « garantismo » e « permissivismo ». La democrazia deve assicurare il massimo di garanzie che la situazione di ciascun'ora consente: le garanzie debbono essere commisurate alle contingenze: ciò risulta anche dalla giurisprudenza costituzionale. E oggi « siamo in guerra ». Lo ha detto il Presidente della Repubblica. Ma sono gli stessi terroristi a proclamarlo. Una guerra aspra e difficile, perché lo Stato è costretto a condurla annaspando nel buio.

Nessuno può onestamente negare che nell'ora che viviamo la bilancia pende abbondantemente dalla parte del « permissivismo »: la legge penitenziaria (fatta entrare in vigore appena qualche anno fa!) non è che uno degli esempi. Quanto al « garantismo », certi suoi aspetti appaiono manifestamente fuori della realtà attuale. Come se vivessimo al tempo spensierato della « Belle Époque ».

Se è vero che « siamo in guerra » — una guerra i cui sentieri sono cosparsi di caduti e di guasti — come non riusciamo a fruire di tutte le sicurezze del tempo di pace, così dovremmo comprendere di non poter godere di tutte le garanzie del tempo di pace. La Costituzione lo consente e lo esige, se è vero che l'interesse supremo dell'ordine repubblicano e democratico è la preservazione della Repubblica.

\* \* \*

Chi poi volesse sostenere che così non sia, ma fosse a un tempo sinceramente impegnato nella battaglia politica per la salvaguardia delle istituzioni repubblicane, non dovrebbe arroccarsi nella torre d'avorio di un inane garantismo formalistico, ma, per essere coerente, dovrebbe piuttosto applicare la mente a quei ritocchi costituzionali che apparissero indispensabili a fronteggiare, nelle ore eccezionali, le situazioni estreme. Altrimenti non potrebbe non essere considerato uno sprovveduto o un connivente.

Corsini può forse avere ecceduto nelle espressioni. Ha parlato però per la Repubblica, dall'interno del sistema e da servitore della Repubblica, non altrimenti da come avevano fatto, all'indomani dell'episodio dei controllori di volo, quei generali che chiesero udienza al ministro della difesa. Ha parlato in nome dei carabinieri che servono la Repubblica e vogliono servire in una condizione che consenta loro di continuare a difenderla come hanno sempre fatto. Le osservazioni da lui formulate a proposito di quelli — politici, sindacati, giudici — che si adoperano per certe distorsioni istituzionali e funzionali dei servizi dell'ordine (come già avvenne per i servizi di sicurezza), vanno apprezzate come l'avvertimento di un uomo informato, responsabile e consapevole, non additate come la protesta di un eversore. La Repubblica si macchierebbe di una grave colpa se si regolasse in questo modo.

\* \* \*

È accaduto già varie volte che, a distanza di anni, e quando il mal fatto è diventato irreparabile, e irreparabili sono pure le piaghe che la nazione ne reca nelle carni, personaggi consolari riconoscessero enormi sbagli commessi da loro e dalla loro parte, i quali, pure, erano stati avvedutamente da altri denunciati quando era an-

cora possibile evitarli. La catastrofe cui potrebbe condurre lo sfascio dei servizi dell'ordine potrebbe però essere tanto sconvolgente, da fare ipotizzare che domani a nessuno dei responsabili sarebbe ormai più consentito di fare l'autocritica.

Lo Stato o è ordine o non è. Sembra incredibile doverlo ricordare. Ma, pure, la confusione che regna nelle menti lo rende necessario.

Il rosario, ormai interminabile, degli attentati e delle vittime si allunga ancora e sempre. Un giorno sì, e l'altro pure, i giornali si aprono con la notizia di sanguinose incursioni terroristiche. Un giorno sì, e l'altro pure, il ministro dell'interno promette relazioni e misure.

L'altra sera, a caldo, immediatamente dopo la massiccia e cruenta spedizione punitiva alla scuola manageriale di Torino, autorità somme dello Stato e leaders di tutti i partiti reclamarono a gran voce — finalmente (almeno a parole) all'unisono — « misure straordinarie ». Taluno rimangiò persino, implicitamente, certe severe critiche mosse, pur il giorno prima, dalla sua parte, a chi responsabilmente aveva richiamato l'attenzione sui guasti che ormai derivano ogni giorno al corpo della nazione da un eccessivo « garantismo ». La posizione ora assunta dai politici, che per taluni è un vero e proprio *révirement*, testimonia che questa è ormai la « voce del popolo ».

Siamo e continuiamo a essere tra i paesi più garantisti del mondo. Sono però molti ormai — e diventano sempre di più — gli italiani che si chiedono a che serve garantire nei confronti del potere — che poi è un potere democratico, sottoposto perciò in ogni momento al controllo di tutti — beni irrinunciabili come la vita, la dignità, la libertà, quando poi il potere lascia esposti i beni stessi, nel modo più sguarnito, alla facile e feroce aggressione di individui e di gruppi, e si rivela assolutamente impotente a prevenire e reprimere gli attentati che con sempre maggiore frequenza e certezza di impunità vengono portati contro quei beni.

Le garanzie del cittadino nei confronti dell'esercizio del potere rappresentano la più alta conquista della ci-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Giovedì 13 Dicembre 1979.

viltà politica. Si tratta di un bene irrinunciabile. Esiste però anche una graduatoria dei beni irrinunciabili. In essa primeggia e deve necessariamente primeggiare la preservazione della società democratica dall'eversione, e perciò dall'anti-democrazia. Ché, una volta realizzatasi l'eversione antidemocratica, avremmo perduto non solo tutte le garanzie, ma quei beni stessi che le garanzie dovrebbero salvaguardare.

È chiaro perciò che quando, in un'ora drammatica della sua vita, una società venga posta davanti alla scelta suprema tra la preservazione di se stessa come democrazia e il mantenimento — costi quel che costi — di tutte le presenti garanzie, la bilancia non può non pendere verso la prima scelta. La preservazione della Repubblica rappresenta la condizione prima perché, una volta ripristinato l'ordine, tutte le garanzie democratiche possano rivivere. Una volta finita la Repubblica, la perdita delle garanzie sarebbe invece irreversibile.

Il discorso diventa più delicato, e meno facilmente unitario, quando si voglia passare dalle enunciazioni ai fatti. Oggi tutti i politici parlano di « misure straordinarie ». Ma quali? Saranno ugualmente concordi, le diverse parti politiche, quando il discorso giungerà al momento delle decisioni? L'interesse della Repubblica lo esigerebbe. È in momenti come questo che si misura la consistenza della solidarietà, e anzi dell'unità, nazionale. Speriamo che dalle affermazioni si passi ai fatti e non alle disquisizioni sulle virgole.

Questo non significa che le decisioni debbano essere prese senza la necessaria ponderazione. Significa però che non possono non essere adottate tutte le misure stimate necessarie ad arrestare la suppurazione e la cancrena che consuma il corpo della nazione, del mancato arresto della quale, prima d'ora, i politici portano non poca responsabilità.

In guerra gli uomini dell'esercito nemico portano

un'uniforme, ed è facile individuarli per cercare di metterli fuori combattimento. Le difficoltà della individuazione del nemico nella guerriglia portata da soldati senza uniforme — e specialmente nella guerriglia urbana — sono invece immense, e sono alla base dei facili successi della guerriglia stessa.

Sarebbe eccessivo pensare — in questa fase, e speriamo sempre — a restrizioni della libertà nei confronti di qualunque persona semplicemente sospetta. Non si può tuttavia non pensare alla necessità di una diffusa e penetrante azione investigativa dei corpi di polizia, semplificata nelle procedure, come pure all'assoggettamento degli indiziati, con provvedimento giudiziario, a efficaci misure di controllo. Ma prima di tutto occorre restituire prestigio e autorevolezza alle forze dell'ordine — minate invece dall'incoraggiamento di un assurdo inquadramento sindacale di diritto comune —, ed incrementare modernamente i mezzi d'azione e specialmente l'addestramento e il senso di continuità nella vigilanza. E occorre inoltre che la magistratura sappia essere all'altezza dei suoi doveri e delle sue responsabilità, e sappia depurarsi dei deviazionismi e delle condiscendenze.

Se v'è una materia nella quale l'uso del decreto legge si impone, essa è — oggi — questa. La Costituzione non vi si oppone, e neppure la giurisprudenza costituzionale. Ma, quand'anche così non fosse, un'autentica concordia delle forze politiche dovrebbe rendere non impossibili, in un secondo momento, e in tempi non lunghi, quei lievissimi ritocchi al testo costituzionale che si rendessero indispensabili per consentire al parlamento, in ore di emergenza e per il periodo strettamente indispensabile, quella normativa di eccezione che si rivelasse strettamente necessaria.

La Costituzione va rispettata e salvaguardata. Ma prima della Costituzione v'è la comunità nazionale, e la Repubblica.





## IL SEGNALE DI UNA SVOLTA \*

La nazione attendeva queste misure. Le attendeva non da ora. Anche se hanno tardato a venire, essa non può non compiacersene. Una sferzata di energia era indispensabile e può essere rigeneratrice. Non soltanto per l'immediata portata dei provvedimenti quanto per il significato morale che essi assumono.

Il paese vuole essere governato, esige gli interventi indispensabili. Anche a costo di sacrifici. Finora la gente ha reagito con rabbioso disappunto alle insulse deprecazioni e alla frusta pompa delle consuete corone. Il popolo italiano, carico com'è di energie vitali, non riusciva a capacitarsi di essere lasciato alla deriva, di essere condannato a morire giorno per giorno. La simultanea adozione di una serie di misure legislative ed amministrative di ampia portata potrà avere un effetto sinergico.

Il governo non punta tanto sulle misure straordinarie, opportunamente contenute nello stretto indispensabile, quanto sulla capacità e l'energia di coloro cui viene commessa la responsabilità di riportare l'ordine nelle « zone sensibili ».

Si affida ad uomini che hanno dato prova di efficienza e di coraggio. Sono le qualità che solo potranno consentirci di risorgere, se tutti sapremo ritornare ad apprezzarle. Gli italiani non mancheranno di cogliere il significato morale di questa scelta. Essa dovrebbe costituire il segnale di una svolta, l'indice del recupero di certi valori che in questi anni avevano cercato di farci dimenticare.

La concentrazione dello sforzo nell'area più « calda » del paese era necessaria, e potrà essere salutare. Non dimentichiamo, però, che abbiamo di fronte un nemico mo-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Sabato 15 Dicembre 1979.

bile e onnipresente. È necessario non abbassare la guardia altrove. Nuove delusioni potrebbero avere serie conseguenze.

Un'ultima considerazione. L'intera classe politica sembra aver reagito stavolta all'unisono. Non ha importanza che ciò avvenga quando si è toccato il fondo. Sarebbe importante, invece, che questo potesse essere l'inizio del ritrovamento della solidarietà che è fatta di comprensione della condizione altrui e ha per presupposti la ragione, l'onestà e la giustizia.

L'atroce rosario del terrorismo continua, con puntualità metodica, a sgranarsi nei suoi insensati e sterili episodi di sangue. La sequenza è entrata a far parte della nostra condizione sociale ed individuale. L'altro ieri, a Genova, è stata la volta di altri due carabinieri; ieri, a Mestre, quella di un dirigente della Montedison. . .

Intanto *Romae consulitur*. La legge di conversione del decreto antiterrorismo, che l'intero Paese attende, ha ancora il cammino difficile. I radicali non si limitano, com'è nel loro pieno diritto, a enunciare le loro obiezioni. Non si accontentano di quei miglioramenti — ragionevole qualcuno — che senza troppe difficoltà avrebbero potuto negoziare rispetto al testo approvato dal Senato. Non rinunciano, pur di richiamare l'attenzione su di sé, a quella petulante azione di ostruzionismo ad oltranza, che un improvvido regolamento facilita in misura smodata, e che, impiegata contro la ragionata e pressoché unanime volontà del Paese, si rivela uno strumento antidemocratico. Mettono così il governo nella necessità di porre — per salvare un presidio, il ricorso al quale appare ormai indilazionabile ed irrinunciabile — la questione di fiducia e con ciò stesso di sbarrare ineluttabilmente la strada a qualsiasi utile correzione. Fanno del Parlamento un luogo inagibile, bloccando sulle soglie della discussione importanti disegni legislativi di cui il Paese ha urgente bisogno.

La legge in discussione non si propone l'instaurazione di un regime autoritario, ma la difesa della Repubblica democratica in una situazione di emergenza, che occorre evitare diventi cronica. Un'opposizione attenta e salda di forte voce è in grado di vegliare a salvaguardia del modo di gestire l'impiego di essa. In una condizione come

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Mercoledì 30 Gennaio 1980.

questa è chi non vuole la legge non chi la vuole, a schierarsi, oggettivamente, contro la Costituzione e la Repubblica.

\* \* \*

I difensori dell'ostruzionismo fanno gran clamore a proposito di una interpretazione della presidenza della Camera — opportunamente consultatasi con i gruppi — circa gli effetti accelerativi che sulla discussione di un testo legislativo produce il fatto che sul testo stesso il governo abbia posto la questione di fiducia.

Qui non si vuol discutere dell'interpretazione di un regolamento, che tutti sono convinti rappresentare, per i lavori dei deputati, una paralizzante camicia di Nesso. Si vuole soltanto ricordare che le assemblee parlamentari sono interpreti insindacabili dei propri regolamenti e che in clima di lealtà democratica, quando una delle parti politiche presenti in un'assemblea desidera evitare che, una volta per tutte, questa interpreti (con eventuale danno di tutti) le regole del gioco in un modo che quella parte ritiene diminutivo delle garanzie, è consiglio di saggezza che essa non superi il punto di rottura, al di là del quale il garantismo si risolve in inagibilità.

Non si può morire di garantismo. Il garantismo deve servire a farle vivere le istituzioni, non a farle morire. Le garanzie debbono perciò esser conformi alle circostanze. Ne dà indiretta conferma la stessa Costituzione laddove dispone che in caso di guerra il Parlamento conferisca al governo i « poteri necessari », così autorizzando persino la sospensione delle garanzie costituzionali (cosa che non avverrà con la legge in discussione).

L'ostruzionismo è, nella sua sostanza, una pratica antidemocratica. Essa può essere coonestata solo dall'altissima nobiltà dei fini perseguiti. Altrimenti è destinata a produrre discredito. I radicali hanno condotto talune meritorie battaglie civili. Quella attuale rientra però tra le battaglie condotte sul fronte sbagliato.

Di garantismo, una democrazia può morire, e con essa la società che ne vive. E così pure può morire di sconfitta esaltazione dei diritti.

Della democrazia la legalità rappresenta uno degli aspetti essenziali e vitali, una delle facce. Una democrazia dalla legalità dimidiata è una democrazia di seconda classe. Va però tenuto, a un tempo, presente che un'illimitata tutela dei diritti può non corrispondere al momento culturale della società, il quale in un modo o in un altro si riflette nella vita delle istituzioni.

Raramente la costituzione di un popolo si legge per intero in ciò che sta scritto. I sindacati, i partiti, le regioni, il modo di gestire il potere e l'opposizione giocano, nella costituzione « vivente » del nostro paese, un ruolo non perfettamente corrispondente al disegno che può leggersi nella Carta firmata da De Nicola nel 1947, la quale, pure, continua ad essere la nostra Carta costituzionale e a segnare la rotta cui, per il lungo cammino, il popolo italiano per fortuna tuttora guarda, al di là di ogni contingente deviazione.

Nell'alterato e confuso quadro attuale dell'insieme, anche la legalità non è stata in grado di assumere il ruolo pieno che la Carta le voleva riservato. Nei confronti degli abusi dell'autorità la giustizia non è riuscita a portarsi al livello dei paesi più civili (concorrono difetti di strutturazione, pregiudizi *tralatizi*, carenze di strumentazione). La giustizia civile permane nello stato di discredito cui la condanna la lentezza provocata dalle sue carenze organizzative. Quella penale, le salvaguardie nei confronti della polizia, il diritto penitenziario, dopo alcuni avanzati

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Lunedì 7 Luglio 1980.

ma prematuri progressi sono stati ricacciati necessariamente in un regime di arretratezza dall'esigenza di fronteggiare un'agguerrita e spietata criminalità comune e politica.

Deve esser considerata, questa, una diminuzione della democrazia? Sicuramente sì. Si tratta però di una diminuzione non solo politicamente e moralmente ma anche istituzionalmente legittima, se è vero che in ogni regime democratico la legalità non può andare oltre il livello di compatibilità con la preservazione del regime stesso. La compromissione di questo metterebbe in discussione i beni fondamentali di tutti gli individui e della stessa società: le libertà, la *privacy*, il lavoro, le cose personali, la vita stessa.

Della menomazione conseguente all'attuale — speriamo temporanea — riduzione di garanzie, la responsabilità non può farsi risalire al potere, ma a chi attenta alla società con metodi estranei alla democrazia e nemici di essa. E non rende un servizio alla causa democratica chi, sia pure con onestà di intenti, conduce campagne in nome dei diritti civili e chiama il popolo a comizi referendari contro le irrinunciabili misure temporanee. La democrazia vale più delle garanzie, poiché il crollo della prima determinerebbe l'irrecuperabilità delle seconde, mentre il suo consolidamento non può non sfociare nel loro recupero.

Il discorso non vale soltanto per le libertà. Vale allo stesso modo per i diritti sociali ed economici. Nessuna società si tiene fuori del quadro del suo ordine economico e sociale. All'Italia fu assegnato, dalla Carta repubblicana, un ordine contraddistinto dal pluralismo, dall'integrazione dell'individuale e del sociale, del privato e del pubblico, dal principio di solidarietà. Questo sistema, gestito fuori di un ordine e di un programma, è stato malgovernato per colpa un po' di tutti. Oggi — molto tardi, ma ancora in tempo — non v'è chi non ne convenga.

Pochi sono però disposti a trarne coerenti conseguen-

ze. Chi continua a prosperare di evasioni; chi a sperperare inconsultamente il pubblico denaro, e chi a profittarne; chi a sottrarsi ai doveri che la fortuna di aver un lavoro comporta e a rifiutare il sia pur minimo sacrificio anche quando sa che senza di esso è in pericolo la sorte della società, e addirittura la propria. Molti — abusando di un diritto di sciopero che la Costituzione vorrebbe limitato e regolato, ma che invece è attualmente illimitato e senza freni — non esitano ad utilizzare, smodatamente, i servizi e le funzioni pubbliche, che la società ha affidato alle loro mani, per farne arma di pressione sulla società stessa, al fine di ottenere da questa più di quanto essa, ridotta allo stremo, sia in grado di dar loro; ed innescano così una reazione senza fine, destinata a tenere l'intera economia in uno stato di perenne tempesta.

Anche dell'insufficiente intervento e delle esitazioni dello Stato nei confronti di queste posizioni, individuali e corporative, anche della mancanza di limiti, di cui molte di tali posizioni continuano a profittare, è fatto il degrado della democrazia italiana.

Se la democrazia è anche solidarietà, non serve la causa di essa chi cerca di tirare la stretta coperta di cui la società dispone solo dalla propria parte, incurante del fatto che, senza una comune volontà di impegno, di programmazione e — quando occorra — di sacrificio, l'economia non potrà risollevarsi e creare i posti di lavoro occorrenti per chi non ha ancora la fortuna di averne uno.

La Costituzione vuole che ogni lavoratore riceva una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità dell'opera prestata e sufficiente ad assicurare a lui e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa. È giusto perciò che il compenso del lavoro si adegui progressivamente al costo della vita. Questo non esclude però che, almeno a certi livelli, anche ai lavoratori siano richiesti ragionevoli sacrifici, allorquando la sopravvivenza della società e del loro stesso posto di lavoro lo impongono. La contingen-

za non può esser considerata, anche al di là del minimo vitale, un tabù, quando si tratta di salvare l'economia e la nazione dall'avvitamento.

Allo stesso modo, la difesa della proprietà non può esser condotta a oltranza, fino a coprire anche la proprietà immobiliare al di là di ciò che essa « produce », e perciò al di là della « funzione sociale » che la Costituzione le assegna. Già troppo grave è il problema della casa e fin troppe sono le difficoltà in cui la condizione della finanza dello Stato costringe l'edilizia pubblica, perché l'espropriazione delle aree necessarie a consentire a questa i necessari sviluppi debba continuare a sottostare alla taglia della rendita « di posizione », che si aggiunge (parassitariamente) alla rendita « di produzione ». Quella esigenza di perequazione delle posizioni proprietarie alla quale più volte la Corte costituzionale ha giustamente richiamato il legislatore, quella esigenza di onestà nelle scelte urbanistiche, la quale ha a presupposto naturale appunto l'indifferenza proprietaria (che in mancanza dell'anzidetta perequazione non si determinerà mai), non possono esser soddisfatte perciò se non con l'effettiva avocazione della rendita di posizione alla mano pubblica.

Di queste cose — di tutte queste cose — ogni cittadino, ogni parte sociale e politica, deve sapere e volere darsi carico.

Solo se acquisteranno coscienza che non gli egoismi e la protezione degli egoismi, ma solo la solidarietà e l'impegno comune potranno salvare, indissolubilmente, ciascuno e tutti, riusciremo a trasmettere ai nostri figli la repubblica, e non le macerie delle aziende che sono andate e stanno andando in decozione e i residui infangati e insanguinati di quello che fu l'ordine morale e istituzionale concepito dai costituenti.



La conclusione del processo agli assassini di Walter Tobagi — vittima sacrificale dei terroristi per ragione di esemplarità —, le condanne inesorabilmente e giustamente severe nei confronti dei responsabili dell'escrando delitto e, in stridente contrasto, la scarcerazione immediata di uno di essi — come e più degli altri partecipe e confesso — hanno richiamato un po' tutti a una rimeditazione sugli anni di piombo, che (in grandissima parte per merito della legge sui pentiti) ci siamo lasciati alle spalle. Sulle matrici marxiane e marcusiane che hanno alimentato l'esaltazione eversiva. Sulle invasate ottimistiche certezze di una generazione spavalda di rivoluzionari ventenni, montata da cattivi maestri e facilitata da una scuola abdicataria e talora condiscendente. Su quelle parti politiche e sociali che nella stagione iniziale non mancarono di approfondire indulgenza e simpatia quando non solidarietà, e di opporre per contro sragionate difese, paludate di sproloqui libertari, a chi reclamava che la legge venisse applicata. Sulle guerriglie di piazza nelle quali un po' tutti ci siamo trovati coinvolti, sugli insulti d'ogni genere a docenti, dirigenti, giornalisti, sulle espropriazioni proletarie di banche e magazzini, sugli agguati cinici e spietati, su tanto sangue innocente, sulle impietose fotografie ritraenti integri galantuomini recanti al collo umilianti cartelli, sui processi allucinanti e farseschi e i loro deliranti verbali, sui farneticanti comunicati, sugli spietati rituali delle condanne e delle esecuzioni. Su Aldo Moro, su Vittorio Bachelet, su Casalegno, Alessandri, Tobagi. . . Sulle famiglie distrutte di tanti servitori della giustizia e dell'ordine. Sullo sconcerto morale di quelle

---

\* Da: « Il Tempo » - Domenica 4 Dicembre 1983.

degli stessi responsabili di tante efferatezze. Sulle tormentose lacerazioni che tra le forze democratiche si produssero, persino quando ormai tutte concordavano sulla necessità di combattere l'increscioso fenomeno, a proposito dei metodi per far fronte ad esso e ai suoi singoli episodi. Sui costi economici che le misure di intervento hanno imposto ai pubblici poteri e le misure di cautela hanno imposto ai singoli e alla società. Sullo sconvolgimento delle abitudini di vita al quale tanta gente ha dovuto adattarsi. Sui guasti civili e morali che l'impiego di tante forze di polizia nella lotta al terrorismo ha generato nell'ordine civile per via del conseguente abbassamento di guardia nei confronti della criminalità comune. Sul profondo disagio morale che a tutto ciò si è aggiunto quando, per venire finalmente a capo della maligna cancrena, lo Stato democratico ha dovuto rassegnarsi alla mortificante scelta tra il tenersi inflessibilmente ai principi cardinali di uguaglianza e legalità e il cedere alla ragion di Stato, indubbiamente ottusa ma destinata a prevalere nelle ore inesorabili in cui siano in gioco interessi supremi.

Tutte queste cose tornano alla mente in questi giorni di riflessione sugli anni di piombo che l'esito apparentemente sconcertante del processo di Milano evoca.

Preme alla coscienza una serie di sentimenti e considerazioni confliggenti. La pietà per l'inconsolabile dolore di un padre e una famiglia colpiti profondamente negli affetti e feriti inoltre dal fatto che un delitto tanto efferato e gratuito debba rimanere pressoché impunito proprio ad opera di quelle istituzioni nelle quali l'adorata vittima credette profondamente e per l'attaccamento alle quali fu immolata. Il civile sconcerto per l'abissale disparità di trattamento tra i partecipi confessi di una stessa efferatezza, alcuni condannati alla giusta, severissima pena, altri rimessi immediatamente in libertà. E, dall'altro lato, la necessità di riconoscere al legislatore il titolo di aver trovato e aperto con successo una strada — sgra-

dita quanto si vuole, ma in ultima istanza determinante —, senza imboccare la quale il terrorismo non sarebbe stato debellato e al nome di Tobagi chissà quanti altri sarebbero andati ad aggiungersi nel rosario delle vittime. E, ad un tempo, la necessità di riconoscere che i giudici milanesi non hanno fatto altro che il loro dovere se, ritenendo motivatamente che ne ricorressero le circostanze, hanno concesso la libertà provvisoria a Marco Barbone — cinico e abominevole quanto si vuole —, in ubbidienza a una legge che la prevede nei confronti di quei terroristi confessi, i quali non solo abbiano aiutato la giustizia nella raccolta di « prove decisive », ma lo abbiano fatto svolgendo un'azione « di eccezionale rilevanza », e che — tenuto conto della « personalità, anche desunta dalle modalità della condotta, nonché dal comportamento processuale » — sia fondatamente ritenuto che si asteranno dal « commettere reati che pongono in pericolo le esigenze di tutela della collettività ».

Occorre perciò inchinarsi con rispetto e comprensione al dolore e al rammarico del padre e dei famigliari di Walter Tobagi; occorre auspicare che non si verifichino troppe occasioni in cui il legislatore sia obbligato a compiere scelte incresciose tra Stato di diritto e ragion di Stato; ma occorre anche aver il dovuto rispetto per i giudici che, in osservanza di un indeclinabile dovere, applicano puntualmente le leggi, anche quando queste contrastino col loro senso morale e la loro ideologia. I giudici sono e debbono restare « la voce della legge ». Quando si attengono a questa ferrea regola costituzionale nessuno ha il diritto di censurarli.

Ricordiamo tutti quale sia stato il travaglio parlamentare che condusse alle norme sui terroristi pentiti. E tutti sanno quali e quanto più forti e valide obiezioni vengono mosse all'estensione di un'analogia normativa alla comune criminalità organizzata. Sebbene sgradita e sgradevole, la legge applicata dai giudici milanesi non è però in-

costituzionale, ed è stata utile se è valsa a guarire una piaga che pareva incurabile. Se fosse stata emanata prima, Moro, Bachelet, Tobagi potrebbero essere ancora vivi.

Oggi che il terrorismo non ci attanaglia più, v'è chi vorrebbe che la discussa legge non venisse applicata in tutta la sua portata in favore di quei cosiddetti pentiti, col cui contributo — interessato e spregevole che possa essere — la cancrena ha potuto essere curata. Lo Stato però non può non mantenere, alla cessazione del bisogno, quanto ha promesso in condizione di bisogno se non vuol perdere credibilità agli occhi di coloro ai quali potrebbe esser costretto a rivolgersi in futuro in analoghe necessità.

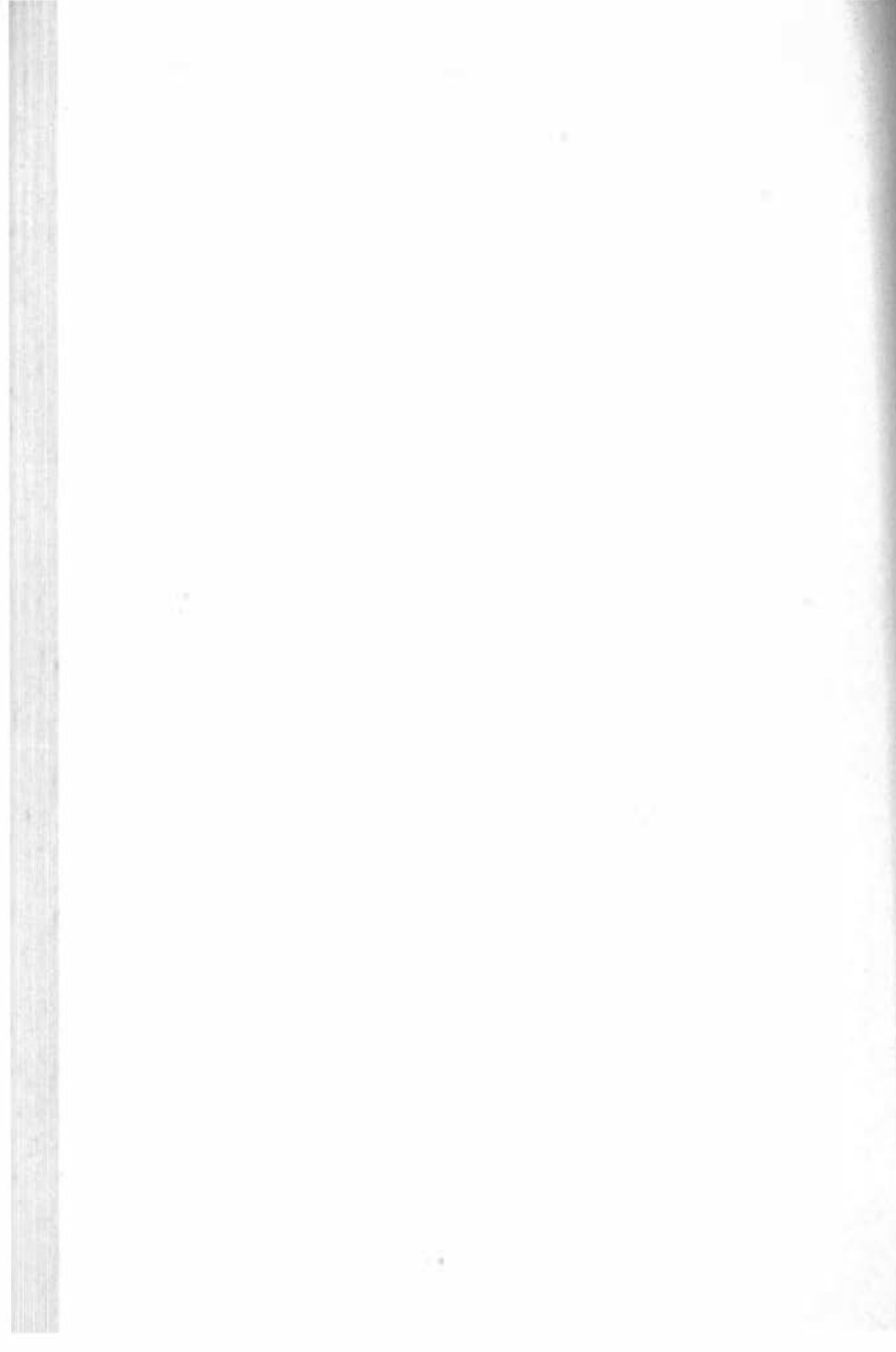
I giusti fini dello Stato — e in particolare quelli che interessano l'ordine — abbisognano talora di esser perseguiti per strade anomale (a volte coperte addirittura dal segreto). La ragion di Stato continuerà sempre ad avere una sua parte anche nello Stato di diritto. L'importante, in democrazia, è che ad essa si faccia ricorso solo come a rimedio estremo e insostituibile, debitamente circoscritto e controllato secondo legge.

5.

## PROBLEMI DELL'ECONOMIA

Sezione I

SCIOPERO E PARTI SOCIALI



DOVE NON ARRIVA  
L'AUTOREGOLAMENTAZIONE CI VUOLE  
LA LEGGE \*

A dispetto delle illusioni miracolistiche alimentate dalle leggi e leggine che dal 1968 ad oggi si sono susseguite, in materia, senza posa — raramente ispirate alle ragioni dell'efficienza —, l'assistenza ospedaliera continua a versare, nel nostro paese, in una situazione da terzo mondo. L'agitazione del personale ausiliario l'ha inabissata, in questi giorni, addirittura in un caos sconvolgente, che richiama alla mente allucinanti pagine manzoniane.

Casi come questi mettono in gioco l'igiene, l'alimentazione, l'assistenza e la stessa vita dei ricoverati: di coloro cioè che, ignari, hanno affidato, con speranza, nelle mani di una « casa di cura », la propria stessa persona, nella più autentica pienezza del significato.

La gravità di questo nuovo, vistosissimo episodio ripropone perentoriamente all'attenzione il tema dello sciopero nei servizi pubblici essenziali, e in genere nei servizi sociali.

Nella vita di una società « tutto si tiene »: il fluire o l'arrestarsi dell'opera di coloro che la compongono si ripercuote necessariamente sulla condizione di ognuno e di tutti. Esistono però attività il cui arresto può produrre effetti ben più fatali degli altri. Si pensi alla pianificazione, al rifornimento idrico e a quello dell'energia elettrica, ai servizi igienici sanitari, antincendi, di sicurezza, di previdenza. Ma in una società come l'attuale, anche quello prodotto dall'arresto, soprattutto se totalitario e prolungato, di servizi quali i trasporti, l'informazione, la giustizia, non può esser considerato un mero disagio.

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Sabato 21 Ottobre 1978.

Nel garantire il diritto di sciopero nel quadro della libertà e dei diritti dei lavoratori, la Costituzione repubblicana non mancò di contemplare « leggi che lo regolano ». L'obiettivo che si ebbe di mira fu quello del temperamento con gli altri valori costituzionali garantiti. La corte costituzionale lo ha affermato in varie sentenze, le prime delle quali risalgono al 1962. Essa ha precisato che certi valori fondamentali — tra i quali quelli della salute mentale e della sicurezza spiccano su tutti gli altri — non possono non esser considerati preminenti nei confronti del diritto di scioperare: quest'ultimo si trova, rispetto ad essi, in una posizione recessiva.

Se finora questi consolidati principi costituzionali sono rimasti negletti e senza attuazione, è stato soltanto per insufficienza di forza politica e per il lassismo della giustizia che a tale insufficienza si è naturalmente accompagnato.

\* \* \*

Soltanto ora, che un pullulante corporazionismo « autonomo » si va incanalando in mille rivoli non più controllabili, ed è facilitato dalla frammentazione del potere pubblico che fa da controparte, i sindacati maggiori prendono coscienza dell'errore della mancata traduzione dei precetti costituzionali relativi alla regolamentazione legislativa degli scioperi e della stessa contrattazione collettiva vincolante, in leggi operanti.

Che si avverta l'importanza che assume il carattere nazionale e unitario della contrattazione collettiva di base, che si sia acquistata cognizione della necessità che da una parte come dall'altra non vi siano sfaldamenti e polverizzazioni rappresenta un momento assai significativo nella storia sindacale del paese.

\* \* \*



Le libertà sindacali sono tra i pilastri di una democrazia moderna ed avanzata. Ma ogni libertà, ogni diritto, incontra un limite nei diritti e nelle libertà altrui, e soprattutto in quelli che sono propri di tutti.

Abbiamo assistito a scioperi di categorie minuscole che hanno paralizzato l'intera nazione. L'evolvere della tecnologia facilita la dilatazione del fenomeno. Oltre a rappresentare uno sperpero di risorse incredibilmente sproporzionate alla posta, una simile possibilità di incidenza rappresenta un inaccettabile privilegio. Altro è mettere in crisi, attraverso lo sciopero, il padrone riottoso e arrogante, altro è mettere in crisi, nell'interesse di pochi, l'intera collettività. Non v'ha dubbio che chi può contare su una possibilità di quest'ultimo tipo dispone di un mezzo privilegiato e spropositato. Diversamente dagli altri lavoratori egli è in grado di utilizzare come arma un bene (il servizio pubblico) che è nelle sue mani, ma non appartiene né a lui né al datore di lavoro, perché è di tutti, e gli è stato confidato perché sia utilizzato al servizio di tutti.

\* \* \*

Se vuole evitare ingiusti scompensi, la legge non può disinteressarsi di questo aspetto.

Il diritto è, deve essere, contemperamento di interessi. Ciò ha da valere ancor più in una società che si richiama espressamente al principio solidaristico. Interessi e valori preminenti dell'intera collettività, e cioè di ciascuno e di tutti, non possono essere abbandonati all'arbitrio di pochi. Un ordinamento che consente una cosa simile viene meno alla sua funzione: tradisce il suo compito di realizzare la giustizia sociale.

Ove l'autodisciplina sindacale non riuscisse ad affermarsi — ove cioè i sindacati, grandi e piccoli, dovessero rivelarsi incapaci di darsi certe comuni regole deontologiche fondamentali che sono ormai presenti nella coscienza

za di tutti —, allora il legislatore non potrebbe continuare ad ignorare il problema. Lo esige non solo l'interesse dell'intera comunità, ma lo stesso interesse dei lavoratori e delle forze sindacali più mature. Chiunque ragiona sa che in una società di liberi ed uguali non può esservi soddisfazione piena dei propri interessi laddove, dimentichi della solidarietà, si ignorino e si calpestino quelli degli altri. In un mondo così considerato ciascuno ripaga prima o poi, in proprio, ciò che ha fatto pagare agli altri.

## QUALCUNO QUANDO SCIOPERA SI PRENDE PIU' DIRITTI DEGLI ALTRI CITTADINI \*

La giurisprudenza costituzionale in materia di sciopero non è tra le più lineari ed appaganti. Con la legittimazione anche dello sciopero politico essa è venuta a porre a disposizione di una categoria di cittadini — i lavoratori dipendenti — uno strumento di pressione politica che sostanzialmente non ha limiti. L'astensione dall'attività produttiva è un'arma della quale non dispongono, o non dispongono con pari incisività, le altre categorie di cittadini (anche se lavoratori essi stessi).

L'ammetterla anche per scopi politici crea disparità politiche tra i cittadini.

Ha però il merito, la Corte, di avere ripetutamente affermato che a non tutte le categorie di lavoratori può essere riconosciuto il diritto di sciopero e di aver dato atto dell'esigenza di salvaguardare, in occasione degli scioperi di certi servizi essenziali, quei beni fondamentali dei quali la stessa Costituzione afferma il valore, quali la vita, l'incolumità, la salute dell'uomo, l'ordine pubblico, gli strumenti della produzione. Ha anzi precisato, in una importante sentenza del 1976, che quella relativa alle cautele da applicare in occasione dello sciopero di un servizio pubblico essenziale (nella specie si trattava dell'assistenza agli infermi di mente) è questione da risolvere di volta in volta, e con riferimento alla diversità delle situazioni: ciò comporta oneri per i promotori dello sciopero e poteri per le pubbliche autorità.

È un punto di partenza di non poco conto.

In questi ultimi anni abbiamo potuto misurare che la

---

\* Da: « il Giornale » - Venerdì 19 Gennaio 1979.

previsione di simili precauzioni non è però sufficiente. La gara tra i sindacati ha portato alla loro proliferazione e all'incalzare disordinato delle pressioni sui pubblici poteri. In una situazione simile, il mancato intervento del legislatore, a dettare le norme coordinatrici volute dagli articoli 39 e 40 della Costituzione si lascia vieppiù sentire: la azione dei sindacati, oltre ad essere indisciplinata, ne risulta scoordinata. Il potere, quando interviene, a sua volta vicariamente, in occasione di scioperi, lo fa in ritardo e in modo necessariamente insufficiente ad alleviare il disagio.

Le conseguenze risultano aggravate dal progresso tecnologico. Questo moltiplica diuturnamente i casi in cui l'astensione di poche unità dal lavoro è in grado di paralizzare servizi e funzioni di interesse vitale per la società, di incidere per cifre vertiginose nella disastrosa economia della Nazione.

Di simili azioni l'autentico soggetto passivo non è il datore di lavoro, è l'intera comunità.

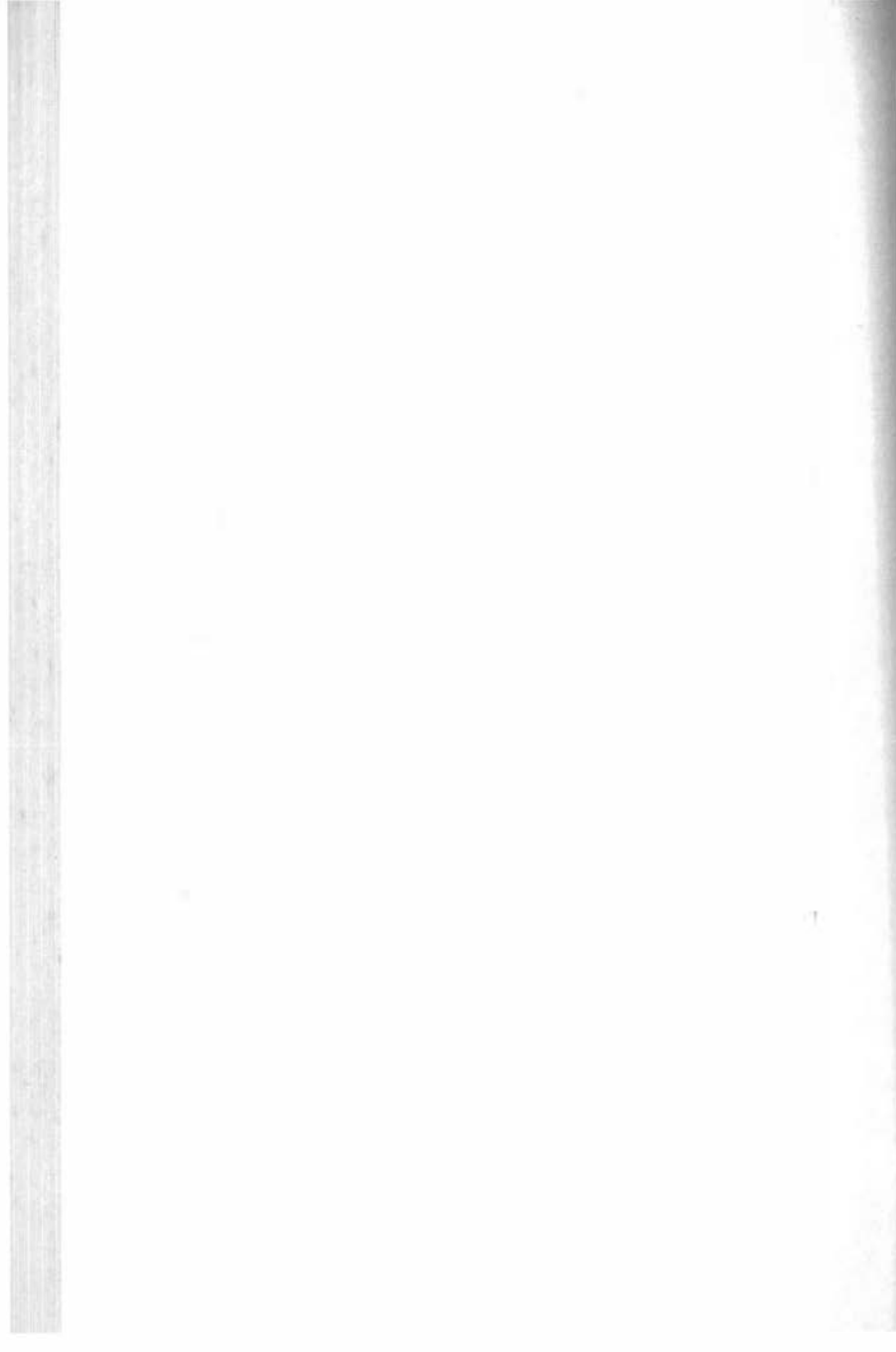
Si tratta sostanzialmente di scioperi politici. Tanto è vero che nella risoluzione di essi è costretto a impegnarsi il potere politico. E i costi, così dello sciopero, come della soluzione della vertenza, sono non soltanto economici, ma morali e politici.

Né è di scarso peso il profilo giuridico-costituzionale. La possibilità che piccoli gruppi dispongano di strumenti di tanta incidenza crea posizioni di privilegio, altera gli equilibri sociali, sposta in modo inconsulto i centri di potere.

Dove va a finire il principio di solidarietà, e, prima ancora, quello di uguaglianza?

Non può essere consentito ad alcuno di farsi giustizia da sé fino a questo punto, avvalendosi di mezzi confidatigli, in sostanza, dalla società, e non da un soggetto qualsiasi. Ché di questo si tratta, al livello di certi servizi e certe funzioni altamente sofisticati ed estremamente

costosi e preziosi. Il Paese ha atteso troppo a lungo una regolamentazione, sia essa autonoma od eteronoma. Non può attendere oltre. Non è il caso di fare processi al passato. Ma non può non esser definito irresponsabile il continuare a rinviare.



## POCHI CONTRO IL PAESE: FINO A QUANDO? \*

Lo sciopero degli autocisternisti (che, in verità, trattandosi della sospensione di una attività imprenditoriale, è una serrata) ripropone il tema della disciplina delle astensioni collettive da certe attività produttive. Lo ripropone in termini estremamente gravi (ancor più gravi dello sciopero dei controllori di volo e degli stessi scioperi ferroviari e dei traghetti), poiché ha paralizzato in tutto il paese un approvvigionamento che — data la vitalità di esso e la massa di gente che interessa — non può non essere considerato, a termini della Costituzione, come « essenziale ».

Il petrolio rappresenta oggi, in ogni parte del mondo, la primaria tra le fonti di energia. Il blocco dell'approvvigionamento dei prodotti petroliferi significa l'arresto di una nazione.

Torna alla mente il peso decisivo che lo sciopero dei camionisti ebbe per la caduta del Cile di Allende.

In una società come quella in cui viviamo esistono, nell'attività produttiva e nei servizi sociali, certi rotismi nodali, l'arresto dei quali è in grado di disestare un paese. Non è ammissibile — contrasta con la ragione, e, insieme, col principio di uguaglianza — che chi tiene le mani su uno di tali rotismi possa mettere in ginocchio l'intera comunità. Ancor meno può essere consentito che gli interessi corporativi di ristrette categorie si facciano valere afferrando per il collo l'intera cittadinanza.

Non si avvedono, quegli operatori i quali cercano di farsi ragione attraverso simili sistemi, che portano acqua al mulino delle precettazioni, quando non delle munic-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Mercoledì 20 Febbraio 1980.

palizzazioni e nazionalizzazioni? E non riflettono, a loro volta, quei lavoratori che sono addetti a produzioni e servizi dello stesso genere, che l'abuso dello sciopero in certi settori vitali rende inevitabile quell'intervento regolatore dello Stato che tanto essi mostrano di aborrire?

Non basta opporre che il superamento del punto di rottura ha base, a volte, in ragioni non prive di fondamento. E neppure che il coordinamento, la programmazione, gli interventi contemperatori dello Stato rimangono troppe volte, nel nostro paese, allo stato di pie intenzioni. Il senso di responsabilità di chi tiene le mani su certi meccanismi essenziali, l'attivazione o l'inattività dei quali è in grado di condizionare l'intera vita del paese, non può venir meno senza suscitare reazioni severe e controproducenti. La società, nella sua unità, non può non difendersi.

Ogni giusta protesta deve esser fatta valere in misura proporzionata al danno che può arrecare. Nel caso in discussione la misura appare superata, e richiama una attenzione severa.

Nel paese c'è ormai troppa gente che pretende di farsi ragione da sé e di servirsi con le proprie mani. Si illude però chi pensa che in democrazia la tolleranza non abbia limiti. Certi tipi di sollecitazione possono ritorcersi, col consenso di tutti, contro chi vi fa ricorso.



La vertenza Fiat, tuttora inconclusa, e i primati di assenteismo dell'Alfasud sono anelli di una sola catena e sollecitano una riflessione unitaria. Le dense nubi della crisi di governo non debbono distrarre da essa. Costituiscono anzi una ragione di più per non sottrarvisi, poiché la crisi italiana è un tutt'uno inscindibile.

La nostra Costituzione è una delle più liberali e socialmente avanzate. Né l'attuazione che ha avuto ha tradito tali aperture. L'autogoverno, la partecipazione, le libertà hanno avuto uno slancio che ha sopravanzato la stessa visione dei costituenti. I salari si sono allineati a quelli dei paesi di sviluppo avanzato; la sicurezza sociale e lo statuto dei lavoratori sono andati anche oltre. Le sacche di parassitismo sono andate scomparendo: la grandissima maggioranza degli italiani vive di un'attività produttiva. L'area della evasione fiscale si riduce con progressione più che soddisfacente.

Dovremmo considerarci dunque vicini al compimento del disegno costituzionale e all'avvento della pace sociale. Invece il paese continua ad essere attraversato da aspri contrasti e brancola in un buio *tunnel* dal quale non riesce a venir fuori.

In non scarsa misura ciò è da ascrivere al fatto che altre pagine della Costituzione non vogliono esser lette. Vengono schernite le inesorabili leggi dell'economia: il salario e i posti di lavoro vengono considerati « variabili indipendenti ». Le norme costituzionali relative ai « rapporti economici » vengono neglette: niente politica dei redditi; dunque rifiuto di ogni programma economico

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Venerdì 10 Ottobre 1980.

nazionale; la cosiddetta programmazione si riduce a una erogazione di fondi pubblici.

Il paese ha vissuto l'ultimo ventennio consumando più del prodotto, e dunque erodendo il capitale. È progressivamente cresciuto il numero delle imprese private che cercano rifugio nelle indulgenti braccia dello Stato. Questo eroga ogni anno, senza ritorno, migliaia di miliardi in incremento dei fondi di dotazione delle sue aziende, oberate di « oneri impropri ». Il tasso d'inflazione è il più alto d'Europa.

Troppi fingono di ignorare che non solo le leggi economiche ma la stessa Costituzione assegna all'impresa — a quella privata come a quella pubblica — la funzione di produrre in condizioni di economicità, sì da incrementare la collocazione del prodotto e creare nuovo potenziale di investimento. Si tratta di un obiettivo che è, prima di tutto, di interesse sociale. È questa infatti la via per attuare il precetto costituzionale di « promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro ».

La ricostruzione, il balzo in avanti degli anni del miracolo economico, avevano potuto esser realizzati anche e soprattutto a spese delle categorie operaie. A un certo punto queste presero coscienza dell'ingiusta sproporzione tra apporti e redditi e del proprio diritto a una più equa ripartizione di questi ultimi. Da quel giorno ormai lontano però la corsa alla rivendicazione non ha avuto sosta né misura; ha rifiutato di adeguarsi alla tenuta del sistema. Vi ha contribuito, largamente, la componente politica.

Sull'abbrivo, gli stessi sindacati storici a un certo momento sono stati scavalcati e hanno dovuto correr dietro a chi li scavalcava. Non perciò essi si sottraggono alla responsabilità di non aver messo in guardia i lavoratori contro gli effetti controproducenti della corsa incondizionata alla paga più alta, all'impegno produttivo

più basso, alla svalutazione della professionalità e del merito, alla messa al bando della selezione.

Siamo il solo paese dove lo scarso rendimento deve rimanere senza conseguenze e sul costo del prodotto debbono incidere le giornate non lavorate di assenteisti incalliti che una legge assurda impedisce di sottoporre a verifica. L'episodio dell'Alfasud non è che la punta di un *iceberg*.

È persino sorprendente che un paese con tanti scioperi, tanto assenteismo e tanta condiscendenza verso lo scarso rendimento e il caos riesca ancora a tener testa in qualche modo alle difficoltà in cui versa. In tal modo esso fornisce la misura delle sue riposte energie, di ciò che potrebbe realizzare sol che nelle menti tornasse la « buona volontà ».

Si è parlato frequentemente in questi anni della necessità di un patto sociale. Questo appare la tappa obbligata attraverso la quale l'economia italiana potrebbe tornare a quella competitività che è condizione della ripresa nazionale. Patto sociale significa programmazione e quindi anche impegno e mobilità del lavoro e politica dei redditi. In un quadro siffatto il capitale — e non solo quello italiano — avrebbe tutto l'interesse ad impegnarsi a fondo, la mano pubblica non avrebbe ragione di caricarsi di altri rami secchi, l'occupazione tornerebbe a livelli fisiologici.

Patto sociale significa anche — ed è giusto — accordo circa un modello di sviluppo della società. È naturale, dunque, che a questo punto il discorso si faccia politico e che in proposito ogni forza politica enunci e faccia valere con metodo democratico, nelle sedi istituzionali e in tutte le altre costituzionalmente consentite, le proprie proposte. La lealtà verso la comunità nazionale esige però che la discussione sia onesta e serena, che non si risolva in polveroni, demagogie e formule di governo, che gli impegni assunti siano attendibili e vengano pun-

tualmente tradotti in leggi e puntualmente attuati sotto il controllo del parlamento. La posta in gioco supera gli interessi di parte. Il lasciar prevalere ancora e sempre questi ultimi darebbe la misura della mancanza di una autentica volontà di fare riprendere agli italiani — a tutti e ad ognuno — il cammino che il formidabile potenziale delle loro capacità dischiude davanti alla nazione.

Solo quella indicata può essere la strada se si vuole rimanere fedeli alle linee segnate dalla Costituzione. Non vale perciò opporre che l'impresa ha commesso i suoi errori. Non si tratta di fare improduttivi processi né agli uni né agli altri. Si tratta di ricominciare daccapo, nell'interesse di tutti, senza infingimenti e senza riserve, in spirito di giustizia e di buona volontà. Siamo tutti in ballo.

## TORNARE ALLA COSTITUZIONE DISCIPLINANDO LO SCIOPERO \*

L'energia dell'intervento del ministro dei Trasporti in occasione del nuovo sciopero dei controllori di volo, l'affermazione, che vi si è accompagnata, di un autorevole parlamentare comunista nel senso che il problema dello sciopero nei servizi pubblici « va risolto una volta per tutte », alcune non dissimili dichiarazioni di qualificati esponenti sindacali, la contemporaneità e concomitanza di tutti questi fatti possono essere interpretati come il segnale che siamo finalmente giunti, in materia di astensione dal lavoro nei servizi pubblici essenziali, a quella svolta che, sollecitata da sempre, viene da troppo tempo promessa vanamente? Lo lasciano forse intravedere anche certe recentissime parole di Luciano Lama: la riscoperta (pur non esente da qualche contraddizione) della necessità di « ritornare alla Costituzione, con quella distinzione dei poteri che in essa si ritrova e che costituisce il fondamento della nostra democrazia », ed in particolare della distinzione di ciò « che è di pertinenza sindacale », da ciò che esorbita dal « mestiere » dei sindacati; l'aperta condanna delle « tendenze corporative »; l'invito al Governo e al Parlamento a « programmare la loro attività, specie nel campo economico, finanziario e sociale, con criteri di coerenza, nell'interesse generale ». Parole che, specialmente se intese nel loro puntuale significato, non possono non esser lette con compiacimento da chi è abituato a considerare doveroso per tutti di attenersi alle cose che esse enunciano.

Sono stati certi non remoti episodi, è stato il delinarsi di esecrabili fantasmi dentro e fuori la cinta delle

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Sabato 20 Dicembre 1980.

Alpi, a richiamare le menti a più attente riflessioni? È stata la presa di coscienza che l'italiano medio è diventato giustamente geloso dello stato di benessere che il lavoro gli assicura e non è più disposto a comprometterlo in cambio di altra inflazione ed altro caos? Il risultato, cioè, dell'avvento di una comune consapevolezza, che la nostra è già, sostanzialmente, una società di uguali e che tale conquista potrebbe esser messa in forse proprio da certi distorcenti oltranzismi?

Qui oggi non importa tanto approfondire questo discorso, quanto prender atto con una qualche fiducia che ormai certe forme di rifiuto della solidarietà sociale da parte di ristrette categorie vengono considerate provocatorie e suscitano una reazione universale. Nessuno è più disposto ad accettare che, profittando del privilegio di esservi stato preposto dalla comunità, un esiguo gruppo di persone paralizzi un servizio di interesse generale, allo scopo di mettere la comunità nell'impossibilità di sottrarsi alle proprie pretese corporative, quali che possano essere. La ragione, il senso morale e sociale, il principio d'uguaglianza si ribellano al privilegio che una simile collocazione può assicurare.

Tuttavia sono decenni che questo nodo — immorale e costoso — non viene sciolto. L'articolo 40 della Costituzione parla chiaro. Sono trenta e più anni che il legislatore avrebbe dovuto obbedire all'imperativo di regolare l'esercizio del diritto di sciopero. Per ogni dove, politici e sindacalisti parlano di « ritorno alla Costituzione ». Ebbene: ecco il più immediato banco di prova per dimostrare che non si tratta soltanto di parole.

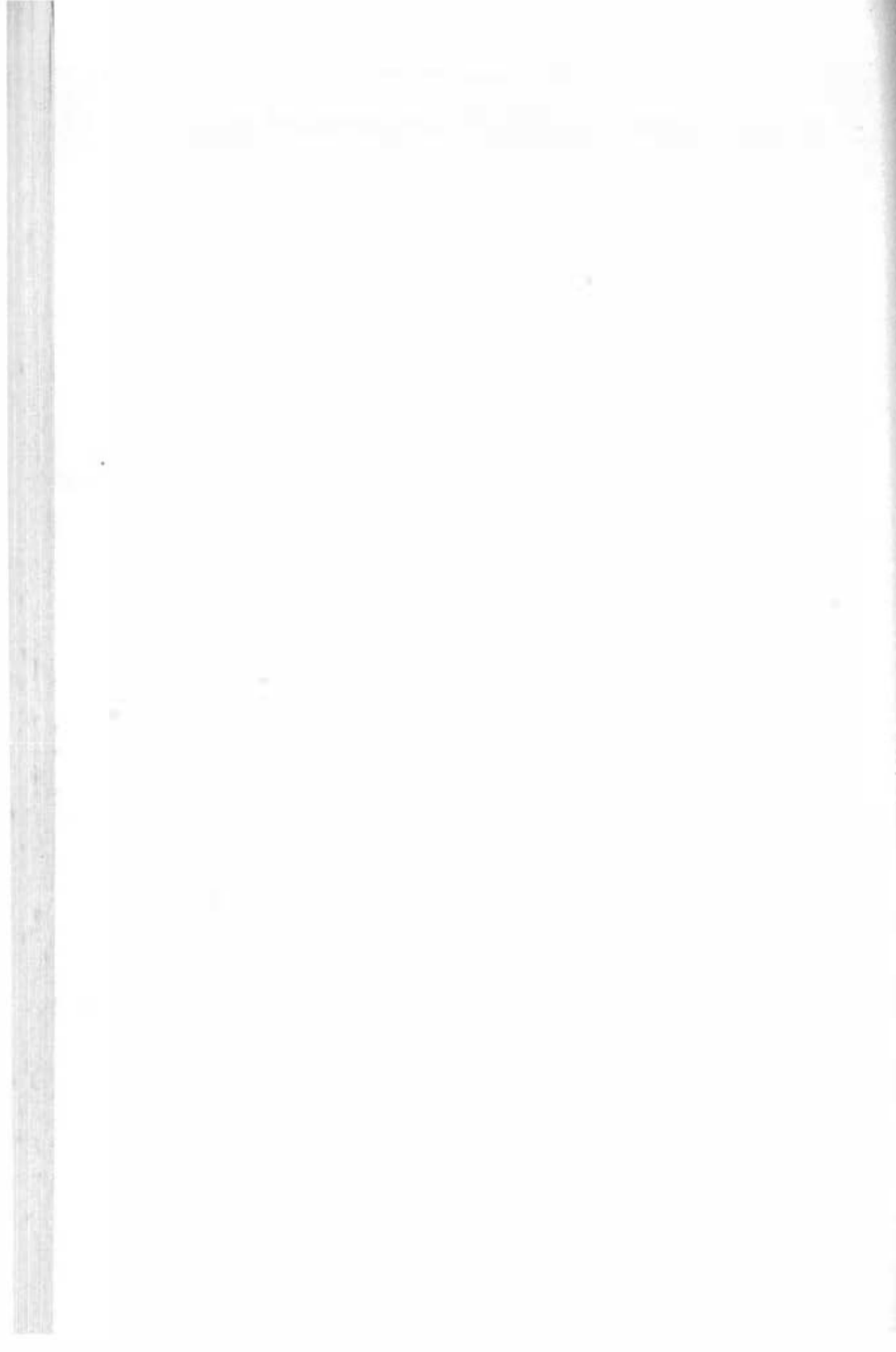
L'invito va indirizzato prioritariamente ai sindacati, la ferma opposizione dei quali è stata finora la causa di un così lungo e ormai non più tollerabile differimento. Sono lustri che essi promettono un'autoregolamentazione che non arriva mai. Si decidano finalmente, se vogliono recuperare credibilità. Altrimenti intervenga il legi-

slatore. I tempi sono maturi. O si tratta solo di una fallace speranza?

Regolamentazione o autoregolamentazione del diritto di sciopero non deve né può significare espropriazione delle garanzie dei lavoratori. Tali garanzie devono esservi; ma per i servizi essenziali vanno cercate altrove. E il cercarle è compito del sindacato e del Parlamento: un compito alle responsabilità del quale essi non possono continuare a sottrarsi.

Se tutto dovesse esser lasciato nelle condizioni di sempre, sarebbe una conferma non soltanto dell'impotenza della classe di governo, ma anche del distacco tra paese reale e paese legale, della crisi della Prima Repubblica.

La questione morale non si esaurisce nella messa al bando dei corrotti e dei corruttori. Fa parte di essa anche il recupero della volontà, dell'impegno e della solidarietà. Da parte di tutti e verso tutti. Una nazione che non sa essere compatta nella ricerca e nell'osservanza della legge morale, si condanna da sé.





Il Paese ha l'acqua alla gola. Né potrebbe essere altrimenti. Lo ha ridotto in tali condizioni un ventennio di cattiva legislazione e di amministrazione dissipatrice, portate avanti al di fuori di una costante programmatica.

La responsabilità risale non soltanto a chi ha governato, ma — in misura non inferiore — a quelle forze politiche e sociali, le quali, invece di dedicarsi a una critica risanatrice e costruttiva, si sono adoperate ad alimentare la demagogia e ad indurre in più gravi sbagli coloro che tenevano le leve del potere, nel disegno di raccogliergli l'eredità. Né è scarsa la responsabilità di quelli che della cattiva gestione hanno profitto, facendo a brani lo Stato e le sue finanze, o hanno plaudito agli uni o agli altri, o hanno taciuto per quieto vivere. Ognuno di noi ha da rimproverarsi qualcosa.

Se non è il caso di fare processi, non è consentito tuttavia rifiutare la verità.

Oggi tutti piangono e si strappano le vesti. Ma abbiamo aspettato troppo. Il groviglio è diventato inestricabile e la volontà di mutar registro laddove occorrebbe farlo continua ad essere labile.

I fatti hanno dimostrato e dimostrano che nessuna delle cosiddette riforme è stata fatta e si fa avendo di mira i reali interessi della comunità: le parti politiche, le componenti sociali, i leaders hanno guardato e guardano unicamente alla fortuna che a ciascuno potrà derivarne. Sono stati e sono questi i criteri che hanno guidato e guidano le « grandi riforme » del nostro paese: quella regionale, quella sanitaria, quella universitaria e della scuola, quelle della magistratura e della burocrazia, la

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Martedì 17 Marzo 1981.

politica delle opere pubbliche, eccetera. Sono stati sempre i medesimi criteri ad impedire che venisse realizzata un'autentica programmazione nazionale e persino che venisse condotta una valida politica criminale.

Ogni evento, ogni situazione diversa ci coglie impreparati e incapaci: il terrorismo, la crisi energetica, l'alluvione, il sisma, il tracollo di un settore industriale. Andiamo avanti alla giornata, nella più assoluta imprevidenza: una toppa qua, una là. La coperta è sempre incredibilmente stretta. Tutti sanno quale situazione ci riserbano i prossimi anni nel campo dell'energia. Nondimeno siamo più indietro di ogni altro nei programmi a tal fine indispensabili: continuiamo a consumare più benzina che acqua e ad avere una paura blu dell'atomo. Tra i paesi industrializzati siamo quello col più alto tasso di disoccupazione. A quattro mesi dal sisma la condizione di Napoli — la terza città italiana — è esplosiva: il bisogno di lavoro e di case, lo stato dell'istruzione, dei servizi, della circolazione, dell'igiene è inverosimile; e tuttavia l'opera di ripristino, risanamento e ricostruzione latita. I criteri di sovvenzione alla ricostruzione sono semplicemente assurdi. Nonostante la spaventosa disoccupazione, anche chi è disposto a intervenire a spese proprie non riesce a trovare un'impresa seria disposta ad assumere i lavori, per . . . mancanza di mano d'opera idonea . . . Ma che fine hanno fatto i fondi abbondantemente profusi in questi anni per la riqualificazione operaia? E perché non si procede subito a nuovi corsi? E che cosa si è mai programmato nelle sedi competenti, negli ultimi dieci anni, in un Paese geologicamente indiziato come il nostro, se ogni terremoto ci ritrova immancabilmente nella solita, drammatica condizione di impotenza?

Intanto l'Italia continua a vivere senza darsi pensiero. La scala mobile si mantiene allegramente affiancata alla svalutazione galoppante e le dà carica. I sindacati non si arrestano nella marcia verso più avanzate richie-

ste, e anzi riaprono un contenzioso pensionistico chiuso quattro anni addietro con leggi negoziate. Le giornate e le ore lavorative continuano a diminuire. Nei ministeri la presenza giornaliera si aggira sulle quattro ore. I servizi sanitari e lo stesso servizio farmaceutico si mettono a riposo non solo la domenica ma anche il sabato. Il consumo dei carburanti sale nonostante il prezzo favoloso. L'Italia continua a bearsi di un consumismo spropositato, divorando se stessa. Nonostante i successi della lotta all'evasione i servizi pubblici — in particolare tutti i servizi di trasporto — si usurano senza rinnovarsi. Il patrimonio immobiliare e mobiliare e le prestazioni dell'industria alberghiera — essenziali anch'essi nella nostra economia — degradano a vista d'occhio.

Ma gli scioperi non hanno sosta. Questi primi settantacinque giorni dell'anno hanno segnato, per quanto riguarda i servizi sociali, un record. Milioni e milioni di cittadini — e in special modo quelli delle aree sociali più deboli — vengono feriti in beni che la civiltà vorrebbe massimamente protetti — quali la salute e la libertà di spostamento — e che la Costituzione definisce inviolabili. Abbiamo dovuto abituarci e rassegnarci a vivere in questa condizione di minorazione. Anche negli altri paesi vi sono gli scioperi. Ma ciò che altrove è l'eccezione, da noi è diventato fatto di ogni giorno.

Gli stessi sindacati storici si accorgono di non riuscire a trattenere la tigre corporativa in groppa alla quale si sono baldanzosamente tenuti per tanti anni, e di dovere ridimensionare le glorie del '68-69. Sembrano finalmente accettare quell'imperativo di regolamentazione dello sciopero, che sta scritto nella Costituzione e che da parecchi anni andavano invano assicurando di voler soddisfare attraverso l'autodisciplina. Regolare l'esercizio del diritto di sciopero non significa, del resto, impedirlo; ma soltanto condurlo a condizioni accettabili da parte di una società che non è in grado di vivere in mancanza di un

certo livello minimo delle funzioni e dei servizi essenziali di interesse sociale.

I partiti a propria volta — tutti a quanto pare — sembrano essersi resi conto che la situazione è diventata intollerabile. Il Paese è stanco non solo del malcostume, ma anche della demagogia che radica la disoccupazione, e dei privilegi corporativi. È stanco delle libertà e dei diritti che stanno scritti sulla carta, ma che uno Stato diventato imbecille lascia calpestare ogni giorno e ogni ora. Reclama che il diritto alla vita, alla salute, alla giustizia, alla scuola, alla casa, alla locomozione siano difesi non solo nei confronti del Potere, ma nei confronti di chiunque. Che lo Stato, e prima di tutto il Parlamento, non continui a ritrarsi dal compito di governare.

Governare significa anche e prima di tutto provvedere autonomamente quando dalle parti venga rifiutata la collaborazione a ragionevoli intese. I partiti sanno che non possono continuare a frapporre impunemente ostacoli e intralci fra il Paese e l'azione di governo.

La vigilia pasquale trova ancora il Paese nel caos degli scioperi e soprattutto nel caos delle iniziative contrastanti per superare un'obiettiva situazione d'impasse. Vediamo. Continuano gli scioperi. Intanto lo stato maggiore dei piloti autonomi è stato incriminato: l'accusa è di aver organizzato una agitazione « pretestuosa, arbitraria e lesiva degli interessi dell'economia nazionale ». Atteggiamento duro della magistratura. Si annunciano però scioperi anche da parte di coloro che hanno precettato i piloti. Verranno precettati i precettatori?

Il momento è serio. Larghe fasce dell'area del lavoro indipendente continuano a mantenere atteggiamenti intransigenti verso il ripristino di un ordine. C'è una situazione di stallo nel tentativo di superamento concordato degli effetti perversi della contingenza.

Condizionata dall'interno e dall'esterno, la più importante confederazione sindacale si è tirata indietro dalla buona disposizione a un incontro, in un primo momento manifestata. Si ha la conferma che il nodo è politico. Ciò che si sarebbe disposti a concedere a nuove formule di governo, viene negato fin quando non vi sia una « svolta politica ».

D'altro canto, subordinare l'incontro tra governo e parti sociali a prezzi troppo elevati, o demagogici, può rischiare di non risanare i mali, se non addirittura di aggravarli.

\* \* \*

Se vi è un'ora in cui — mettendo da parte ciascuno

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Sabato 18 Aprile 1981.

i propri egoismi e le proprie pregiudiziali — tutte le forze politiche e sociali dovrebbero sentirsi vincolate da quella « solidarietà politica, economica e sociale » di cui parla, come di un « dovere », la Costituzione (dovrebbe essere questa l'autentica « solidarietà nazionale »), essa è l'ora presente, così carica di difficoltà e rischi per la comunità nazionale e per ognuno di noi. Se vi è un'ora nella quale a ciascuna parte è offerta la possibilità di dimostrare nel concreto — e non nelle affermazioni — la lealtà verso il Paese e le istituzioni, e di riscattarsi da ogni sospetto di « diversità », essa è questa. Se vi è un'ora nella quale ciascuno dovrebbe sentirsi in obbligo di accettare con onestà, come un dovere indifferibile, il ritorno al rigore morale nell'esercizio della politica, del potere, dell'impresa, del lavoro, e nell'adempimento degli obblighi verso le altre parti del rispettivo rapporto e verso la società tutta intiera, essa è questa. Se vi è un'ora nella quale il rifiuto della tregua politica e del patto sociale offerti a ragionevoli ed onorevoli condizioni non potrebbe non esser considerato dalla storia come un tradimento, essa è questa.

Il Paese ha fatto lunghi passi sul cammino della giustizia sociale e dell'equità tributaria. Potrà e dovrà farne, se risanato, anche altri. Ora e oggi solo la riduzione della spesa pubblica, la diminuzione delle ore di non-lavoro, la crescita della produttività, la rettifica di certi effetti aberranti della scala mobile possono ridargli respiro e consentirgli la risalita. Non altri scioperi selvaggi, altri assenteismi, altre intransigenze corporative, altre misure destinate a scoraggiare l'impiego del risparmio nella produzione di nuova ricchezza. Le leggi dell'economia non perdonano.

Porti ognuno il suo mattone, con convinta solidarietà, alla ricostruzione dell'edificio comune. Dimostri ciascuno di essere meritevole figlio di questa Repubblica. E il Paese si ritroverà nella concordia dell'operare e

nella meno ipotetica speranza di una definitiva caduta dei superstiti steccati.

\* \* \*

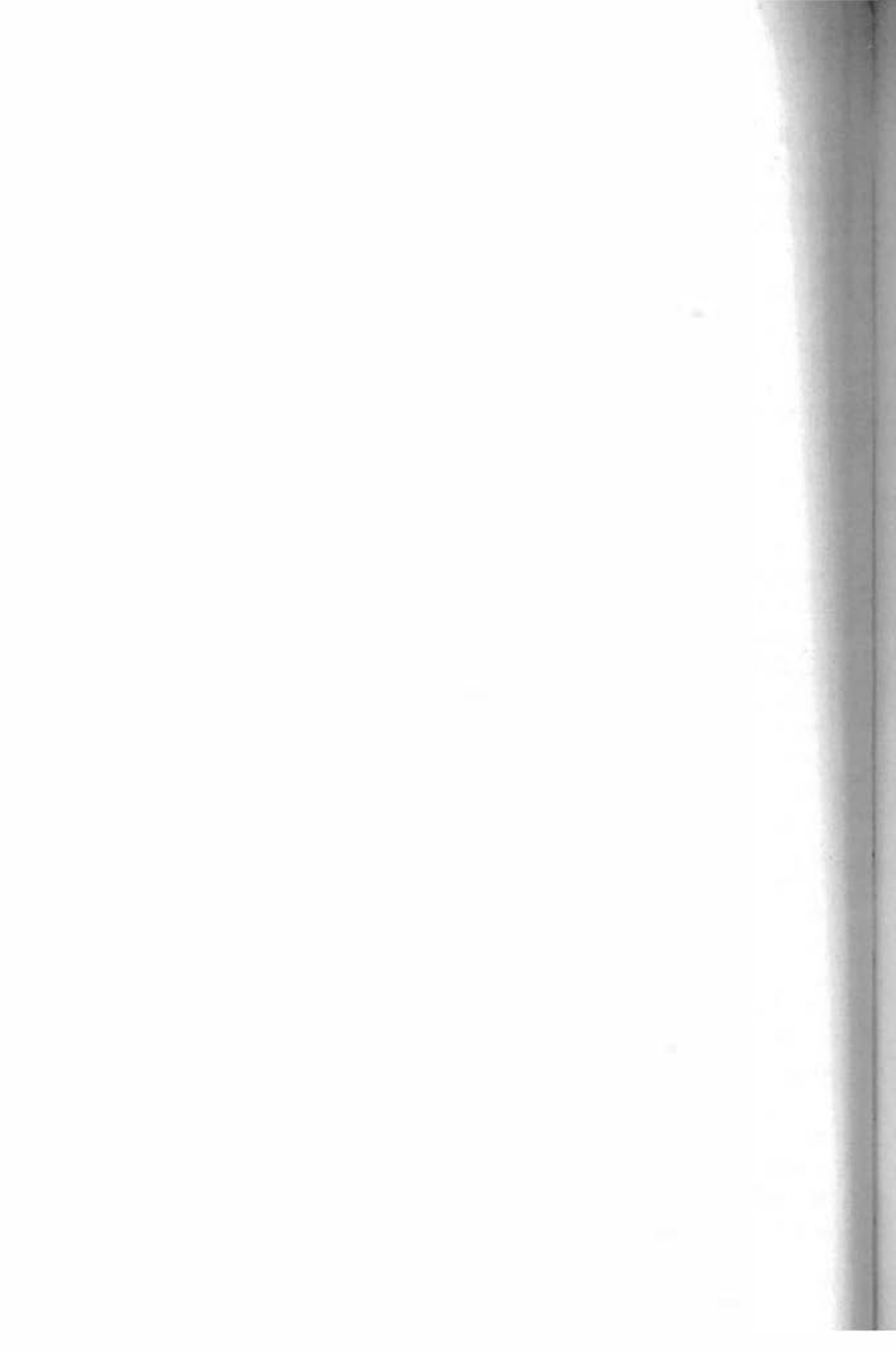
Se così non dovesse accadere, allora nessuno potrebbe muovere legittimamente al parlamento, che fosse venuto — come è suo indeclinabile dovere — nella determinazione di « provvedere » laddove il governo non sia riuscito a « mediare », l'accusa di avere regolato con la propria autorità lo sciopero selvaggio e la scala mobile.





Sezione II

IL PROBLEMA CASA



La legislazione dei suoli, che continua a privilegiare la proprietà fondiaria e la speculazione, cara ai partiti, comporta più alti costi nell'edilizia privata e pubblica. La spirale della finanza pubblica, che continua a privilegiare la spesa corrente, comporta l'incapacità del potere di provvedere all'edilizia sociale (occorrerebbero non meno di ottomila miliardi all'anno).

Nondimeno, non solo lo Stato non incoraggia adeguatamente l'attività costruttiva privata che potrebbe integrare il fabbisogno, ma ad un certo punto fa una legge (quella sull'equo canone), tale da disincentivare l'offerta in affitto degli alloggi esistenti, generando così una più grave crisi dell'abitazione.

Non occorre aver studiato economia per comprendere che il prezzo di vendita di un alloggio si adegua a quello occorrente per costruirne uno nuovo. La legge stabilisce però d'autorità un canone di affitto che non solo prende fittiziamente a base un valore di scambio dell'immobile inferiore a quello di mercato e allo stesso costo di costruzione, ma riconosce a tale valore fittizio un reddito bassissimo. L'effetto immediato è stato che il valore di scambio delle case date in affitto si è ridotto a poco più della metà di quello delle altre. Con due conseguenze. È quasi scomparso l'interesse a costruire o acquistare case se non per uso proprio (e dunque è diminuita l'attività edilizia, con conseguente aumento della disoccupazione). Chi è proprietario di una casa libera, poi, o la vende o, in attesa di tempi migliori, la utilizza per sé (magari per una necessità secondaria), o l'assegna a uno dei familiari prima conviventi, o addirittura (poi-

---

\* Da: « Il Tempo » - Lunedì 19 Marzo 1979.

ché, diversamente che per i fondi rustici, nessuna legge costringe il proprietario a non tenere inutilizzata una casa) la tiene vuota. Ciò ha prodotto una certa calmierazione dei prezzi di vendita. Però un mercato delle locazioni praticamente non esiste più. Le coppie giovani e chi cambia città non possono sperare in una casa se non possono comperarla.

Appare impensabile che almeno una buona parte di coloro che hanno concepito una simile legge non ipotizzassero il contributo che essa avrebbe arrecato all'onda montante delle tensioni sociali. Chi poi, pure in buona fede, si è lasciato cogliere distratto dall'iniziativa, non può non applicare la mente ai rimedi. Qualche mese fa un autorevole esponente della sinistra socialista ammise lealmente che le conseguenze perverse della penalizzazione della proprietà locata impongono correzioni.

Almeno sin quando vogliamo continuare a considerarci parte dell'Europa e a tener fede ai principi della Costituzione, non appare pensabile né l'avocazione generale allo Stato del patrimonio edilizio privato, né l'attribuzione allo Stato del potere di stabilire quale utilizzazione debba avere la casa di ciascuno. Se ciò è esatto in via generale, non è ammissibile poi che i pubblici poteri si regolino all'occasione diversamente, se non in casi assolutamente straordinari, nel quadro della legge, e con le dovute cautele. Dunque non è consentito utilizzare in modo distorto istituti e norme aventi tutt'altra funzione.

L'ordine può essere restituito al settore solo da un incremento (che sia veramente tale) dell'edilizia pubblica e convenzionata e del credito per l'acquisto della casa (meno cattedrali nel deserto e più edilizia sociale), nonché — sin quando l'edilizia sociale non marcerà speditamente — dalla concessione ai meno abbienti di adeguati sussidi per l'affitto. I plusvalori e i redditi della proprietà vanno colpiti in sede tributaria, e così pure

il lusso della doppia e della tripla casa. Può anche pensarsi a chiamare la proprietà edilizia a contribuire alla costituzione di un fondo speciale per gli anzidetti sussidi. Non è lecito invece continuare ad ingannare gli italiani con una legge bugiarda, controproducente e suscitatrice di disordini.

Una cosa comunque va riaffermata con energia. Le scelte e le decisioni spettano al Parlamento: non possono essere abbandonate all'iniziativa occasionale e all'arbitrio dell'amministratore o del giudice. Il Parlamento non deve ignorare però che i suoi silenzi e ritardi alimentano gli abusi incontrollati e impuniti delle autorità, delle forze sociali e dei singoli.

Le recenti aberrazioni giudiziarie di Messina e Roma confermano l'urgenza di una rimediazione legislativa. È stato applicato, in danno di alcune imprese in attesa di vendere gli appartamenti appena ultimati, l'articolo 501 bis del codice penale, il quale ha per oggetto le « manovre speculative su merci » e punisce, tra l'altro, chi, « in presenza di fenomeni di rarefazione o rincaro sul mercato interno », « sottrae, alla utilizzazione o al consumo », in « rilevanti quantità », « materie prime, generi alimentari di largo consumo o prodotti di prima necessità ». Sottoposti i responsabili di quelle imprese a procedimento penale, i due pretori hanno disposto complessivamente il sequestro di settecento appartamenti, considerati « corpo di reato », nominandone custode il sindaco, e assegnando a questo il compito (ma che c'entra con la custodia?) di attribuirli in locazione. È facile prevedere che gli accusati saranno assolti e che, prima ancora, il giudice d'appello revocherà il sequestro.

A parte la possibilità di configurare un edificio come « merce » e di configurare una speculazione in ordine a beni a prezzo di Stato, chi potrebbe infatti onestamente definire come sottrazione all'utilizzazione o al consumo il fatto che una impresa di costruzioni (che costrui-

sce per vendere, e ha bisogno di vendere per continuare la propria attività) metta in vendita, anziché dare in locazione, l'edificio costruito? Del resto, allo stato, nessun privato è obbligato ad offrire in fitto le case di cui disponga.

Chi risponderà però del danno subito dalla proprietà per le mancate vendite e per gli oneri di ripristino degli appartamenti dati autoritativamente in uso contro la volontà del proprietario e al di là di quanto consente, per le cose sequestrate e date in custodia, l'articolo 344 del codice di procedura penale? I pretori si considerano evidentemente intoccabili per via del privilegio (notoriamente incostituzionale) dell'irresponsabilità della funzione, nonché della assecondante prassi del Consiglio superiore della magistratura. Dunque, i sindaci? Ma a che titolo risponderà il sindaco, se è investito (sia pur oltranzisticamente) dell'incarico dal pretore? Affiora tuttavia a questo punto il quesito se il conferimento di un simile incarico non concreti — per ciò che eccede la mera custodia — uno straripamento dalla funzione e non sia da considerare un atto inesistente, e pertanto da non applicare.

Inoltre, potrebbe il sindaco, che è mero custode, portare, senza responsabilità, l'oltranza a ulteriori conseguenze e immettere negli immobili persone che manifestamente non siano in grado di corrispondere il canone di legge?

Che babele giuridica, nella « patria del diritto »! E col concorso di tutti i poteri storici: legislativo, giudiziario e amministrativo.

Intanto il problema della casa sta lì e si aggrava. Tutti credono di aver ragione. La confusione cresce fottoria di nuovo disordine.

La legge Bucalossi del 1977 aveva, nelle intenzioni dichiarate della maggioranza che la volle, lo scopo di porre fine ai « guasti » arrecati, nella materia dell'edificabilità dei suoli e del relativo regime, dalla nota sentenza 55 del 1968 della Corte Costituzionale. Proponendosi di correggere una manifesta disparità di trattamento, quest'ultima aveva dichiarato illegittime talune disposizioni della legge urbanistica del 1942. Questa legge consentiva a proprietari di aree suscettibili, in base alle scelte comunali, di utilizzazione edilizia, di lucrare la rendita di posizione, sfruttando essi stessi l'area a fini edilizi o vendendola a peso d'oro; prevedeva inoltre, di massima, che, in caso di espropriazione, i proprietari riceversero un indennizzo commisurato appunto al valore di mercato. Escludeva per contro qualsiasi indennizzo per i vincoli imposti sulle aree che il Comune dichiarava definitivamente inedificabili e su quelle dichiarate inedificabili in attesa di una futura espropriazione, prevista a fini di utilizzazione d'interesse pubblico (strade, parchi, edifici pubblici, eccetera), ma differita senza limiti di tempo.

Il legislatore aveva davanti a sé varie scelte per riportare la giustizia nel settore e superare le difficoltà determinate dagli effetti della sentenza, differiti attraverso qualche legge tampone che, per raccordarsi con essa, aveva fissato in pochi anni, più di una volta prorogata, la durata dei vincoli d'inedificabilità previsti dai piani regolatori. Una poteva essere l'espropriazione di tutte le aree urbane da parte dei Comuni (ma lo stato della finanza locale non l'avrebbe consentito). Un'altra poteva

---

\* Da: « Il Tempo » - Venerdì 1° Febbraio 1980.

essere lo scorporo e l'avocazione alla mano pubblica del diritto di costruire sui suoli privati. Una terza poteva essere l'introduzione di un tributo che avocasse, al momento della utilizzazione edilizia, l'intera rendita di posizione. Una quarta poteva essere l'istituzione di una stanza di compensazione tra proprietà ammessa all'utilizzazione edilizia e proprietà esclusa. E via dicendo.

Invece fu adottata, con la legge del 1977, un'infelice soluzione, destinata ad instaurare nuovamente un regime ingiusto. Si suole ritenere che il potere comunale (o regionale) di rendere edificabili o no i suoli urbani rappresenti uno dei più collaudati canali del finanziamento dei partiti. La legge del 1977 chiama concessione e non più licenza il provvedimento di cui il privato ha bisogno per costruire, e assoggetta ad una notevole tassa il rilascio di tale permesso. La tassa però assorbe solo una parte limitata della rendita di posizione; inoltre essa, data la forte domanda di alloggi, suole essere scaricata dal costruttore sull'acquirente. Sicché si perpetua la sperequazione tra proprietà edificabile e proprietà non edificabile. La prima continua ad avere, nella realtà economica attuale, un valore di gran lunga superiore rispetto a quello dei terreni agrari, e perciò seguita a caratterizzarsi sul mercato in modo nettamente privilegiato.

In tali condizioni appare irragionevole, e dunque illegittimo, come ora ha affermato la Corte, che l'esproprio di essa sia indennizzato come se si trattasse di fondi rustici. La nuova legge sui suoli può essere interpretata — ed è stata interpretata dalla dottrina — in due modi diversi. Ma nessuna delle due interpretazioni la salva dall'accusa di incostituzionalità. Si può ritenere — come ha ritenuto la Corte — che essa ha mantenuto l'inerenza del diritto di costruire alla proprietà del suolo: questa interpretazione conduce alla soluzione abbracciata (ma forse senza andar troppo per il sottile) dalla Corte: chi viene espropriato di un'area urbana non può essere in-



dennizzato come se si trattasse di un fondo rustico. Si può invece ritenere — ma dopo la sentenza della Corte è più difficile sostenere — che la legge ha voluto incorporare il diritto di costruire dalla proprietà del suolo, avocandolo alla mano pubblica: in tal caso però appare irragionevole e illegittimo che essa consenta che la rendita di posizione dei suoli edificabili continui ad essere lucrata — non importa se decurtata della tassa comunale — dai privati. Non si può servire ad un tempo Dio e Mammona.

Un grosso problema si apre dunque di nuovo davanti ai partiti. Bisogna che questi si convincano che il nodo costituzionale non può essere sciolto senza una legge giusta. Dopo dodici anni la Corte è stata costretta a riaffermare questa esigenza. È il più importante messaggio che la sentenza contenga.



## NEL PROBLEMA DELLA CASA TUTTI COINVOLTI, TUTTI COLPEVOLI \*

Nell'editoriale di questo giornale apparso nel giorno delle recenti animate elezioni è stata rinnovata la sollecitazione a « una diversa qualità della vita politica ». Consolidatosi, attraverso il risultato elettorale, il destino della legislatura, è ora il caso di ritornare, a mente serena, ai temi concreti.

Uno di quelli che — dati gli interessi sociali, civili, economici e politici che coinvolge — maggiormente richiama all'esigenza di « una diversa qualità della vita politica » è il tema della casa. Un problema in ordine al quale nessuno — governati e governanti, maggioranza e opposizione — può affermare onestamente di essere senza peccato. Esso è diventato una aggrovigliata matassa di nodi che non è pensabile sciogliere separatamente, e tuttavia è pressoché impossibile districare tutti insieme.

\* \* \*

Gli alloggi sono enormemente meno di quelli occorrenti, e il loro numero si incrementa assai meno di quanto le ragioni demografiche renderebbero indispensabile per non fare divaricare ulteriormente la forbice. Allo stato attuale della finanza statale l'edilizia pubblica è in grado di far fronte ai bisogni sì e no per il 15%. Né, a sua volta, dato l'elevatissimo tasso dell'incidenza fiscale — resa ogni anno più progressiva dalla svalutazione monetaria —, il superamento delle difficoltà finanziaria è ipotizzabile, ormai, se non per quel tanto che è possibile attraverso la non facile eliminazione delle sac-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Lunedì 16 Giugno 1980.

che superstiti dell'evasione e quella politica di contenimento della spesa, che, promessa sempre, non arriva mai. Ciò almeno fin quando le forze sociali non concorderanno sull'esigenza di collaborare effettivamente, e non solo a parole, a un autentico risanamento dell'economia, fatto di recupero della produttività e della competitività e di recisione delle formazioni parassitarie e dei rami secchi. Solo allora potrà essere superato infatti il disamore privato per gli investimenti e potrà tornarsi alla crescita dei redditi, dell'occupazione e, di conseguenza, del flusso dell'entrata pubblica.

Quando tale felice circostanza si fosse verificata, sarebbe migliorata anche la situazione delle famiglie — e dunque la disponibilità delle risorse individuali da destinare alla soluzione del problema della casa —; e con ciò l'esigenza dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale sarebbe venuta a subire un salutare sollievo. Per ora siamo però assai lontani da una simile meta.

L'edilizia privata langue. Anzi la crisi di essa ha ricevuto nuovo alimento proprio dalla recente legislazione. Ben pochi di coloro che hanno bisogno di un alloggio sono in grado di acquistarlo. E — a parte gli altri gravissimi difetti e le disparità che contiene — la legge sull'equo canone non è fatta per incoraggiare l'economia privata a costruire case da offrire in locazione: dare una casa in fitto significa oggi perderne sostanzialmente la disponibilità e vedersene ridotto del quaranta per cento il valore di mercato. Se ha favorito l'acquisto di vecchie case da parte di nuovi proprietari, la legge ha fatto pressoché svanire l'offerta di alloggi in affitto. Alla difficoltà di trovare una casa da affittare contribuisce anche il fatto che non si può pensare di mettere sulla strada chi non è in grado né di comprarsi una casa, né di procurarsela altrimenti (perché il mercato non ne offre o perché una casa, sia pure modesta, non è alla portata della

sua borsa), né di riceverla dalla mano pubblica o dall'edilizia convenzionata. Ecco così perpetuarsi la legislazione di proroga degli sfratti, una nuova remora all'iniziativa privata nel campo locativo.

Nel contempo, allorché manca la possibilità di ottenere un alloggio dalla mano pubblica e, insieme, quella di conseguire (persino quando se ne sia proprietari) la disponibilità di una casa di appartenenza pubblica, come può risolversi il problema dell'alloggio delle giovani coppie e di coloro che — generalmente per ragioni di lavoro — sono costretti a cambiar residenza? Con la convivenza? Con le requisizioni? Con il dimensionamento autoritativo degli alloggi?

Come si vede, sono le stesse libertà fondamentali ad essere esposte al peggio: la libertà di farsi una famiglia, quella di scegliersi l'occupazione e la residenza, la libertà di farsi, con i propri risparmi, una casa secondo la propria immagine, la *privacy*.

Proprio a questo punto siamo giunti, o stiamo giungendo, lasciandoci alle spalle l'Occidente. Siamo il paese più arretrato dell'Occidente in materia di edilizia residenziale pubblica: lo siamo per le già dette ragioni economiche e finanziarie, risalenti a errori e distorsioni dell'azione politica e sindacale. A sua volta, l'edilizia privata convenzionata non viene incoraggiata in misura adeguata, e la rimanente edilizia privata viene avvilita e disincentivata in mille modi. L'urbanistica e l'ambiente vanno salvaguardati, ma non è lecito farne una camicia di Nesso. Il credito edilizio langue. I mutui di favore per chi intende acquistare una casa sono assai rari. I sussidi a chi non è in grado di pagare l'equo canone latitano.

\* \* \*

Sull'altro versante, il caro-aree continua la sua opera devastatrice e la rendita di posizione continua ad essere

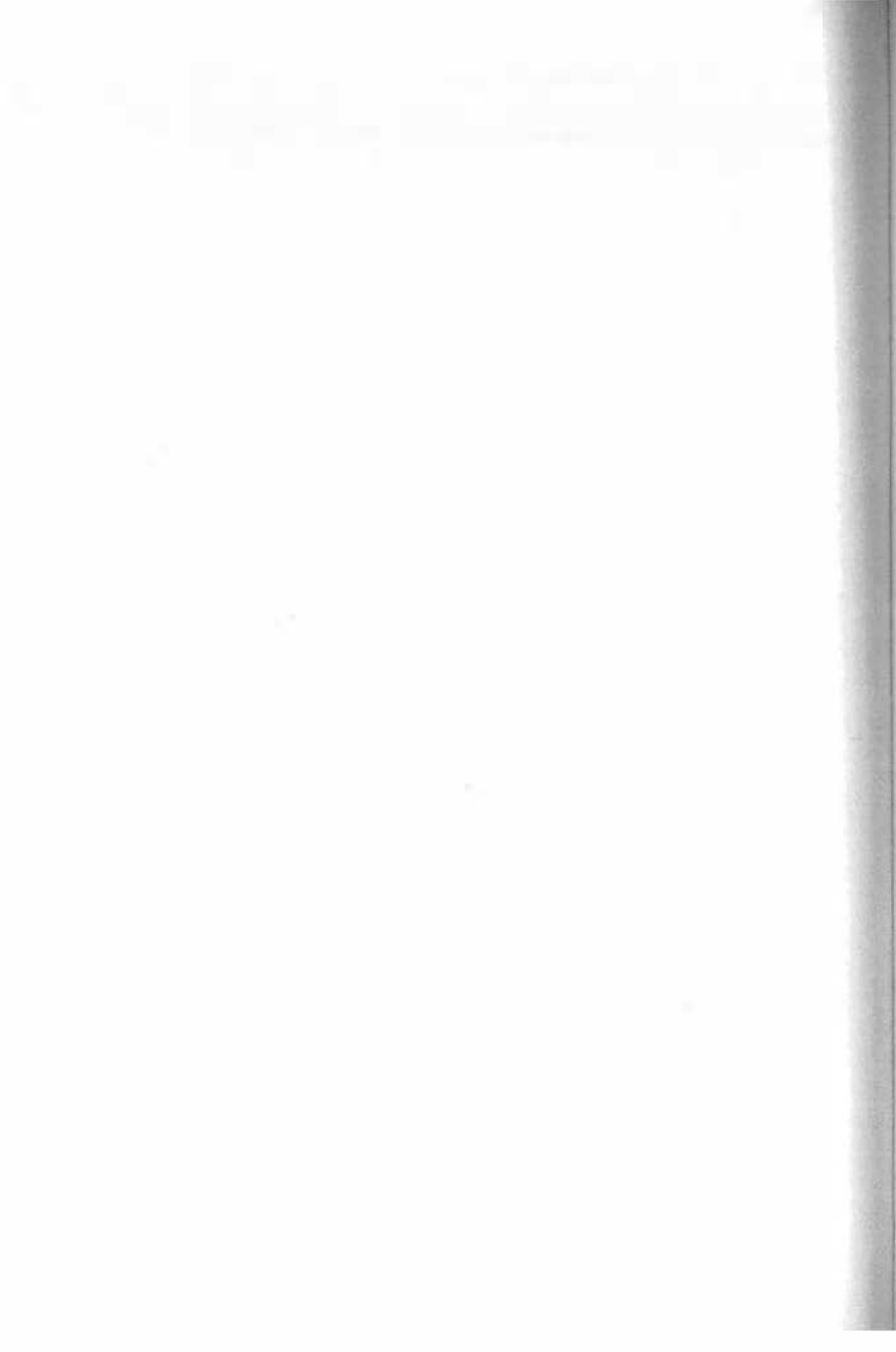
parassitario appannaggio della proprietà fondiaria. La rendita di posizione è un fatto naturale e ineliminabile: a parità di caratteristiche un appartamento nel centro della città vale, inevitabilmente, dippiù di quelli ubicati in una strada di periferia, e le leggi economiche comportano che quell'appartamento sia comprato e venduto a un prezzo maggiore. Non è giusto però che il maggior valore, che le aree urbane in varia misura possiedono, e che l'acquirente dell'appartamento viene necessariamente a pagare in misura corrispondente — maggiore valore da ascrivere a merito della comunità locale nel suo complesso (alla sua operosità, alle sue capacità di valorizzazione, alla sua crescita) — ridondi a beneficio di colui che, quando l'area raggiunta dall'urbanizzazione riceva una destinazione edilizia, si trovi ad esserne proprietario. Se quel plusvalore è merito della comunità, è necessario che a un certo momento esso venga considerato di spettanza della comunità. Alla quale va perciò riconosciuto il diritto così di detrarre l'importo dal prezzo di acquisizione quando abbia bisogno di espropriare le aree per realizzarvi opere di interesse pubblico — e dunque anche opere di edilizia residenziale pubblica e convenzionata — come di far proprio il plusvalore stesso quando consenta di utilizzare le aree per la comune edilizia privata. Appare sicuramente più giusto ed equilibrato avocare, all'origine, alla mano pubblica il beneficio della rendita di posizione delle aree, anziché portare avanti un meccanismo perverso destinato a condurre in ultima istanza alla confisca della disponibilità degli alloggi, i quali — a differenza delle aree — rappresentano ricchezza prodotta dall'individuo.

L'acquisizione alla mano pubblica del plusvalore delle aree destinate all'edilizia privata potrebbe diventare una fonte di alimentazione della cassa dei sussidi-casa, e contribuire ad alleggerire la problematica degli alloggi, innescando una favorevole reazione a catena: più sussidi-

casa, progressiva liberalizzazione degli alloggi, recupero dell'interesse privato all'acquisto e locazione degli alloggi, ripresa dell'economia del settore, effetto indotto sul resto dell'economia e della finanza, maggiori disponibilità per l'edilizia pubblica . . .

Non si può, ad ogni modo, fingere di ignorare che, fin quando non sarà stato realizzato un patrimonio di edilizia residenziale pubblica tale da coprire le esigenze non soddisfatte da quella privata, è operazione suicida impastoiare, ostacolare e disamorare quest'ultima; che per non disamorarla non si può non far conto delle leggi dell'economia; che gli oneri occorrenti per le provvidenze (ausili all'edilizia convenzionata, risparmio-casa, sussidi-casa, credito edilizio) necessarie a non fare venir meno l'interesse privato all'offerta di quegli alloggi che sono indispensabili per esaudire le esigenze edilizie della comunità non possono non far carico alla intera comunità; che la comunità non sarà in grado di far fronte ad essi nella misura necessaria fin quando la finanza pubblica, e prima ancora l'economia del paese, non sarà ritornata nei naturali binari che le leggi economiche indicano tassativamente.

Inquilini, proprietari, costruttori, amministratori pubblici, stretti da un unico laccio, si beccano tra loro come i polli di Renzo. Ma il laccio che li tiene stretti insieme è fuori dalla loro portata, e non può essere sciolto se non v'è concordia nel volerlo, e perciò capacità di liberarsi dagli egoismi e onesta e ragionata ricerca di ciò che è giusto. Da parte di tutti: individui, categorie e partiti.





Sono incolmabili le carenze dell'edilizia residenziale. Quella pubblica è asfittica per l'isterilimento della finanza statale malgrado un'imposizione tributaria al limite dell'insopportabilità. Quella privata è scomparsa dalla circolazione. Per la preoccupazione di vederne immediatamente dimezzato il valore in conseguenza della rozza normativa sull'equo canone, nessuno dà più case in locazione o lascia libera la casa tenuta in fitto: cosicché molta gente occupa alloggi eccedenti le proprie esigenze, mentre assai più gente non riesce ad accasarsi o a trasferirsi da una città all'altra per l'impossibilità di ottenere in fitto un alloggio. Per la stessa ragione nessuno più compra case nuove per darle in affitto, e pochissime se ne costruiscono. Coloro, poi, che vorrebbero costruire per sé o per vendere vengono ostacolati in mille maniere da una normativa urbanistica resa soffocante da tutta una serie di incertezze e trabocchetti, dagli oltranzismi vessatori (e anche peggio) di chi la gestisce, da certi spericolati sequestri giudiziari delle opere in corso.

\* \* \*

La legislazione è andata avanti negli ultimi trent'anni alternando disordinatamente colpi di freno e di acceleratore, senza che il motore riesca a ricevere un impulso programmato e costante. Siamo passati dagli incontrollati « rilanci » dell'edilizia a regimi di vincoli e divieti demagogici quanto inconsulti, che hanno spinto i propositi di « conservazione » e « non alterazione » al di là di ogni senso del reale. In certe città si è giunti a vietare

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Lunedì 30 Novembre 1981.

che, in mancanza dei piani regolatori particolareggiati (che quasi non esistono affatto), venga spostata una porta o un tramezzo all'interno del proprio appartamento. Esistono regolamenti — ha detto Campos Venuti — « che impongono procedure kafkiane per tinteggiare un palazzo o installare un ascensore ».

Tutte queste cose insieme, e altre ancora, dovevano condurre e hanno condotto, stavolta come in passato, alla stasi e alla disoccupazione nel settore edilizio e in quelli da esso indotti, all'incremento delle carenze abitative, all'abusivismo, qui represso lì tollerato o addirittura incoraggiato.

Una volta di più si è imposto, improrogabile, per fronteggiare la situazione diventata insostenibile, il ricorso a una leggina d'emergenza, destinata a favorire, attraverso una pausa di « liberalizzazione », il « rilancio » di un'edilizia ridotta allo stremo in un'economia a sviluppo zero.

Non intendo difendere qui né tutte le disposizioni del decreto Spadolini-Nicolazzi, né il metodo delle leggi temporanee e di emergenza. Intendo soltanto ripetere una volta di più che, fin quando non si affronteranno i temi dell'urbanistica e della casa in una visione unitaria con senso di concretezza e spirito passionato e libero da interessi di parte, le nostre città continueranno ad andare di male in peggio. E ripetere pure che la responsabilità risale, in buona parte, all'azione, non sempre inconsapevolmente cospirante, degli speculatori incalliti e di quei puritani, che, collocandosi oltranzisticamente al di fuori della realtà storica, si ergono rumorosamente, con risultati improduttori, a paladini del patrimonio culturale e ambientale. Altro che pianificazione e assetto del territorio!

Ora molti si strappano le vesti per il decreto, e pochi si chiedono come e perché ci si è dovuti arrivare. I primi fingono di non essersi accorti degli anni ed anni perduti

in dispute (di indole tutt'altro che tecnica) tra i partiti in ordine al contenuto dei piani regolatori da approvare, dei ritardi dei programmi di attuazione, localizzati capricciosamente, dei vincoli arbitrariamente costituiti e prorogati, del progressivo degrado dei centri storici diventati malsani e rovinosi (in stridente contrapposizione con gli esempi forniti dagli altri paesi europei), delle amministrazioni che impunemente non rispondono alle più oneste domande di concessioni e autorizzazioni edilizie, e quando rispondono lo fanno in modo vessatorio. Fingono di non sapere che la legalità non consiste solo nel negare ciò che non è dovuto, ma anche nell'accordare ciò che è dovuto. Danno a vedere di ignorare che quella vigente disposizione, la quale equipara puramente e semplicemente al rifiuto di provvedere il silenzio dell'Amministrazione su una domanda dell'interessato ordinata a ottenere una pronuncia doverosa, e in tal modo non conferisce altro all'interessato se non la frustrante possibilità di rivolgersi a un giudice per ottenere (ma chissà quando) la dichiarazione che l'amministrazione... era obbligata a provvedere, si risolve in una presa in giro ed è sostanzialmente incostituzionale: la disponibilità, da parte degli amministrati, di questo solo strumento ha dischiuso silenziosamente ponti d'oro agli amministratori disonesti.

\* \* \*

Non è giusto perciò meravigliarsi e addirittura scandalizzarsi se, volendo accelerare le procedure, il decreto, nelle sole aree dotate di strumenti urbanistici esecutivi, sostituisce, nella materia delle concessioni e autorizzazioni edilizie (ma solo per un triennio), al regime del silenzio-inadempimento quello del silenzio-accoglimento. È un salutare richiamo delle amministrazioni alla responsabilità, alla legalità e all'efficienza. Sessanta giorni è il ter-

mine assegnato dalla vigente legislazione perché il silenzio venga considerato come inadempimento; ora vengono assegnati novanta giorni perché sia equiparato, nei casi anzidetti, all'accoglimento dell'istanza. Essi non sono pochi perché gli organi tecnici verifichino se un progetto debitamente relazionato, e già munito delle altre autorizzazioni prescritte, sia conforme o no alle norme e agli strumenti urbanistici. Come non sono pochi per dire sì, non lo sono neanche per dire no. Sono pochi solo per chi, non importa per quali ragioni, non vuol rispondere.

Ancor meno può suscitare allarme il fatto che il regime dell'autorizzazione gratuita venga ora esteso dagli interventi di manutenzione straordinaria (ai quali lo aveva limitato la legge del 1978) a quelli di restauro e di risanamento conservativo e alle trasformazioni occorrenti per realizzare modificazioni d'uso degli immobili, consentite dagli strumenti in vigore; e neppure il fatto che nei casi anzidetti il termine perché il silenzio valga come accoglimento sia ridotto a sessanta giorni.

Allo stesso modo appare tutt'altro che irragionevole, in presenza di tanti interventi abnormi, introdurre, per i soli casi nei quali esista un atto formale di concessione o autorizzazione, il divieto del sequestro penale delle opere per contrasto con gli strumenti urbanistici, fin quando quell'atto non sia stato sospeso o annullato (anche con sentenza non definitiva) dall'autorità o dal giudice amministrativo, che è il giudice naturale della materia.

Come si vede, non si tratta né di autorizzare « la costruzione di grattacieli », né di interferire nella disciplina urbanistica riservata alle autonomie locali, ma solo di sollecitare l'attuazione di esse. Tutto dovrà svolgersi nel rispetto degli strumenti urbanistici e delle altre norme sull'utilizzazione delle aree.

Gli allarmi sono perciò fuori posto. Adoperiamoci piuttosto tutti, senza prevenzioni, al recupero della lega-

lità (ma in tutte le direzioni!) in questa materia tanto importante e tanto martoriata. Conduca ognuno per la sua parte la battaglia per la casa e per la città, ma con serenità, serietà e realismo, e senza guardare oltre le Alpi solo quando può far comodo.



6.

## L'INFORMAZIONE RADIOTELEVISIVA





La riforma della radio e della televisione disposta col recentissimo decreto legge segna indubbiamente una svolta. L'autonomia delle testate dei due telegiornali e dei tre giornali radio, l'introduzione (sia pure asfittica e monocorde) del diritto di accesso, la normativa sulla TV-cavo e sui « ripetitori » delle trasmissioni straniere rappresentano notevoli novità. Nel proclamare l'intento di « conformarsi » in tal modo alla sentenza di luglio della Corte costituzionale, i partiti di governo sembrano avere però cercato in essa più la copertura a nuovi sistemi di lottizzazione, che uno stimolo a incamminarsi con animo franco sulla strada di un servizio indipendente e capace di essere obbiettivo.

Del resto, come già ebbi a scrivere in occasione della sua pubblicazione, quella sentenza è essa stessa ambigua. La Costituzione assicura a « tutti » la libertà di manifestare il proprio pensiero « con qualsiasi mezzo ». Se può avocare alla mano pubblica i servizi ordinati alla diffusione del pensiero (informazione, spettacolo, ecc.), il legislatore può perciò farlo solo quando la cosa appaia (per ragioni tecniche o altro) *indispensabile* al fine di assicurare a « tutti », in materia, « più libertà » di quanta ne consentirebbe il mantenimento di quei servizi in mani private.

L'utilizzazione dello strumento del monopolio pubblico viene invece distorta quando la gestione del servizio di Stato venga affidata (« abbandonata ») a una o più « parti » (politiche, sociali, economiche, ecc.). Di qui l'importanza, anzi la necessità imprescindibile, che la gestione del monopolio statale della radiotelevisione sia affidata a un organismo « indipendente », e cioè strut-

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 5 Dicembre 1974.

turato in modo da poter essere considerato « al di fuori e al di sopra delle parti ». Solo l'« indipendenza » dei gerenti è infatti in grado, quando si accompagni all'« onestà » (e perciò alla non faziosità), di assicurare l'imparzialità e l'obiettività del servizio (è questa stessa la ragione per cui la Costituzione esige che ai giudici sia garantita l'indipendenza e prevede che ne sia vietata la appartenenza ai partiti). L'imparzialità e l'obiettività, come non può essere garantita da un organismo che metta capo (come finora è stato per la RAI) al Governo, così non può esserlo da un organismo (il Comitato nazionale ora previsto) che metta capo alle Camere, al Governo e alle Regioni (cioè, in ultima analisi, ai partiti), e inoltre ai sindacati: organismo guidato e controllato, a sua volta, da un altro organismo (commissione parlamentare) che è espressione anch'esso dei partiti.

In questo modo chi gestirà il servizio saranno sostanzialmente i partiti e i sindacati. Più precisamente sarà la maggioranza partitico-sindacale. Sottratta autoritativamente a « tutti », la libertà di manifestazione del pensiero a mezzo della radio e della televisione — una libertà che la Costituzione riconosce a « tutti » (anche a chi non fa politica!) — sarà stata così attribuita ad « alcuni soltanto » (l'anzidetta maggioranza), rimanendo agli altri (ma solo ai più consapevoli) la sola libertà di spegnere l'apparecchio per non ascoltare soltanto voci di fazione.

Una somma di parzialità non fa l'imparzialità. Questa può esser realizzata solo preponendo al servizio persone equanimi scelte in una sede equanime. È vero che del Comitato dei ventitré che sovrintenderà alle trasmissioni faranno parte tre persone (un'ottava parte del collegio) designate dal Presidente della Repubblica. Ma la voce di questi « garanti » è palesemente destinata a rimanere sommersa. Sicché la disposizione appare elusiva e quasi irriguardosa.

Lo stesso diritto di accesso al mezzo rischia di rimanere insoddisfatto, essendo appunto l'anzidetto Comitato l'organo competente a soddisfarlo. Con l'aggravante che chi si ritenga leso dalle decisioni del Comitato non avrà neppure la possibilità di appellarsi a un giudice (come l'art. 113 della Costituzione esigerebbe). È stato infatti stabilito che contro quelle decisioni bisogna ricorrere alla Commissione parlamentare, contro le cui pronunce (come contro tutti gli atti del Parlamento) non è ammesso alcun ulteriore reclamo. Che tipo di giustizia sia poi in grado di assicurare il Parlamento è ben noto a coloro che conoscono le vicende dei ricorsi elettorali e delle richieste di autorizzazione a procedere: una giustizia « politica ».

\* \* \*

Né qui le *doléances* del costituzionalista possono arrestarsi, anche se in questa sede non è possibile occuparsi di tutte. Basterà appena accennare a qualcuna delle più significative, riflettenti le TV-cavo e i ripetitori di trasmissioni straniere. Non è, del resto, un caso che proprio nel campo delle diffusioni « libere » si riscontrino talune più evidenti forzature del testo costituzionale.

Appare, innanzi tutto, assai dubbia la legittimità della devoluzione alle Regioni del potere di autorizzare (o non autorizzare) la diffusione dei programmi via cavo. Nel nostro sistema (che non è federale) le materie di spettanza delle regioni sono *tassativamente* elencate nell'art. 117 della Costituzione, il quale non fa parola di quella in questione. È vero che negli ultimi tempi lo Stato ha largheggiato nel concedere alle Regioni poteri *ulteriori* mediante leggi ordinarie. La legittimità di tali abdicazioni è ben dubbia. Appare però sicuramente illegittimo che lo Stato abdichi in favore delle Regioni addirittura alle proprie potestà di intervento (positivo e

negativo) in materia di libertà fondamentali dei cittadini, mettendo questi ultimi in balia dei « governi locali » proprio in ordine all'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, che rappresenta la pietra angolare di ogni ordine democratico. A questo punto al cancro della lottizzazione *settoriale* delle diffusioni di Stato si aggiunge quello della lottizzazione *territoriale* degli interventi sulle diffusioni private.

Perdipiù il testo legislativo adottato non fissa alcun criterio per l'esercizio del potere regionale autorizzatorio. E non è fuori luogo ricordare che proprio per questa ragione una sentenza costituzionale del 1958 ebbe a dichiarare illegittima la legge che prescriveva un'autorizzazione governativa per l'esercizio di un'altra importante libertà, quella di aprire scuole.

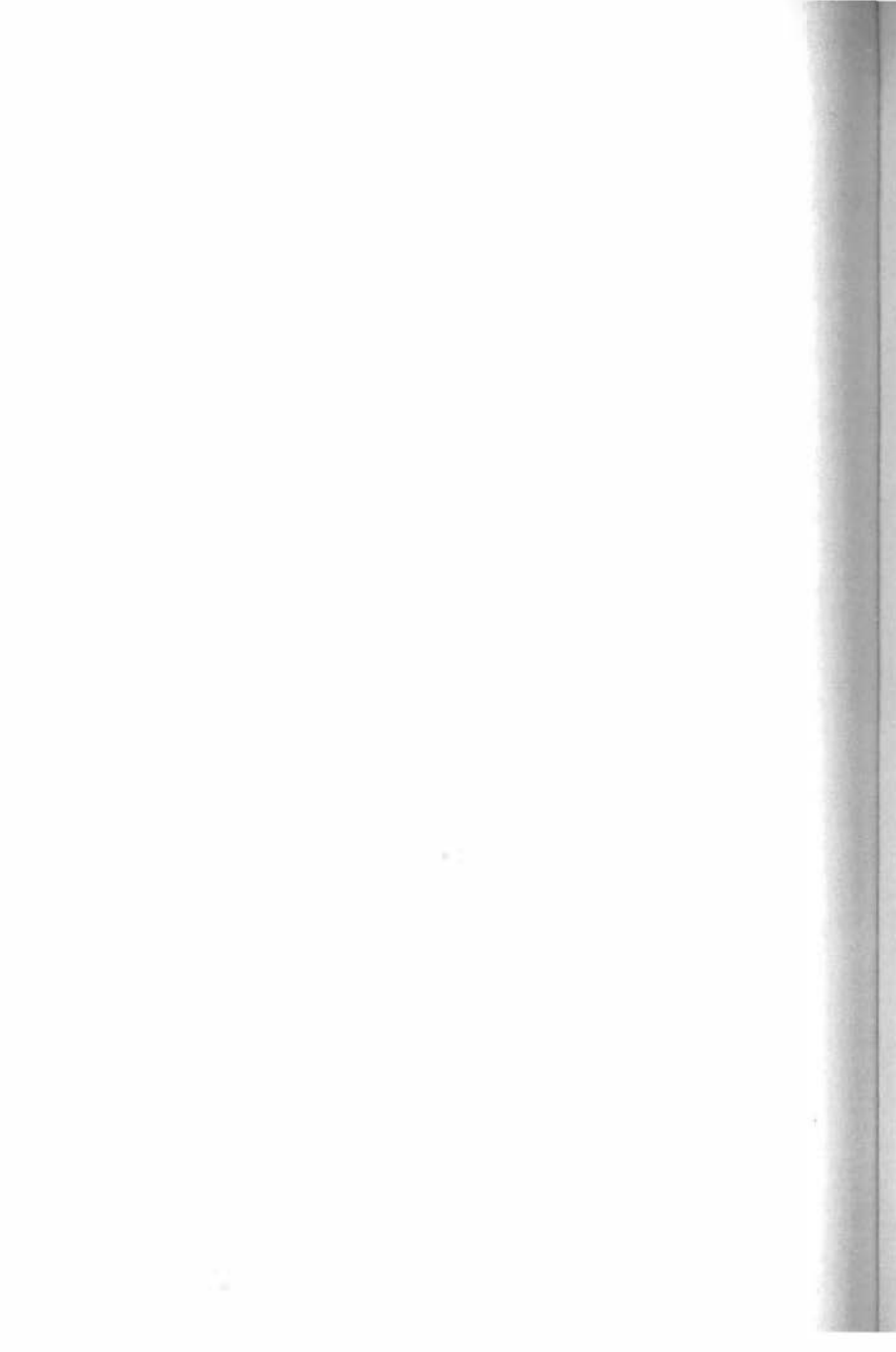
Giustamente è stato poi lamentato da più parti il carattere dissuasivo e vessatorio del divieto che una rete TV-cavo serva più di 40 mila utenze. In difesa di questa grave limitazione sono stati addotti argomenti palesemente pretestuosi. Se pur fosse vero (ma dicono che non lo sia) che al di là di tale numero di utenze la gestione diventerebbe anti-economica, dove sta scritto che debba essere impedito di fornire notizie e spettacoli a chi sia disposto a farlo rimettendoci di tasca?

La cosa tanto più colpisce, in quanto una simile premura per gli altrui utili di gestione non viene dimostrata dal legislatore in relazione ai sovrabbondanti sprechi propagandistici (collettivi e individuali), privi di ogni valore culturale, che ogni giorno cadono sotto i nostri occhi e colpiscono le nostre orecchie.

E non si risolve in una sostanziale incisione sulla libertà di diffusione, a mezzo di ripetitori, delle trasmissioni estere (che la Corte costituzionale vuole garantite) l'obbligo di eliminare da quelle trasmissioni ogni forma di pubblicità? Tra l'altro i corrispettivi di quella pub-

blicità comporterebbero l'ingresso nel Paese di valuta estera.

Su tutti questi nèi, e non soltanto su di essi, sarà bene che il Parlamento onestamente e prudentemente rifletta in sede di conversione in legge del decreto governativo in cui la riforma si è momentaneamente incarnata, se veramente vuole che questa abbia qualche credibilità.



## LIBERTÀ D'ANTENNA È LIBERTÀ DI NOTIZIA \*

Con la periodicità alla quale ci siamo abituati, il tema della lottizzazione della RAI ritorna ad occupare vistosamente e quotidianamente la polemica politica e le pagine dei giornali. Anche stavolta la gestazione è straordinariamente (anzi ordinariamente) laboriosa, e non è possibile prevedere se il nuovo non facile parto riuscirà a realizzarsi alla scadenza da ultimo ipotizzata, o se dobbiamo prepararci all'ennesimo rinvio.

Il gran clamore che si fa agitando il frusto slogan della professionalità in difesa di questa o di quella clientela lascia indifferenti gli italiani, avvezzi ormai al rituale di questi rumorosi spostamenti di sedie e poltrone destinati a non avere sostanziali conseguenze. Non li turba anche perché sanno che, quando il servizio di Stato li lascia insoddisfatti, possono cercare su canali alternativi lo svago e la notizia.

Quello della liberalizzazione dell'etere è stato uno dei punti più importanti all'attivo della Corte costituzionale. Una conquista rivendicata fino a un decennio fa da tutte le parti politiche — di sinistra e di destra — che non partecipavano del potere, ma che poi le nuove solidarietà politiche si applicarono a soffocare sul nascere, attraverso la legge liberticida del 1975. Quella legge cadde l'anno successivo sotto la mannaia della Corte, convintasi che il progresso tecnologico rende ormai pretestuoso invocare l'insufficienza dei canali disponibili per coonestare il monopolio di Stato.

Da allora ben poco il governo e l'opposizione hanno fatto per definire l'ordine del nuovo corso, per consen-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Sabato 20 Settembre 1980.

tire alla comunità nazionale di beneficiare degli ottimi risultati che la convivenza del pubblico col privato è in grado di produrre attraverso una fruttuosa emulazione così nel campo dell'informazione come in quelli della cultura e dello svago, per adottare quegli onesti criteri selettivi che in un settore tanto importante, delicato e di generale interesse, la ragione impone imperiosamente. Le radio e le televisioni libere hanno pullulato nel caos; la RAI ha esercitato una grossa azione di *chicane* occupando canali eccedenti i propri bisogni; le idee e i suggerimenti emersi in incontri di studio, tavole rotonde e dibattiti sono caduti nel vuoto; i disegni e le proposte di legge dormono sotto la polvere. È vero che alcuni pretori hanno impugnato la spada della giustizia in difesa della libertà. Ma non può dimenticarsi che la libertà non regolata degenera facilmente nella licenza. L'intervento del legislatore non deve essere ulteriormente differito. Questo è campo nel quale — nel rispetto delle libertà — la selezione e il controllo rispondono a un bisogno categorico.

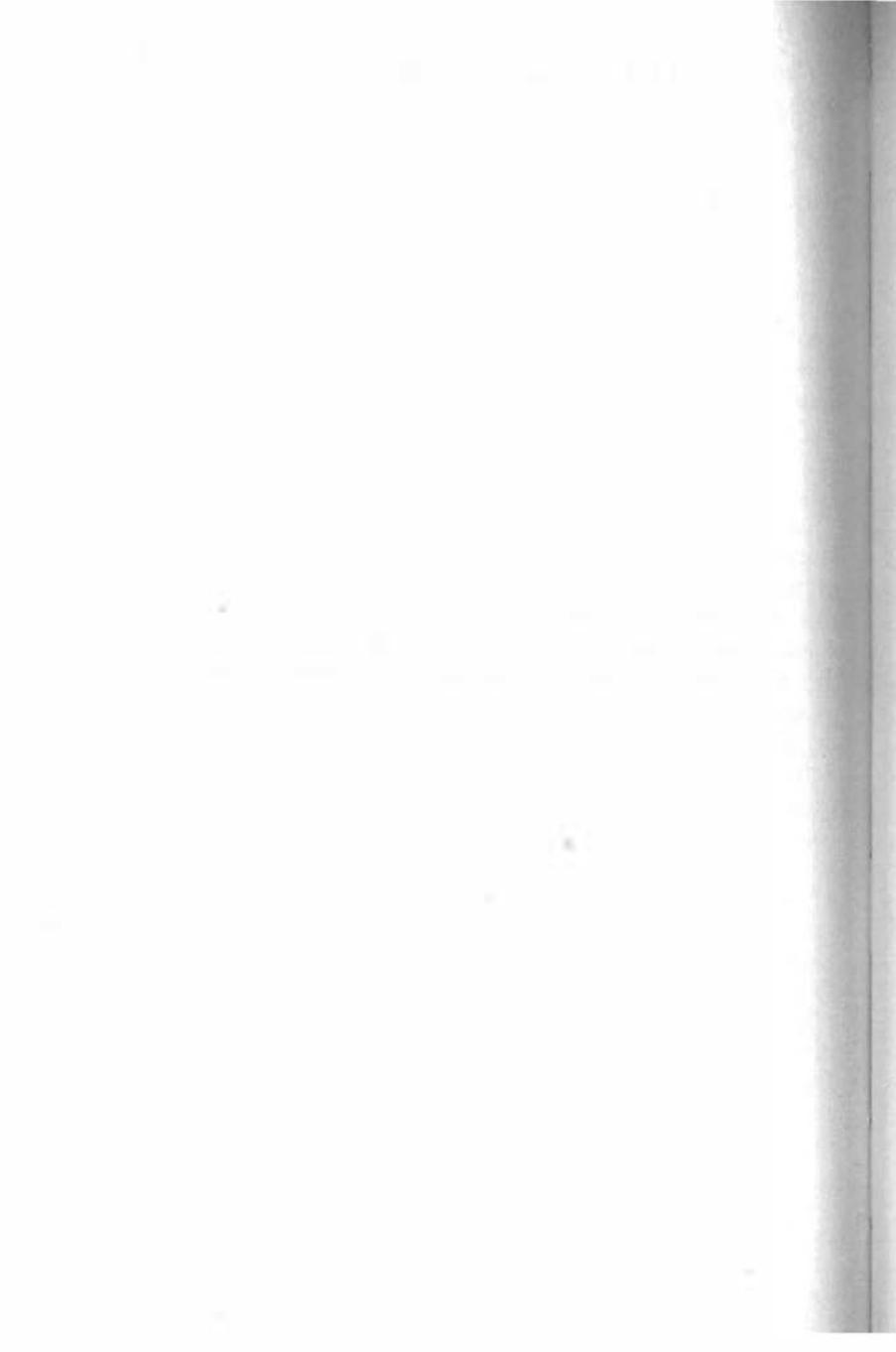
L'ultimo baluardo dietro il quale, nella loro battaglia di retroguardia, si arroccano coloro che considerano scomoda la libertà dell'informazione e della cultura, è la distinzione tra bacini di utenza locali e non locali. Essi vorrebbero restringere al minimo l'ampiezza dei bacini utilizzabili da parte delle emittenti private, e addirittura ogni possibilità di collegamento funzionale tra queste. L'ultimo dei disegni di legge governativi rimasti sotto la polvere — quello finora più liberale — prevede una ampiezza massima di cinque milioni di abitanti.

Non sembra però che in questi termini il problema sia correttamente impostato, così sul piano tecnico come su quello politico e giuridico. Si tratta piuttosto di adottare — mettendo una volta tanto a profitto l'onestà e la saggezza — una normativa la quale sappia essere, a un tempo, rispettosa delle libertà garantite dalla Costi-



tuzione e non incurante della salvaguardia della società civile da ogni forma di monopolio, di dominio e di prevaricazione, sia pubblica che privata.

Quando le tecnologie lo consentano e la società sia garantita, è la libertà che deve prevalere su ogni altra cosa. In una società democratica la libertà di espressione si colloca — e la nostra Costituzione lo proclama e lo impone — al primo posto tra i diritti fondamentali. Essa rappresenta infatti la linea di difesa, di sostegno e di impulso di tutte le altre libertà civili, sociali e politiche, compresa la libertà personale, e di tutti i diritti, a cominciare dallo stesso diritto alla vita. Lo sanno bene coloro che pagano le conseguenze dell'appartenenza a Paesi dove è d'obbligo pensare e parlare in un solo modo.



## DECISIONE AMBIVALENTE E NECESSITÀ DI CERTEZZA \*

La questione se, nel caso della utilizzazione di nuove fasce televisive da parte della RAI, le televisioni private possono rivolgersi al giudice civile a salvaguardia degli spazi dell'etere da esse stesse occupati con le loro trasmissioni, le quali rimarrebbero « oscurate » dall'« invasione » fattane dall'ente di Stato, è stata decisa dalla Corte di Cassazione nel senso che in materia la giurisdizione non spetta ai pretori ma ai tribunali amministrativi.

La Corte ha cioè negato che le televisioni private vantino un diritto sulle fasce dell'etere impegnate nelle proprie trasmissioni, e così pure che vantino un diritto a occupare nuove fasce coloro che intendano realizzare nuovi impianti di telediffusione.

L'importanza storica della pronuncia sta però nell'affermazione che, sovrapponendo il proprio vigore all'ostruzionistico silenzio di un sordo legislatore, la sentenza costituzionale del 1976, che affermò la libertà dell'etere nell'ambito locale, integrata nella pur deficitaria normativa esistente, viene a conferire a questa una « forza di espansione ». La quale è sufficiente a far sorgere nell'amministrazione il potere-dovere di autorizzare i privati all'utilizzazione dei canali disponibili. Un potere-dovere da esercitare anzi senza trascurare le posizioni costituite.

Siamo in presenza di un nuovo, imponente esempio di supplenza dei giudici al legislatore inadempiente. Una supplenza alla quale i vuoti legislativi di questi anni ci hanno abbondantemente abituati.

La sentenza riconosce che, in mancanza di una normativa la quale fissi criteri e limiti, l'amministrazione

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Mercoledì 1° Ottobre 1980.

verrà a disporre di un vasto spazio di discrezionalità. La funzione di ordinare e coordinare l'utilizzazione dell'etere verrà assolta dall'amministrazione sotto il controllo dei giudici, ma senza una regolamentazione legislativa. L'area di potere dell'amministrazione e dei giudici subisce tanto più espansione quanto più si contiene e si astiene la funzione del legislatore. Non è un bene. Ma, quando il legislatore è silente, rappresenta il minore dei mali.

In un momento come l'attuale — nel quale il parlamento e i partiti continuano a sfidare la pazienza degli italiani e a sottrarsi ai loro doveri, e ben più allarmanti problemi urgono — sarebbe vano attendersi che un legislatore che non esiste emerga dal nulla e si occupi della necessità di dettare quella disciplina dell'etere che non dovrebbe esser più differita: una disciplina che sia rispettosa, a un tempo delle libertà individuali e delle esigenze dell'ordine. In quest'ora tutti gli italiani di buona volontà debbono sentirsi trepidamente a fianco al capo dello Stato nello sforzo che egli compie per districare l'ingarbugliata matassa in cui una somma di egoismi prevaricanti viene irretendo gli sforzi di coloro che vogliono lavorare e ricostruire l'Italia. Dobbiamo aspettare che torni il sole.

Ma quando il sole sarà tornato, il sistema delle radiodiffusioni non potrà essere lasciato in balia di un'amministrazione politicizzata e di giudici sforniti di appropriati strumenti. La sentenza appena pubblicata può consentire alla libertà di antenna di fare un grosso passo avanti, ma può anche dischiudere la strada a incontenibili atti di arbitrio. La materia ha bisogno di una disciplina meditata ed armonica. Solo una sapiente legislazione potrebbe imprimerle un suo valido corso.

Dobbiamo augurarci che questa speranza non vada incontro a nuove delusioni e possa essere soddisfatta in tempi non lontani.

IL MONOPOLIO RADIOTELEVISIVO  
È UN PASSATO DA ARCHIVIARE,  
NON UN VALORE DA DIFENDERE \*

Traendo spunto dal « mundialito » e da altro, gli ideologi del monopolio di Stato delle radiodiffusioni sonore e visive non perdono occasione per sottoporre la opinione pubblica al bombardamento di suggestivi argomenti, che — estremamente fragili in sé — si vorrebbero contrapporre, per una vantata « onestà scientifica », agli « avvocateschi » argomenti altrui.

La mentalità retrostante è testimoniata dal fatto che la richiesta, recentemente accolta dal pretore di Roma, di rinvio alla Corte costituzionale della questione relativa alla legittimità del monopolio statale su scala nazionale, viene libellata come « disegno di forzare il quadro normativo attuale » e additata alla pubblica deprecazione, quasi che non sia diritto dei cittadini e dovere dei giudici di sollecitare la pronuncia della corte tutte le volte che emerge il dubbio che una legittima pretesa dei primi sia lesa in conseguenza di una legge incostituzionale.

Sono ormai vent'anni che la Corte costituzionale, in tutta una serie di sentenze, ha affermato che, non meno che per qualsiasi altro mezzo, anche per le onde elettromagnetiche opera, in via di principio, la regola costituzionale in base alla quale « tutti » hanno « il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero » con « ogni mezzo di diffusione ». La libertà di espressione, il pluralismo nella diffusione delle notizie, delle idee e di ogni forma culturale — ha affermato ripetutamente la Corte — costituisce connotato essenziale della Repubblica

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Lunedì 29 Dicembre 1980.

democratica nella quale viviamo. Questo principio — ha aggiunto la Corte — vale anche per le radiodiffusioni: di conseguenza la nota sentenza del 1976 ha liberalizzato le radiodiffusioni nell'ambito regionale. Fino a due anni prima la Corte aveva escluso in assoluto l'illegittimità del monopolio statale delle radiodiffusioni, perché convinta che l'impossibilità di un sufficiente pluralismo delle diffusioni via etere (determinata dalla allora limitata possibilità tecnica di una utilizzazione contemporanea di un sufficiente numero di frequenze) avrebbe, in regime di libertà, fatto sì che le scarse disponibilità cadessero in dominio di pochi. Sicché si sarebbe determinata una situazione di pluralismo ristretto e privilegiato, in seno alla quale la radiodiffusione, utilizzata al servizio di interessi particolari, avrebbe potuto produrre effetti perversi. In una simile condizione — osservano i giudici della Consulta — è preferibile il monopolio pubblico, poiché lo Stato è obbligato dalla Costituzione a comportarsi in modo imparziale, e perciò a dare spazio, nell'uso del mezzo, a un « pluralismo governato » (cosa che in realtà favorì dapprima il dominio governativo dell'etere, e, dopo la legge del 1975, la risaputa lottizzazione partitica). La troppa scarsa disponibilità del mezzo e perciò l'impossibilità di un pluralismo « sufficiente » costituiva allora — sono parole della Corte — « l'unico ostacolo » alla liberalizzazione dell'etere. In tale stato di cose, l'ipotizzato « pluralismo di Stato » doveva rappresentare (in quanto « male minore ») il surrogato di quel pluralismo voluto dalla Costituzione, che la Corte riteneva allora irrealizzabile. Chiamata a pronunciarsi ancora una volta sulla questione, ma con riferimento alle sole diffusioni « nell'ambito locale », la Corte ritenne nel 1976, a due anni di distanza dall'ultima delle sentenze anzidette, che « l'unico ostacolo » di cui si è detto fosse venuto meno, essendosi intanto manifestata, per ragioni tecniche ed economiche, una sufficiente possibilità di genuino plu-

ralismo. L'esperienza ha confermato che tale possibilità — anche allora strenuamente contestata dagli ideologi dell'informazione e cultura di Stato — sussiste largamente. Oggi operano nella penisola circa cinquecento emittenti radiotelevisive private e convivono con quelle di Stato in una condizione di sufficiente compatibilità, nonostante che lo Stato continui a rimanere inottemperante a quell'obbligo di coordinamento e regolamentazione che la Corte lo ha inutilmente chiamato ad osservare.

Dalla sentenza del 1976 sono passati altri quattro anni e mezzo, durante i quali l'elettronica e la tecnica dei transistor hanno fatto nel campo delle telecomunicazioni via etere progressi sorprendenti. L'interconnessione, tra le emittenti già esistenti, mediante ponti radio che utilizzino microonde ad altissima frequenza e bassissima fascia di dispersione, ritrasmesse attraverso impianti ormai poco costosi e di poco costosa installazione, amplia largamente la possibilità di reti ultralocali e addirittura nazionali, sia permanenti che occasionali, e non impedisce affatto la concomitante sopravvivenza delle emittenti locali. Né vi sono impedimenti di ordine internazionale: tanto è vero che negli Stati Uniti esiste, su scala nazionale, una molteplicità di reti fisse e di interconnessioni occasionali, che utilizzano i ponti radio.

Si tratta dunque soltanto di verificare a livello tecnico ed economico se le cose appena dette sono vere. Se constaterà che sono vere, e vorrà attenersi alla propria giurisprudenza, è prevedibile che la Corte costituzionale faccia cadere anche il superstite monopolio di Stato della radiodiffusione — quello su scala nazionale —, il quale mortifica la nostra democrazia.

## L'ERA DEI SATELLITI

È fuori luogo perciò sostenere che significa « forzare il quadro normativo » il fatto che la Corte sia stata chia-

mata a pronunciarsi nuovamente sull'argomento. Nel 1976, quando dichiarò illegittimo il monopolio nell'ambito locale (unicamente sul quale era stata chiamata allora a pronunciarsi), erano passati solo due anni dall'ultima sentenza in cui la Corte aveva dichiarato, in senso assoluto, non illegittimo il monopolio di Stato. Dal 1974 a oggi ne sono passati sei e mezzo, e (anche senza contare i satelliti) i progressi tecnici e i costi delle apparecchiature hanno avuto una evoluzione che appare risolutiva, anche per il campo nazionale.

Non fa scandalo dunque l'ordinanza del pretore di Roma, che si è nuovamente appellato alla Corte, bensì il fatto che di ciò si meni scandalo.

Ma quali sono gli argomenti che vengono addotti per tentare di difendere ancora, sull'ultima trincea, l'informazione e la cultura di Stato?

Primo. L'etere è limitato e l'era dei satelliti avrà inizio solo a partire dal 1982: allora « non sembra serio scomodare la Corte costituzionale senza aver prima dimostrato, con consulenze tecniche altamente qualificate, la tesi dell'abbondanza delle frequenze » (malaccortamente nel 1976 la Corte si sarebbe basata — così si vocifera — su informazioni tecniche acquisite nelle vie brevi; pure una svista tecnica avrebbe tratto in inganno la Corte nel 1974, quando liberalizzò le diffusioni di emittenza straniera).

Rispondere è facilissimo. È vero che l'etere è limitato. Prescindiamo pure dai satelliti (ma anche la prossimità del loro avvento dimostra che i filomonopolisti combattono una battaglia di retroguardia). Ma perché vengono del tutto taciute le possibilità aperte dall'interconnessione mediante ponti radio, le quali — ampiamente utilizzate in America e facili da realizzare da noi — rappresentano l'autentica soluzione su larga scala del problema delle reti nazionali? E perché azzardarsi a sostenere che nel 1976 (e anche nel 1974) la Corte sbagliò,



quando tutte le sere la gente è in grado di constatare, azionando i tasti del video di casa, che — nonostante l'emulativo spreco di canali da parte dell'emittente pubblica — nell'etere v'è nondimeno spazio per una folla di emittenti private, generalmente ben recepite?

Quanto al modo in cui la Corte dovrà accertare se le attuali condizioni rendano possibile l'abolizione del monopolio a livello nazionale, non incorreremo nell'irriverenza di dire ciò che « è necessario » che la Corte faccia. Alla Corte non mancherà il mezzo di attingere, nelle appropriate sedi che offrano garanzia di imparzialità, quelle conoscenze tecniche ed economiche di cui per avventura non fosse già in possesso.

Seconda argomentazione degli assertori dell'informazione di Stato. Quello delle radiodiffusioni è un « servizio pubblico essenziale »: pertanto, « quando anche mutassero le condizioni tecniche e diminuissero i costi » (finalmente ci siamo!), non di meno esso dovrebbe rimanere riservato allo Stato: si tratta di « una battaglia troppo importante », si sostiene, con conseguenze « non solo a livello politico, ma anche e soprattutto a livello educativo e sociale »; anche la Corte si è preoccupata di « un'informazione obiettiva e completa », e questa « meglio può essere assicurata da un mezzo pubblico »: invece le diffusioni private non offrirebbero garanzie, sfortune come sono di « vincoli di contenuto ». E poi il servizio pubblico può con le sue « migliaia di ripetitori » raggiungere « i casolari più sperduti », e fornire a un tempo un'informazione « la più obiettiva e completa » e « programmi che abbiano un contenuto socialmente qualificato ».

Giudicherà il lettore della vantata « serietà scientifica » degli argomenti. Noi ci limiteremo a ricordare, innanzitutto, che, in base all'articolo 43 della Costituzione, per riservare alla mano pubblica un servizio pubblico, non basta che esso sia « essenziale » e neanche che sia

« di preminente interesse generale » (si tenga presente che posseggono tali caratteri, a esempio, la produzione e vendita del pane e quella dei giornali, che nessuno penserebbe mai, almeno da noi, di monopolizzare); è indispensabile, in aggiunta, che la monopolizzazione sia resa necessaria da « fini di utilità generale ». E per i mezzi di diffusione del pensiero la « utilità generale » è, per dettato costituzionale, proprio di segno opposto al monopolio: la Costituzione assicura infatti la libertà di diffusione del pensiero, e perciò — come la Corte ha ribadito ripetutamente — impone, per principio, un regime di pluralismo dell'informazione e della cultura. È vero che la Corte si preoccupò di « un'informazione obiettiva e completa »; ma ciò fece per imporla al servizio di Stato, allora chiamato surrogatoriamente e contingentemente a sostituirsi, col minor danno possibile, a quel pluralismo privato — libero e incondizionato per sua natura — che allora veniva ritenuto irrealizzabile per ragioni tecniche.

Quanto ai « casolari sperduti », è chiaro che spetta al servizio di Stato di raggiungerli (tanto più che, oltre alle casse dell'IRI, esso attinge — anche e soprattutto a questo fine — direttamente alle tasche dei cittadini, essendo l'unico beneficiario di un canone la cui gravosità tutti conoscono). Non perché le emittenti private possono non avere interesse a raggiungere i casolari sperduti, è legittimo privarle della libertà di esprimersi nei luoghi che hanno interesse a raggiungere: come per la stampa, la regola vale allo stesso modo per la radio-diffusione.

Il riscontro dell'elogio dell'obiettività e completezza del servizio di Stato lo lasciamo al lettore. Noi ci limiteremo ad osservare che, quando siano venute meno le ragioni di utilità generale che fino al 1974 furono ritenute giustificative del monopolio, è profondamente illiberale e antidemocratico riservare ai partiti la scelta e la diffusione di ciò che sia utile e giusto far conoscere,

apprendere e gustare ai cittadini e di ciò che possenga un valore educativo e sociale apprezzabile. Diffondono pure lo Stato e il servizio dominato dai partiti di maggioranza i loro programmi. Ma non si risentano i loro ideologi se viene chiamata « mordacchia » la loro pretesa di impedire agli altri di parlare e di diffondere i propri programmi di notizie, di cultura e di svago.

Che per le emittenti private debba essere realizzato (come avviene anche in America) un regime soggetto a controllo pubblico (a fini di riscontro dei requisiti finanziari e tecnici, di coordinamento, di moralità, di sicurezza, di garanzia di pluralismo, di limiti della pubblicità, eccetera), è fuori discussione. Ma non ci si può trincerare dietro il fatto che lo Stato continua a ritirarsi dal suo dovere normativo, per difendere, e ancor meno per coonestare, il monopolio pubblico. È proprio questo che « non sembra serio »; non il fatto che si torna a « scomodare la Corte costituzionale ».

L'affermazione che la battaglia per la libertà di antenna gioverebbe solo ai « ricchi », ai « grossi finanziatori », è mistificatoria. Se vi potrà essere una pluralità di reti, potranno beneficiarne tutti. Il livello dei costi e i proventi della pubblicità sono in grado di assicurare una gestione economicamente valida anche alle imprese di dimensione media, e inoltre ai consorzi tra emittenti locali nonché alle cooperative di operatori del settore radiotelevisivo. Se poi si paventa l'emergere di posizioni di monopolio, allora il rimedio non può consistere nell'impedire la libertà di antenna, bensì nell'adottare una appropriata legislazione antimonopolio. I termini del problema coincidono esattamente con quelli relativi alla stampa.

Si dice ancora: sotto il « pretesto » di battersi per la libertà di espressione, viene condotta una battaglia in difesa della libertà economica. Potremmo rispondere che è fallace ragionare basandosi sui processi alle inten-

zioni. Risponderemo però: e con ciò? È lecito forse contrastare la fondazione di un giornale o la costituzione di un'associazione calcistica, sol perché i promotori si propongono di ricavarne un lucro?

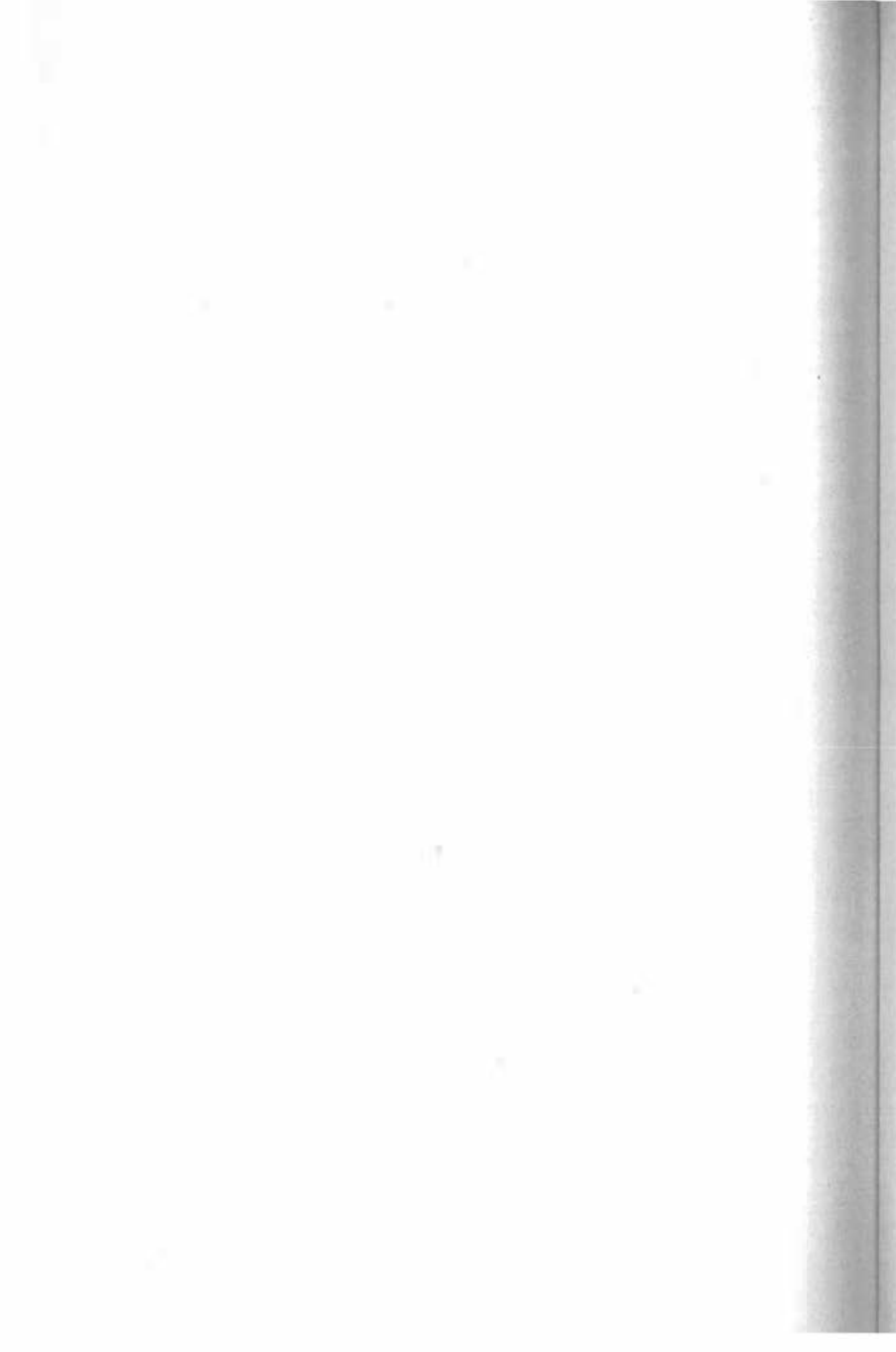
Un altro argomento mistificatorio è che una tra le associazioni di emittenti private (non so di quale entità) ha fatto, davanti al pretore, causa comune con la RAI. Non interessa conoscere che cosa alimenti questa coincidenza di interessi. Siamo poi abbastanza realisti per mostrarci sorpresi del fatto che il patronato di queste emittenti minori viene assunto da chi fino a ieri le ha ostacolate con ogni mezzo e continua ad ostacolarle. Non possiamo però mancare di osservare che l'adesione di quella associazione alla causa della RAI non prova nulla. È chiaro che, una volta che nascono delle reti nazionali, la pubblicità interessata alla scala nazionale si orienterà verso di esse, abbandonando quelle locali delle quali oggi è costretta ad avvalersi, sommandole tra loro. Ma è altrettanto manifesto che questo non è un argomento sufficiente a sostenere la necessità di mantenere in vita il monopolio. Senza contare che le emittenti locali di maggior peso avranno interesse a consorziarsi in reti nazionali e che la pubblicità di livello locale si concentrerà sulle emittenti locali superstiti.

Un altro cavallo di battaglia degli ideologi del monopolio è che questo vige tuttora nella generalità delle democrazie europee (ma non in America e neanche in Inghilterra). Innanzitutto però negli altri paesi europei il pluralismo di Stato non viene inteso in senso paternalistico e partitico. Ma poi? Ogni paese ha la sua Costituzione e il suo modo di applicarla. O vogliamo ricordarci dell'Europa solo quando si tratta di fare un passo indietro sulla via del vivere civile?

Intanto l'impasticciata vicenda del Mundialito è stata conclusa con un compromesso: uno a uno. Non vogliamo fare commenti, ma soltanto sottolineare che la

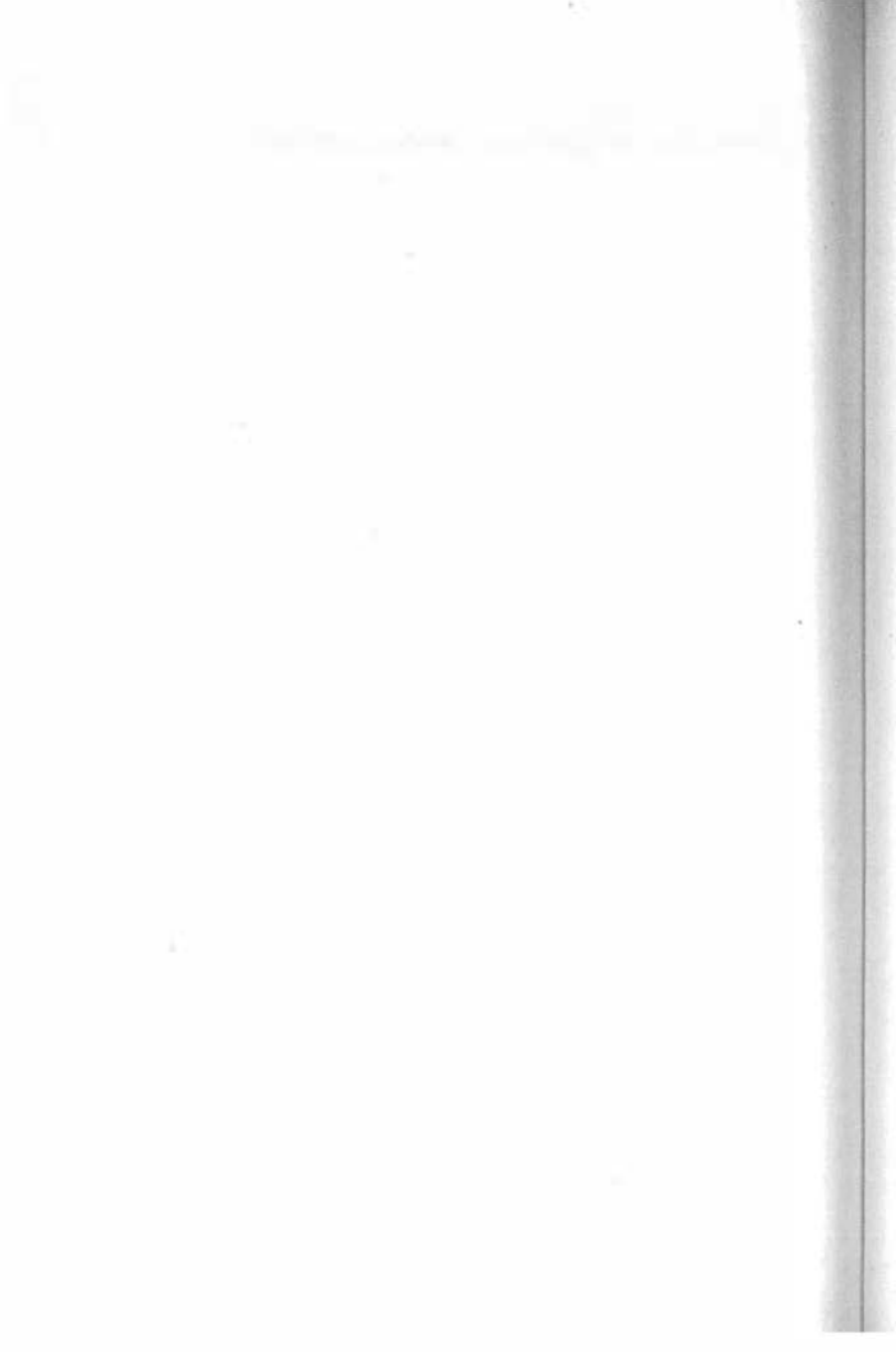
conclusione conferma un fatto già scontato e in atto largamente praticato: esiste la possibilità tecnica dell'interconnessione su vasta scala fra emittenti private consorziate. Una volta ammessa, per uno spettacolo sportivo, non si riesce poi a comprendere come un'interconnessione sulla stessa scala possa essere ancora impedita per l'informazione, pretendendosi che il diritto di diffondere telegiornali nell'ambito nazionale sia riservato ai partiti.

Non si può continuare a condurre, contro la Costituzione, una ottusa battaglia di retroguardia. Quelli per cui i fautori del monopolio si battono, sono relitti da gettar via, non valori da difendere.



7.

PROSPETTIVE DI RIFORME ISTITUZIONALI  
PIÙ INTERVENTO ALLA COMMISSIONE  
BICAMERALE





## PERCHÉ SOLO L'ITALIA NON HA « GOVERNI DI LEGISLATURA » \*

È semplicistico e gratuito il rilievo che le indicazioni di « ingegneria costituzionale », fattesi frequenti negli ultimi tempi (qualche anno fa destava scandalo che taluno osasse porre il problema), avrebbero carattere velleitario, e che a risanare i mali del paese basterebbe assai meno. Lo sanno tutti che, se esistesse concordia tra i partiti e nei partiti, e volontà di collaborare senza riserve, animati da autentico senso di « solidarietà politica e sociale » (art. 2 Cost.), alla soddisfazione delle improcrastinabili (e troppo procrastinate) esigenze di risanamento materiale e morale del paese, sarebbe deprecabile, prima ancora che inutile, pensare a operazioni di ingegneria costituzionale. Se certi discorsi si facevano (e ora, a troppa distanza di tempo non solo si fanno, ma si allargano e diventano frequenti), ciò accadeva (ed accade) in connessione all'amara constatazione che tra i partiti e nei partiti non c'era (e non c'è) *una* volontà politica, ma *tante* volontà politiche, quale è il loro numero moltiplicato per quello delle correnti. E quel che è peggio è che il disaccordo tocca gli stessi punti vitali del sistema sociale e dell'economia.

Un discorso sulle istituzioni non deve perciò allarmare. Condividendo i più tuttora il convincimento che la democrazia, pur con i suoi aspetti negativi, è la meno peggiore tra le forme di reggimento politico (lo diceva Churchill) e l'avversione per qualsiasi tipo di dittatura (non importa se fascista, sovietica o militare), il discorso sulle istituzioni è e vuol essere soltanto un discorso alternativo e di ripiego, radicato non in intenti di restau-

---

\* Da: « Il Tempo » - Domenica 31 Marzo 1974.

razione o di eversione, ma nel ben diverso proposito di preservare, attraverso il consolidamento delle strutture, quella democrazia che è posta in pericolo dal difetto, nelle forze politiche, di concordia (e addirittura di omogeneità) nel *sentire de re publica*, sì da dare in troppe occasioni la sensazione di essere guidate da una volontà suicida.

Apprezzo perciò lo spirito in cui *Il Tempo* ha inteso aprire un dibattito sull'argomento. Ma, come dirò, dubito della tempestività. Chi invitava a riflettere su queste cose tre anni fa veniva additato quasi come un malintenzionato, e nella migliore delle ipotesi la stampa si adoperava compattamente per ovattare ogni eco della sua voce. Siamo oggi in tempo per fare ancora qualcosa?

Dove risiedono le radici dei nostri mali?

A chi, libero da preconcetti, e trascurando i paesi minori (che le dimensioni e i problemi rendono meno simili al nostro), volge lo sguardo al fronte delle maggiori nazioni europee rette a democrazia — il Regno Unito, la Francia, la Germania federale, l'Italia — non può sfuggire che, mentre negli altri paesi (l'economia di taluno dei quali attraversa ore ugualmente difficili) le istituzioni non vengono poste in discussione (l'anticipata chiamata degli inglesi alle urne come la cosa più naturale del mondo ne rappresenta la più recente testimonianza), non altrettanto può dirsi del nostro paese.

## I COLLEGI UNINOMINALI

Non può sfuggire però, a un tempo, che la saldezza delle istituzioni si è accompagnata finora in quelle nazioni alla stabilità dei governi, i quali sogliono essere « governi di legislatura » (nel senso che normalmente la loro durata si protrae per tutta la legislatura, senza dover subire cadute, scosse e verifiche a ogni scrollar di chiove o aggrottar di ciglio di questo o quel capocor-

rente). È troppo presto per dire che il risultato delle recenti elezioni abbia alterato il quadro inglese.

Né può sfuggire che, diversamente da noi, nessuno di quei paesi ha un sistema elettorale basato sulla « proporzionale pura ». L'Inghilterra e la Francia eleggono i deputati col sistema del collegio uninominale (la prima — caratterizzata ognora dal bipartitismo — in unico turno, la seconda — caratterizzata dal pluripartitismo — a doppio turno; ma non è da escludere che, se le attuali difficoltà non fossero superabili attraverso nuove elezioni, l'Inghilterra senta anch'essa la necessità di adottare il doppio turno). La Germania elegge i deputati con un sistema proporzionale « corretto », il quale esclude dall'attribuzione di seggi i partiti che non raggiungono il 5% dei voti. A ciò consegue che al *Bundestag* sono presenti soltanto tre partiti, e soltanto i due maggiori sono in grado di esprimere il Cancelliere e di esser chiamati a formare il governo: onde (non altrimenti che in Inghilterra e in Francia) anche in Germania l'elettore sa generalmente in partenza che votando in un certo modo sceglie tra l'uno o l'altro dei due possibili governi, tra l'uno o l'altro dei due possibili cancellieri, e che il *leader* vittorioso rimarrà al potere prevedibilmente per l'intera legislatura.

Non è difficile ricavare da questa assai semplice osservazione che un diverso sistema elettorale (materia che la Costituzione lascia alla scelta del legislatore ordinario e le cui innovazioni non esigono perciò la procedura di revisione costituzionale) sarebbe stato in grado di assicurare alla nostra vita quella stabilità e quell'ordine, la mancanza dei quali sono alla base di tutti i nostri mali. Che, se la società e l'economia condizionano le istituzioni, non v'ha dubbio che non poco le prime sono condizionate da queste. Ben lo aveva intuito De Gasperi nel 1953, e così anche i suoi oppositori.

Un confronto dei frutti degli attuali sistemi eletto-

rali francese e tedesco con quelli della quarta Repubblica e della Germania weimariana (non molto lontani dalla nostra presente esperienza) sono istruttivi. Né un sistema del tipo di quello francese (collegi uninominali a doppio turno) avrebbe comportato la scomparsa dei partiti minori, quando fossero stati realizzati appropriati accordi destinati a proiettarsi sull'intera legislatura.

Un altro profilo assolutamente anomalo ha alterato il corso della 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 inutilizzabilità dei quali per una ragione non di scelta politica, ma « di principio » (sul presupposto dell'estraneità all'« arco costituzionale »), ha ridotto lo spazio di manovra dei partiti di centro e del governo, privilegiando le altre opposizioni (alle quali non è precluso di aggiungere ai propri i voti della destra), e con ciò stesso sbilanciando fortemente il sistema e rendendolo zoppo. Per governare occorre superare il 50 per cento dei voti, ma il Governo non può raccogliarli se non entro un'area che ne comprende il 92 per cento, mentre le opposizioni possono attingere il 50 per cento che ad esse basta per contrastare l'azione governativa all'intero cento 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 XII disposizione finale della Costituzione) dalla legge Scelba del 1952 per escludere dalla partecipazione politica il partito bandito in via di fatto. È, finalmente, un'iniziativa di chiarezza. Sarebbe auspicabile che il procedimento giungesse rapidamente alla sua conclusione, sì da render chiaro al Paese se veramente quel partito sia da considerare fuorilegge. In tal caso coloro che finora hanno votato per esso dovranno scegliersi un'altra rappresentanza, alla quale non possa

essere attribuita l'accusa di fascismo; in caso contrario ogni ulteriore discriminazione e ibernazione non potrebbe non esser considerata lesiva dell'ordine democratico. In entrambi i casi tutti i voti del Parlamento torneranno ad essere uguali e non contaminanti.

Ricordate queste cose, alle quali è da far risalire buona parte delle responsabilità dell'attuale confusione politica e sociale e della stessa crisi economica (che è, prima di tutto, crisi di fiducia: basterebbe un po' di sicurezza e di senso della misura per ridar coraggio al danaro privato), debbo aggiungere però che dibattere, nei tempi che ormai attraversiamo, di bicameralismo o monocameralismo, di poteri dell'Esecutivo, di ampliamento dell'area della giustizia costituzionale, di riassetto della magistratura, di sfere d'azione statali e regionali, delle garanzie della legalità amministrativa, della partecipazione al potere delle forze dell'economia e del lavoro, se può avere un senso in sede accademica, ne ha, a mio avviso, assai meno nel quadro di un discorso che abbia l'ambizione di indirizzarsi al pubblico.

## LA SCELTA DEL PRESIDENTE

Non è che il Paese non avrebbe bisogno di riforme costituzionali. Tutt'altro. Il bicameralismo inceppa inutilmente la realizzazione dei programmi di Governo. La conservazione dell'attuale sistema, che richiede l'approvazione di due Camere indifferenziate, potrebbe avere un senso soltanto per le leggi di iniziativa parlamentare (delle quali sarebbe stato utile anche che i costituenti avessero escluso la possibilità di adozione in commissione). Fermo il controllo del Parlamento, ben maggiore estensione dovrebbe essere attribuita alla potestà normativa del Governo. Fermo il potere delle Camere di approvare o bocciare i decreti legge, non dovrebbe esser consentito ad esse di snaturarne l'essenza (come attualmente spesso

avviene) attraverso modifiche radicali, e di frustrare così le ragioni dell'intervento governativo d'urgenza o alterarne la funzione.

A ventisei anni dalla Costituzione non si è riusciti a varare la legge che dovrebbe porre il Presidente del Consiglio in condizione di esercitare quella funzione di direzione e coordinamento dell'azione governativa che la Costituzione prevede, ma alla quale i singoli ministri non amano sottostare (onde basta uno soltanto di essi per mettere al tappeto la Fiat e attrarla nell'orbita dell'industria di Stato).

La scelta del Presidente della Repubblica dovrebbe esser sottratta a quel gioco dei partiti e delle correnti, del quale, con un crescendo allarmante, le più recenti elezioni presidenziali hanno (al di là del pur felice esito) dato spettacolo; e bisognerebbe superare l'inesatta convinzione che quello assegnato al Presidente dalla Costituzione — la quale configura il supremo magistrato come espressione degli interessi permanenti della Nazione — è un ruolo, sì, cauto e discreto, ma non per questo — specie nelle ore difficili — silente e inattivo.

I giudici, scesi dall'olimpico dell'irresponsabilità, dovrebbero esser giudicati dell'inerzia, delle lentezze e del distorto uso del potere da un consesso più distante da loro e da tutti; e perciò più idoneo al delicatissimo e difficilissimo compito: una composizione del Consiglio Superiore della Magistratura affine a quella della Corte costituzionale sarebbe più indicata di quella attuale.

## IL MONDO DEL LAVORO

Il ritorno all'idea di una Camera rappresentativa degli interessi (fallita alla Costituente, la quale dovette appagarsi di un CNEL rimasto atrofico e sterile) potrebbe almeno in parte venire incontro alla giusta richiesta di partecipazione del mondo del lavoro e della produzio-

ne e condurre (ora che tra i sindacati esistono meno gelosie) all'attuazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione, l'obsolescenza dei quali ha profondamente alterato il quadro della società e dello Stato creando una condizione di incertezza e di debolezza che non ha termine e la cui durata rappresenta la causa prima dei nostri mali.

Ma è tempo di questi discorsi? È tempo per « aggiustamenti », non dico della Costituzione scritta, ma della sola Costituzione reale, di quella cioè (alquanto diversa) nella quale effettivamente viviamo? E a che cosa servirebbe, presa isolatamente, questa o quella delle indicate « riforme », quand'anche adottata d'urgenza?

Quanto al finanziamento pubblico dei partiti, che i recenti scandali hanno riportato all'ordine del giorno, è chiaro che ben poco esso gioverebbe alla moralizzazione della vita pubblica, quando non venissero previsti seri controlli, e non s'introducesse almeno nei regolamenti parlamentari il principio che l'autorizzazione a procedere non può esser negata per i reati di peculato e corruzione connessi col finanziamento dei partiti e delle elezioni. A ogni modo non bisogna dimenticare che l'aspetto più delicato del problema non sta nel finanziamento dei partiti, ma in quello delle correnti e delle campagne elettorali dei singoli candidati. Solo l'abolizione dei voti di preferenza e l'assoluta responsabilizzazione dei partiti in ordine non solo alla scelta, ma alla graduatoria dei candidati, potrebbe forse aiutare a superare il problema. Sono, tra l'altro, convinto che, una volta esposti in persona prima davanti all'elettorato, i partiti sarebbero costretti a scelte più responsabili.

Ma guardiamoci in giro. Dove sono l'armonia e la volontà occorrenti per queste ed altre operazioni di ingegneria costituzionale? Possiamo effettivamente pensare che, astretta dall'emergenza, la classe politica sarebbe oggi disposta a rimettere (come fece nel 1958 quella francese) a un « padre della patria » (posto che vi sia), o

a un gruppo di soloni, l'operazione di restauro del pericolante edificio? O non sarà piuttosto confermata la regola che le costituzioni si rinnovano solo « a caldo »?

È da augurarsi che non si arrivi a tanto e il discorso possa esser ripreso in una atmosfera più serena e meno discordie. Talvolta anche la crisi (come la notte) può portare consiglio. Si può persino ipotizzare che il grado di discredito, in cui i troppi scandali l'hanno ridotta, riescano a far sorgere dalla classe politica qualcuno alla cui opera risanatrice essa si affidi per salvarsi, salvando così anche la Repubblica. Ma, per ora, si tratta solo di una lontana speranza.



## QUALI RIFORME? \*

Dio sa se l'Italia ha bisogno di riforme. Ne ha bisogno da sempre. Non è mai riuscita purtroppo a fare le riforme giuste, al momento giusto, nel modo giusto.

La grande occasione avrebbe potuto essere l'attuazione della Costituzione. Ma le forze che avevano combattuto insieme per la riconquista della democrazia si divisero subito, rivelandosi troppo presto ben sottile il filo che le aveva tenute insieme (ognuna con le sue riserve mentali) nella breve vicenda appena conclusa.

Fu subito il ritorno agli egoismi, integralismi, radicalismi, alla reciproca intolleranza. Le riforme, così, non furono volute, concertate e accettate in quello spirito di unità nazionale e di solidarietà che si legge nella Carta fondamentale. Vi fu chi « rivendicò » oltranzisticamente più di quanto era legittimo e possibile dare, e chi « subì » come una sofferta imposizione sacrifici insufficienti. Si fece meno di quello che si doveva (furono le forze « centriste » a rinviare allora la creazione delle regioni e la legge sui sindacati). E ciò che fu fatto lo fu, spesso, tardi e male (per es., la riforma fondiaria, la legge sul CNEL).

Seguì, nel secondo quindicennio della Costituzione, l'« allargamento dell'area democratica ». Ma anche le speranze che esso aveva alimentato si risolsero in delusione. Le forze della coalizione non riuscirono a solidarizzare e ad imboccare insieme, con la necessaria saggezza, la via della Costituzione. Non unificarono dunque su di sé il consenso delle masse. Anziché una concorde e ordinata azione pianificatrice e rinnovatrice, i frutti che l'operazione diede furono il compromesso, la lottizzazione,

---

\* Da: « Il Tempo » - Domenica 1° Maggio 1977.

l'esautoramento. L'imposizione dall'esterno di soluzioni devianti ne risultò incrementata. Il paese visse di tensioni; fu fatto vivere alla giornata, di tiri alla fune, di strattoni, di concessioni e colpi di mano, di abbandono dei valori etici, di abdicazione dell'autorità.

## NUOVI POSTI

Nell'aggravamento della situazione le pseudoriforme compromissorie hanno giocato un ruolo decisivo. Le cosiddette riforme sono state concepite, realizzate e gestite, incuranti del resto (e, prima di tutto, delle possibilità e delle conseguenze economiche), ed animati dal discorde proposito di trarne, in termini clientelari (e per giunta con l'occhio volto solo all'oggi e al massimo all'immediato domani), il maggior beneficio o il minor danno per la propria parte. Riforma ha significato in questi anni, e continua purtroppo a significare, non offerta ai cittadini di strutture e servizi migliori e tali da accrescere il benessere collettivo e incrementare lo sviluppo della società, ma creazione di nuovi posti; immissione, « stabilizzazione » e « ruolizzazione » di « precari », « diciassettisti » e simili (il fenomeno è stato tanto vasto e variegato da arricchire copiosamente la lingua); proliferazione di categorie privilegiate; progressioni non selettive; condizione di favore per la negligenza, l'assenteismo, l'incultura, nella scuola, nelle fabbriche, nell'amministrazione; distruzione dell'economia pubblica e privata; esautoramento dello Stato; incremento del disordine; graduale e silenzioso affievolimento delle libertà, del diritto, di ogni certezza economica, morale, sociale, politica.

Abbiamo avuto, in meno di quindici anni, tutte realizzate secondo i criteri anzidetti, la nazionalizzazione dell'elettricità, una notevole serie di riforme della pubblica amministrazione e della magistratura, una analoga serie di riforme scolastiche e dell'università, la riforma della

casa, una copiosa serie di leggi agrarie. In nessun paese ci si è tanto riempiti la bocca della parola magica « riforma ». E dove ci troviamo?

La scarsità dell'energia elettrica è ben nota. La pubblica amministrazione costa molto e rende poco e male. La magistratura ordinaria — sostanzialmente esente da ogni forma di selezione e di responsabilità — è tecnicamente peggiorata e, in notevole parte, ribelle alle leggi (con conseguente evanescenza della certezza dei cittadini circa i propri diritti). Alla giurisdizione amministrativa non è stato fin qui consentito di raggiungere una posizione di indipendenza.

La legge Sullo sugli esami di maturità e quella Ferrari Aggradi sulla liberalizzazione dell'accesso all'università (diritto di maestri, periti, geometri, ragionieri, di iscriversi a qualsiasi facoltà) e la liberalizzazione dei piani di studio (diritto degli studenti di laurearsi anche senza sostenere gli esami delle materie fondamentali) hanno alimentato la definitiva perdita di serietà e addirittura di credibilità dell'istruzione secondaria e di quella universitaria (il resto è stato fatto dalle valanghe di assunzioni di insegnanti senza concorso e dall'incapacità dello Stato di riportare la disciplina e l'ordine nelle scuole e negli atenei).

## IL PEZZO DI CARTA

La grande corsa così aperta, all'università, di giovani (circa un milione) in gran parte immaturi e ansiosi solo di un « pezzo di carta » (erroneamente considerato come prestigioso, ma in realtà ormai del tutto svalutato) ha distratto verso gli atenei centinaia di migliaia di elementi che avrebbero potuto diventare ottimi tecnici ed assicurare un'agiata vita a sé stessi e alle famiglie, e ha fatto dell'università un moltiplicatore di spostati e addirittura una polveriera. Eppure negli altri paesi all'università si

accede, e vi si progredisce, in base a serie selezioni, sì da non superare di molto il fabbisogno di laureati occorrente a soddisfare le esigenze della pianificazione nazionale.

Non è necessario poi illustrare quale sia lo stato e il funzionamento delle strutture ospedaliere e il livello di gran parte del relativo personale (transitato nei ruoli, al solito, senza concorso). Ed è ugualmente superfluo indugiarsi sulle condizioni in cui certe leggi agrarie e certe disposizioni della legislazione del lavoro hanno contribuito a ridurre l'agricoltura e l'industria, e in generale l'economia. Quanto alla cosiddetta riforma della casa, tutti sanno che, in sei anni, essa ha prodotto tutt'altro, fuorché case.

Queste sono state finora le nostre « riforme ». Si spiega perciò che nel paese la sete di rinnovamento continui ad essere ardente. Ma possiamo dire che ci si stia mettendo per quella strada di riforme assennate di cui il paese ha bisogno? O la classe di governo, costretta ad allungare la sua giornata attraverso compromessi e abdicazioni, ci va conducendo verso nuovi errori? I quali domani non mancheranno di essere rinfacciati agli attuali governanti (come per altre « riforme » è, recentemente, più di una volta avvenuto) proprio da coloro sotto la cui spinta stanno per essere commessi.

Il pensiero corre subito, naturalmente, alla istituzione del sindacato di polizia (nelle presenti condizioni di collasso dell'ordine pubblico e di politicizzazione dei sindacati!), alla riforma universitaria, a quella giudiziaria.

Si parla molto, in questi giorni, delle due ultime. Gli spessi veli che ancora le circondano entrambe, e la mancanza di spazio, non consentono, nel riferirsi ad esse, di azzardarsi al di là della formulazione di alcuni interrogativi. Pur senza voler negare apprezzamento a questa o quella soluzione particolare, certi interrogativi sono imposti dall'esperienza dei gravi guasti che altre « rifor-

me » (sulle quali troppo tardi i loro stessi autori e promotori versano oggi lacrime di coccodrillo) hanno prodotto nel tessuto del Paese, contribuendo a trascinarci ai tempi di disordine morale, economico e sociale che oggi viviamo.

Istituendo il « docente unico », la proposta riforma universitaria prevede che ai professori « ordinari » (i quali hanno sempre acceduto e continueranno ad accedere alla cattedra attraverso una severa selezione basata sulla produzione scientifica) siano pienamente equiparati — a livello didattico, decisionale, ecc. — i « professori associati »: un ruolo di nuova istituzione nel quale dovrebbero essere, in prevalenza, inquadrati, *ope legis* (. . . per il momento, e in attesa di una successiva traslazione nella categoria degli « ordinari », che i precedenti della nostra legislazione lasciano pronosticare non lontana), tutti gli attuali assistenti, nonché quei professori incaricati, che, trovandosi ad aver avuto confermato, nel 1973, un insegnamento annuale, furono « stabilizzati » (una delle tante stravaganze della nostra legislazione!). Persone, tutte, le quali potrebbero anche non avere mai svolto alcuna attività scientifica, e non poche delle quali occupano gli attuali posti per esserne state investite in modo indulgente.

Prevede inoltre, la riforma, che ciascun « docente unico » dedichi all'attività didattica almeno 12 ore settimanali.

Orbene, essendo noto che, nell'università, attività didattica e attività scientifica sono indissolubilmente connesse, può esser considerata ragionevole ed opportuna una legge, la quale (a che punto di volontà dissolutrice siamo pervenuti!) collochi sullo stesso piano, ai fini didattici e delle scelte accademiche (che è già molto!) e persino ai fini delle scelte della ricerca scientifica, entrambe le categorie? Ed è ragionevole ed opportuno che gli « associati », nominati come si è detto, condizionino,

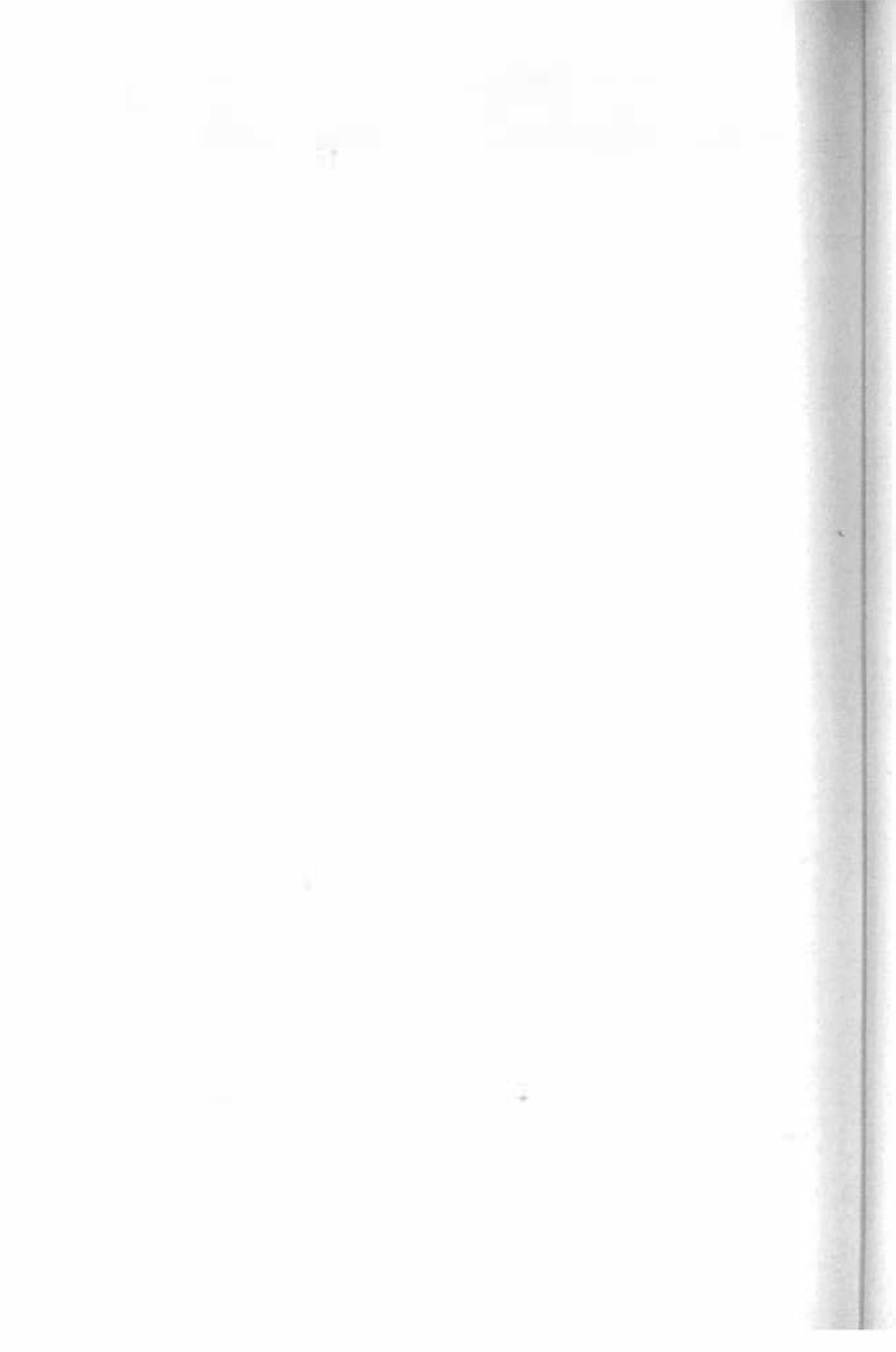
col loro voto, le scelte che, in ordine alla propria attività didattica e scientifica, possa fare uno scienziato che abbia illustrato gli studi in Italia e nel mondo? Non rappresenta comunque ogni condizionamento collegiale della libertà dell'insegnamento e della ricerca scientifica del singolo docente, pur se accettato dall'interessato (magari per quieto vivere: si sa come vanno queste cose, e si sa pure che non tutti gli uomini di cultura sono degli eroi), una ferita all'art. 33 della Costituzione (« L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento »)? Quante scoperte sono nate dalla ricerca isolata e anti-conformista di un solo individuo! E può esser lecito condizionare la « ricerca di base », in qualsiasi direzione rivolta? E chiamare un uomo di scienza a render conto ad altri (sia pure ad altri uomini di scienza) delle proprie ricerche e dei propri programmi di ricerca? Vogliamo introdurre anche noi il libro e il programma di Stato (o di assemblea) persino all'università?

Inoltre, come potrà, nell'attuale stato delle strutture universitarie, ciascun docente svolgere dodici ore di attività didattica per settimana? O le dodici ore rimarranno sulla carta, esauendosi anche questa riforma in un'operazione corporativa? Penso alla mia università. La facoltà di giurisprudenza dispone di una decina di aule. I professori ordinari sono una settantina. Gli aventi diritto ad essere inquadrati come « associati » saranno più del doppio. In totale fa, al minimo, 200 « docenti unici », 200 per 12 fa 2.400. Persino utilizzando ogni aula per otto ore al giorno (ma sarà possibile anche il sabato?), le dieci aule consentirebbero ogni settimana non più di 480 ore di insegnamento. Si può pensare, al massimo, a un raddoppio di tali ore, attraverso l'utilizzazione (con penalizzazione di altre attività indispensabili) di sale destinate a biblioteca o ad attività di studio e ricerca. Ma dove mai svolgeranno quei 200 docenti le altre 1.500 ore di attività didattica cui sarebbero tenuti? Negli am-

bulacri? Oppure occupando a turno uno dei gradini della scala di accesso? Senza contare, naturalmente, le ore in cui le aule saranno impegnate da assemblee, eccetera eccetera.

Quanto poi alla riforma giudiziaria, può dirsi provvido, in questi tempi di accentuata politicizzazione della funzione giudiziaria, l'incremento delle competenze del giudice unico, e perciò l'affidamento ad esso di scelte decisive in ordine alla libertà, alla posizione familiare, al patrimonio, dei cittadini? Il trasferimento delle cause del lavoro alla competenza pretoria, operato nel '73, ha dimostrato ampiamente quanta importanza possa avere, in tempi di propensione di non pochi giudici all'«uso alternativo del diritto», il caso che un processo capiti nelle mani di uno o di un altro magistrato. Per quella materia poteva forse esservi una giustificazione particolare. Esso non può valere però per la generalità dei giudizi. All'acceleramento della funzione giudiziaria si può far fronte — ove non bastasse la redistribuzione delle sedi e degli organici — anche con altri mezzi (aumento dei posti, assunzioni per titoli, eccetera; ma soprattutto e prima di tutto, incremento delle strutture!).

Ancor meno condivisibile appare poi la proposta dell'istituzione di un giudice di pace elettivo, sia pure con competenze limitate. Non si sente proprio il bisogno di ulteriori politicizzazioni della giustizia. L'elezione — diretta o indiretta — di un giudice di pace non potrebbe aver luogo se non a livello locale. Orbene, siccome la geografia politica del nostro Paese è piuttosto varia, si rischierebbe di avere una giustizia diversa da regione a regione, da comune a comune. Che è cosa poco compatibile col carattere unitario dello Stato e dell'ordinamento legislativo.





## RIFORMA DELLO STATO: VA BENE, MA PRIMA C'È L'ONESTÀ POLITICA \*

Avrà esito il messaggio di Craxi? Avremo una nuova Costituzione?

Non che le nostre istituzioni fondamentali non avrebbero bisogno, alla luce dell'esperienza e al confronto con quella degli altri Paesi democratici, di taluni sapienti ritocchi. Ed è indubbiamente un bene che questi discorsi, tutt'altro che peregrini e recenti — che finora i politici rifiutavano di ascoltare o ascoltavano con fastidio quando non li tacciavano addirittura di fascismo — vengano ora proposti proprio in sede politica e a livelli molto autorevoli.

Altro è però ragionare in sede teorica di ciò che sarebbe utile innovare perché una democrazia funzioni a dovere, altro è ragionare in sede politica (e addirittura « al buio ») di ciò che si debba *hic et nunc* innovare. Le scelte politiche debbono fare i conti non solo con la teoria, ma anche con la realtà. Senza contare la difficoltà di ipotizzare che un Parlamento appena eletto in base a ben altre alternative sia chiamato ad apportare grosse modifiche alla Costituzione.

Nove-dieci anni fa consimili ipotesi di riforma furono condannate proprio dalla realtà. Era la stagione della violenza collettiva. Il centro-sinistra si caratterizzava per una partecipazione socialista con le mani nel governo e il cuore nelle piazze e nelle fabbriche in subbuglio. Il PCI non aveva ancora teorizzato il compromesso storico e l'eurocomunismo. Una stagione di quasi ingovernabilità, i cui frutti furono riforme velleitarie o poco appropriate alla realtà del Paese. La posizione dei partiti mi-

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Martedì 2 Ottobre 1979.

nori e la convenzione costituzionale che esclude l'estrema destra dalla possibilità di far numero in Parlamento non consentivano maggioranze alternative.

Di qui le ipotesi presidenzialiste e di governo di legislatura e quelle di modificazione in senso maggioritario del sistema elettorale allora offerte, in astratto, da taluni costituzionalisti e politologi, alla meditazione dei politici. Non esistevano però le condizioni per l'accoglimento di esse, essendo ostili tutte le sinistre e non favorevoli i partiti minori. Sicché la stessa DC se ne disinteressò.

Può dirsi però che oggi la situazione politica, sebbene diversa (col PCI e il PSI di Berlinguer e di Craxi, per converso, con i radicali, l'ultrasinistra e l'assottigliamento dei partiti minori), sia diventata tale da dischiudere prospettive più rosee?

La soluzione presidenzialistica viene definita dallo stesso Craxi «una superficiale fuga verso una ipotetica provvidenza». Non susciterebbe però minori sospetti la soluzione, anch'essa maggioritaria, cara alla sinistra democratica francese da Blum a Duverger, attraverso Mendès-France, del governo di legislatura (elezione diretta e simultanea del Parlamento e del *premier*, e scioglimento automatico delle Camere in caso di caduta del gabinetto). E nemmeno una pura e semplice riforma elettorale in senso maggioritario (collegio uninominale a doppio turno, come in Francia, o clausola di sbarramento per i partiti che ottengono un suffragio inferiore al 5 per cento, come nella Germania federale). Si può prevedere che almeno i comunisti avverserebbero l'una e l'altra, mentre la seconda sarebbe avversata anche da tutti i partiti minori.

Il nodo della crisi italiana è di natura politica, e non può essere sciolto puntando tutte le carte sulla rifondazione delle istituzioni. Esso sta nel problema della credibilità del PCI. Chi considera fermamente e irreversi-

bilmente acquisito questo partito all'area della democrazia e dell'Occidente non ha ragione di frapporre pregiudiziali di ordine istituzionale all'accesso di esso al governo, anche quando non sia disposto a dividerne i programmi. È chiaro, poi, che l'ipotesi del governo di legislatura o quella dell'elezione maggioritaria potrebbero, all'evenienza, anche consentire a una coalizione comprensiva dei comunisti di giungere al governo. Esse non basterebbero perciò a esorcizzare l'infeudamento al potere di un PCI la cui democraticità fosse considerata inattendibile.

A propria volta, il PSI ha l'interesse e la possibilità di diventare l'ago della bilancia della politica italiana. Appare però difficile che possa diventarlo per la via delle riforme istituzionali. Questo partito sarebbe già realmente la cerniera del sistema se si fosse saputo chiaramente caratterizzare, nella continuità della tradizione laica risorgimentale, come il partito di tutta la gente seria che lavora e vuol ragionare, desiderosa di contrastare privilegi, ma, a un tempo, di non lasciarsi bloccare da dogmi, prevenzioni e tabù.

Quando non si assestasse su tali posizioni, acquistando la capacità di richiamare a sé almeno una parte di quei voti, che, dati alle formazioni secondarie, contano meno per chi li dà che per chi li riceve, poco gioverebbero ad esso e al Paese le riforme. Le quali, del resto, potrebbero anche sollecitare gli elettori a orientarsi verso i partiti maggiori e verso quelle altre linee (compresa una eventuale alleanza laica) che fossero state capaci di darsi una chiara fisionomia. Per di più, tra un PSI coacervo di ideologie e interessi disparati e un PCI che abbia chiaramente rifiutato il « socialismo reale », non pochi si sentirebbero attratti piuttosto verso quest'ultimo. E, per converso, un PSI che avesse impresso chiarezza alla propria fisionomia potrebbe recuperare propri elettori delusi trasmigrati al PCI.

Le sorti della democrazia italiana non riposano sull'ingegneria costituzionale, o meglio non riposano soltanto su di essa. Le riforme istituzionali possono essere utili, alcune necessarie. Ma si tratta di un discorso che sta a valle. A monte sta e rimane l'esigenza di una chiarezza e onestà di comportamenti nella vita politica, all'interno dei partiti e nei rapporti tra i partiti, come pure all'interno delle forze sociali e nei rapporti di esse con la società e lo Stato.

È questa la vera riforma che il popolo italiano — voglioso e capace di impegnarsi con serietà nel lavoro, ma guidato fin qui per ideologie e slogans e non per programmi e secondo i comuni interessi — attende da sempre e non vede avvicinarsi.

Se esiste una maggioranza tanto volenterosa e salda da esser capace di realizzare riforme costituzionali, ebbene si applichi prima di tutto a realizzare la riforma morale e politica che tutti attendiamo e della quale tutti ci rallegreremmo. Il resto viene dopo, e sarà enormemente più facile, poiché è proprio nella prima tappa che si misura la buona volontà.

## IL PARLAMENTO PUÒ DARE SOLO VALUTAZIONI POLITICHE \*

Il nuovo grosso episodio che ha provocato l'improvvisa, ma necessaria, convocazione della commissione parlamentare inquirente si colloca al punto di intersezione di tutta una serie di fili, di vario colore, che segnano, ognuno a suo modo, i molteplici aspetti dello straordinario, lunghissimo tunnel che il nostro Paese attraversa, e cui tutti si condizionano. Una realtà che è fatta anche di sublimi e spesso ignorati eroismi, ma è fatta assai più di cose più grandi dei protagonisti, di contaminazioni di interessi e sentimenti che dovrebbero rigettarsi a vicenda, di incertezza dei confini e dei limiti. Una realtà che ci scarica giornalmente addosso notizie inattese e sorprendenti, che ci rende partecipi di gialli imprevedibili, i quali si consumano senza fine sotto i nostri occhi attoniti e in un modo o nell'altro incidono nella nostra stessa esistenza. Nulla più ci sorprende: già questo rappresenta una profonda alterazione della nostra condizione. La società è sconvolta dagli scandali, dagli assassinii, dalle incapacità, dagli sprechi, dalle disparità. E noi con essa.

Anche senza volerlo, queste cose fanno il gioco dell'eversione e costituiscono cause prossime o remote. Appare tutt'altro che facile e vicino il recupero della trasparenza, della giustizia, del senso morale. Abbiamo in compenso una nuova scienza: la dietrologia.

La cosa non può tutto sommato meravigliare, in una società cresciuta al pluralismo senza un sufficiente alimento culturale. Ciò spiega l'insufficiente coscienza con cui vengono risolti i conflitti di interessi e di fedeltà.

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Sabato 31 Maggio 1980.

Pubblico e privato; comunità sociali e comunità politica: famiglia, confessione, sindacato, partito, Stato. Non sono molti quelli che al momento in cui l'incompatibilità insorge riescono a coglierla e a distinguere e separare ciò che deve esserlo, costi quel che costi. Tutti giudicano, ma nessuno sa giudicarsi e vuole essere giudicato.

Ora il Paese vuol sapere, ha diritto di sapere. Era necessario ed è giusto che la commissione parlamentare sia stata prontamente convocata. Il momento è il meno propizio, essendo la nazione impegnata in una campagna elettorale molto accesa e assai aspra. È il meno propizio così per chi deve formulare un giudizio, come per chi deve subirlo. Un differimento avrebbe però contribuito ad alimentare insinuazioni e polemiche.

Ma possiamo proprio dire che il quadro istituzionale nel quale la decisione sarà adottata sia quello più appropriato?

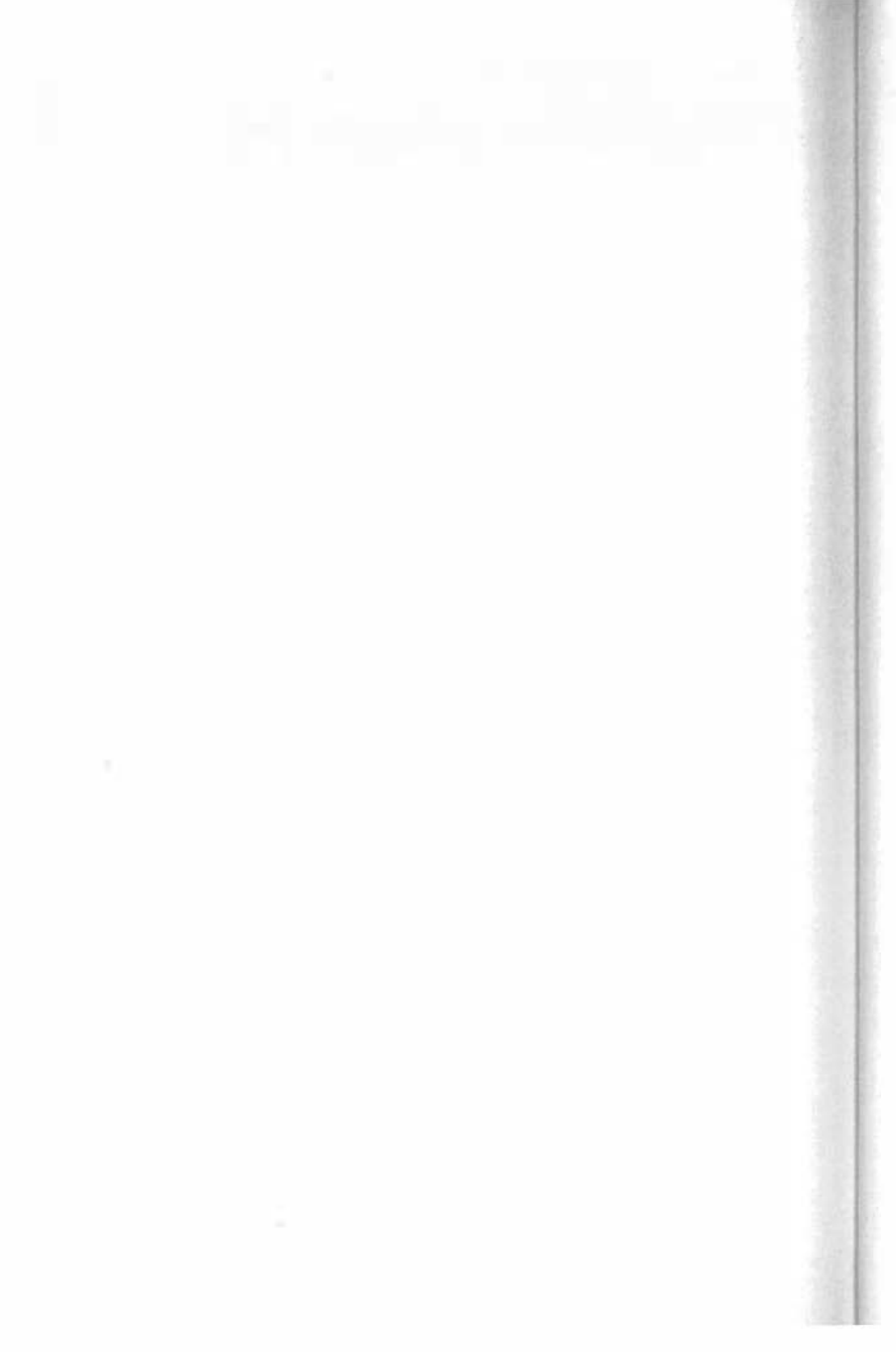
In occasione del primo giudizio d'accusa che la Repubblica ha avuto l'amara ventura di celebrare qualche anno fa, fu subito chiaro ciò che avveduti giuristi e osservatori non avevano mancato di segnalare, e cioè che il Parlamento — luogo naturalmente, squisitamente ed esclusivamente politico — non è la sede appropriata per lo svolgimento dell'inchiesta preliminare al promuovimento del giudizio davanti alla Corte costituzionale. È opportuno e necessario che sia il Parlamento a decidere se un giudizio di accusa debba esservi o no.

Solo a esso può spettare di porre o no sotto accusa, davanti alla Corte, gli uomini del governo per i fatti commessi nell'esercizio della loro funzione, poiché tali fatti possono e devono essere discriminati se commessi in quanto lo esige la *salus rei publicae*, in quanto questa esiga che essi siano discriminati: la valutazione della *salus rei publicae* è per natura cosa squisitamente politica. Ma proprio perciò deve essere ben chiaro che quella del Parlamento è una valutazione esclusivamente

politica: una valutazione politica allo stato puro. Nessuno deve poter pensare che il Parlamento mette o no sotto accusa un esponente del governo perché lo considera o no sufficientemente indiziato: ciò esula dalla natura e dalle attitudini di un corpo politico. Per essere obiettiva, la valutazione degli indizi andrebbe compiuta a monte della sede politica. Non nella comune sede della accusa giudiziaria, naturalmente, ch , in un tempo di accentuata politicizzazione della funzione giudiziaria, anche tale sede esporrebbe i governanti e i governi a grossi rischi, capaci di scuotere gratuitamente il sistema. Ma in una sede appropriatamente concepita, quale potrebbe, ad esempio, essere una procura della Repubblica, magari collegiale, presso la stessa Corte costituzionale.

A ognuno il suo. Per essere asettica e insospettabile nei moventi, la valutazione degli indizi deve essere tecnica e non politica. Solo a questa condizione i cittadini saranno in grado di conoscere se e da quali ragioni politiche sia stata determinata la messa in stato d'accusa da parte del Parlamento, e giudicare a propria volta in termini politici la scelta operata dai loro rappresentanti.

Fin quando sar  mantenuto in vita l'attuale sistema inquinato, nessuno sapr  mai se un giudizio d'accusa sia stato promosso per ragioni di giustizia o per ragioni politiche, e per quali.





## COME DARE CREDIBILITÀ ALLA GIUSTIZIA POLITICA \*

Se vi fosse stato bisogno di una conferma dell'inattendibilità dell'attuale sistema di « giustizia politica », pur dopo le modificazioni — tutt'altro che convincenti e risolutive — apportatevi nel 1978 per sottrarlo a quel pericolo di abrogazione, cui il referendum richiesto dai radicali la esponeva, essa non ha tardato a venire. Anche a causa di tale sistema l'Italia è diventata il paese dove più di frequente viene messa in moto la infausta macchina della giustizia politica.

E i tre o quattro casi più clamorosi dei quali l'Inquirente ha dovuto occuparsi — due soltanto dei quali (l'affare dell'amministrazione dei Monopoli e l'affare Lockheed) sono giunti, con esito opposto, a una decina d'anni l'uno dall'altro, all'esame dell'assemblea — hanno chiaramente rivelato quanto di giustizia e quanto (assai più) di politica sia ravvisabile in quell'ircocervo che è la giustizia politica. Ché — non lo si ripeterà mai abbastanza — quando la politica entra dalla porta, la giustizia esce dalla finestra.

Non che i ministri debbano andare esenti dalla giustizia penale, e neanche che debbano essere soggetti alla giurisdizione ordinaria. La prima cosa cozzerebbe insanabilmente con le regole di base dello Stato di diritto. In un paese come il nostro — e nelle condizioni in cui versa la giustizia comune — la sottoposizione dei ministri a quest'ultima esporrebbe, a sua volta, loro stessi e la conduzione dello Stato a pericoli e manovre incalcolabili.

D'altro lato, non può disconoscersi che esistono casi nei quali è la *salus rei publicae* a esigere imperiosamente che gli uomini del governo non si attengano ai limiti

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Venerdì 6 Giugno 1980.

delle leggi ordinarie, e siano di conseguenza posti al riparo dell'azione dei giudici. E la valutazione di questi casi — tra i quali peraltro non sembra rientrare nessuno di quelli dei quali finora il Parlamento ha dovuto occuparsi — non può essere commessa se non al Parlamento, che rappresenta il centro delle valutazioni e delle scelte politiche supreme, e dunque l'autentico ed esclusivo interprete della *salus rei publicae*. Essa non è funzione giustiziale, ma, appunto e solo, funzione squisitamente politica.

Altro è però dare atto, doverosamente, di tale altissima prerogativa del Parlamento, altro è difendere l'attuale sistema che ha dato pessima prova. L'esperienza ha largamente dimostrato che in esso l'inchiesta preordinata all'accusa suole assumere a parametro non la legge, ma il bene politico dei partiti contro l'interesse della giustizia e contro la garanzia dei diritti di coloro che subiscono il procedimento.

Non altrimenti dal giudizio, l'inchiesta preliminare ha da essere, in uno Stato di diritto, funzione asettica e neutrale: quando investe i ministri non meno che negli altri casi. Al Parlamento va riservata soltanto la decisione se dar corso o no all'accusa davanti alla Corte. Soltanto così i fatti possono acquistare chiarezza, evidenza e credibilità. Solo così la democrazia può uscire esaltata e non degradata dal processo.

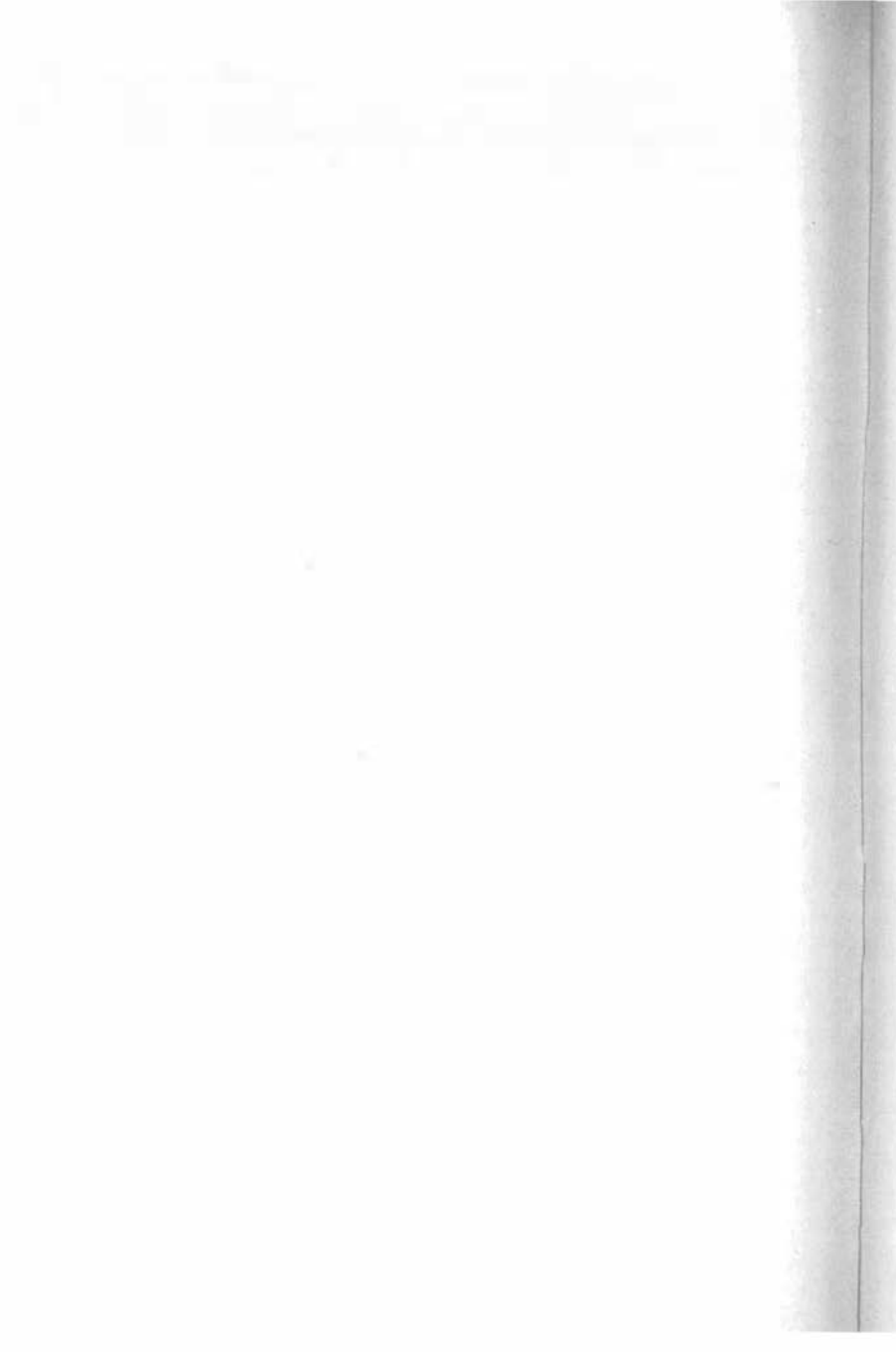
L'apertura e la conduzione dell'inchiesta vanno trasferite perciò in un luogo lontano dalla contesa politica, il più possibile obbiettivo, e rispettato per esperienza e saggezza. Una procura collegiale della Repubblica presso la Corte costituzionale? Un apposito organo collegiale presso la Corte di Cassazione? Un collegio costituito dai capi delle supreme magistrature dello Stato? La scelta non appare impossibile. In questi giorni sono stati formulati vari suggerimenti. L'importante è che il luogo sia al di sopra di ogni mormorazione.

Una volta che la pronuncia di un organo siffatto sia stata favorevole all'inquisito, sarebbe impossibile metterla in discussione. Quando essa fosse stata invece sfavorevole, si aprirebbe davanti al Parlamento — a fatti ormai debitamente chiariti — il dibattito circa la convenienza di mandare l'indiziato davanti alla Corte.

Solo a questa condizione i cittadini potranno conoscere, con quella trasparenza che in democrazia dovrebbe far parte delle regole del gioco, se un ministro sia stato discriminato o mandato a giudizio perché considerato, rispettivamente, innocente o colpevole, oppure perché così ha consigliato la ragion politica. Solo in tal modo potranno essere risparmiati al paese inutili e artificiose confusioni e traumi superflui e perniciosi per la conduzione politica e per le stesse istituzioni, colpendo per converso con l'appropriata severità chi effettivamente lo meriti.

Il paese è fin troppo afflitto da travagli di ogni genere perché le difficoltà e l'asprezza della competizione politica debbano subire ulteriore alimento e ragione di crisi da clamorosi processi imbastiti per ragioni di convenienza partitica — come il sistema attuale rende tutt'altro che impossibile — ad ogni propizia occorrenza. La giustizia va resa, ma senza contaminazioni partitiche. La lotta politica va condotta, ma non attraverso l'impiego artificioso dei verdetti giudiziari.

È, questa, una riforma che non andrebbe ritardata, se si vogliono risparmiare al Paese ulteriori guasti. Non è possibile continuare a combattere battaglie di retroguardia in difesa di un sistema di giustizia politica che la logica e la storia condannano.



## LA FRANCIA HA DIMOSTRATO CHE LA COSTITUZIONE MAGGIORITARIA NON È LIBERTICIDA \*

L'Italia continua la sua disperata affannosa marcia nelle sabbie mobili, in cerca della strada smarrita. Un passo avanti, uno obliquo, due indietro... Sono anni e anni che tira avanti così, per non aver saputo, per non aver voluto commisurare i passi alla lunghezza della gamba.

Ci era stata promessa la sanità, la scuola, la casa, l'occupazione, una vita migliore. Non è che siano mancati i sacrifici degli italiani: il carico tributario è altissimo e la svalutazione ha fatto addirittura impennare l'ascissa della consistenza reale di esso. Eppure alla istituzione del Servizio sanitario nazionale si è accompagnata la fine della gratuità delle prestazioni; l'istruzione — gli oneri della quale sono diventati insopportabili per lo Stato nonostante i bassi livelli del suo rendimento — reclama anch'essa i suoi *tickets*; una legislazione internazionalmente assurda e le condizioni generali dell'economia paralizzano così l'edilizia privata come quella pubblica e consentono di trovare un alloggio solo ai pochi che sono in condizione di comprarselo a caro prezzo; l'occupazione continua a rimanere un remoto miraggio in una economia che vede l'impresa pubblica in stato di irreversibile decozione e quella privata sull'orlo del collasso. E che dire dei servizi pubblici, della degradazione della nettezza e dell'igiene delle città, dei mezzi di trasporto sgangherati, delle irregolarità di funzionamento? E del fatto che qualsiasi accadimento fuori del comune ci coglie impreparati e incapaci di fronteggiarlo, e costretti a ri-

---

\* Da: « Avanti » - Domenica 4 Ottobre 1981.

correre a balzelli d'occasione: non solo un terremoto o un'alluvione, ma persino l'incendio di una sterpaia — altrove facilmente contenibile in un nonnulla — da noi si trasformano in catastrofi leggendarie.

Alla criminalità non riusciamo a trovare altro rimedio che corone di fiori per le vittime e promesse di impunità per i « pentiti ». Alle carceri che scoppiano poniamo riparo con gli indulti. Agli sbandamenti della funzione giudiziaria, all'imperversare degli scioperi selvaggi, non poniamo riparo affatto. Il più di queste cose — segnalate da almeno un decennio con scarsa udienza —, e l'esigenza di farvi fronte con decisione, hanno superato solo da qualche anno la soglia dell'udienza politica, sotto la sollecitazione dell'unico dei tre grandi partiti che si sia dato un volto nuovo. Altrove quelli che tuonano postumamente contro i torti e le colpe di un ventennio sono gli stessi uomini che ci hanno menati al punto in cui siamo, trovando nell'intellettualità, nell'informazione, nell'imprenditoria, interessata convivenza o prudente silenzio.

È chiaro che la crisi — o meglio la lisi — italiana è di ordine morale. Se la morale sociale e politica non fosse, nel nostro Paese, nella nota condizione di degrado, neppure l'economia e la politica si troverebbero al punto in cui sono, e un discorso sulle istituzioni non avrebbe ragione di essere. La Costituzione del 1947 è tutt'altro che un cattivo documento. Solo che, in parte non è stata attuata (l'ordinamento del governo, lo status dei partiti e dei sindacati, il diritto di sciopero, il riordinamento delle autonomie e della finanza locale, e altro ancora); in parte è stata attuata in modo distorto o poco appropriato (il rigoroso proporzionalismo elettorale; un ordinamento della magistratura che ha secondato la innaturale politicizzazione della stessa anziché sbarrarle il passo come la Costituzione vorrebbe; l'imposizione al Parlamento di regolamenti paralizzanti, e, per contrappeso, l'abuso governativo dei decreti legge; la posizione

privilegiata fatta alle crisi extraparlamentari e agli assalti alla diligenza; l'informazione di Stato); in parte è stata stravolta dalla pratica quotidiana (il dilagare dei sindacati nell'area politica; l'utilizzazione a grappolo dei referendum come strumento proselitistico, e via dicendo).

Direttamente o indirettamente tutto questo è stato in buona parte alimentato dal fenomeno innaturale della spaccatura del paese in due assemblamenti inavvicinabili e inassociabili (salvo che in ambito locale), e ha contribuito ad esaltare tale fenomeno e a mantenere la lotta politica e quella sociale ad esasperati livelli di asprezza.

È questa stessa però la ragione per cui appaiono poco verosimili operazioni di alta ingegneria delle istituzioni. Non che esse non sarebbero utili. La Francia è risorta in virtù della Costituzione maggioritaria e presidenziale del 1958, la quale — come ha dimostrato la conquista del potere da parte delle sinistre — è tutt'altro che liberticida. La Germania deve la sua stabilità al sistema maggioritario assicurato dalla cosiddetta clausola di sbarramento. È mistificatorio perciò negare che gli ordinamenti siano in grado di portare un valido contributo alla salute dei popoli. Solo che per modificare in profondità una Costituzione, o anche soltanto per modificare in senso incisivo una legge elettorale, occorre, in democrazia, un clima di concordia civile e sociale, che — per le ragioni già dette — nel nostro Paese attualmente manca e continuerà a mancare fin quando il partito comunista, conservando la forza attuale, non avrà portato a compimento il cammino — purtroppo non celere — della sua svolta. Quando poi la svolta fosse stata compiuta, vi sarebbe un bisogno assai meno impellente di incisive riforme.

Per il momento è perciò realistico ipotizzare solo « piccole riforme »; quelle sulle quali può essere meno difficile — in un'ora tanto gravida di pericoli per il Paese — trovare un'intesa, quelle su cui una unità di vedute

non è inipotizzabile, quelle che si proponcano semplicemente di dare efficienza a ciò che esiste, a fini di salvaguardia delle cose che tutti considerano essenziali alla sopravvivenza della società e dello Stato. Viene innanzitutto l'adempimento di alcuni fondamentali obblighi costituzionali (ordinamento del governo, regolamentazione degli scioperi), il ritorno del Parlamento (attraverso la correzione di certe assurde storture dei suoi regolamenti) alla capacità di funzionare. Poi il recupero (attraverso il tribunale della libertà e una più severa copertura del segreto istruttorio) delle garanzie dei cittadini — e in particolare di quelli direttamente o indirettamente impegnati nella lotta politica — contro certe sortite della magistratura. Inoltre una disciplina del referendum che tragga insegnamento dal malgoverno che nelle passate esperienze è stato fatto di questo istituto, nei confronti del quale, pure, il popolo si è mostrato assai più saggio dei promotori di professione. Infine, la realizzazione, nell'informazione radiotelevisiva, di quel pluralismo, ogni ritardo del quale non può non essere considerato ormai anacronistico. Sono tutte cose per le quali non v'è bisogno di metter mano alla Costituzione.

In campo costituzionale, la sola riforma non impossibile sembra essere quella ordinata ad assicurare, attraverso la instaurazione del monocameralismo, una legislazione più tempestiva. Occorrerebbe però, in tal caso, regolare le cose in modo che una seconda lettura delle leggi (da effettuare a richiesta di un elevato quorum) consenta, all'occorrenza, un meditato ritorno sulle scelte effettuate, e consenta comunque di far fronte agli infortuni eventualmente provocati dal fenomeno ineliminabile delle assenze al momento del voto.



Si dice che la Corte avrebbe compiuto la sua lunghissima navigazione, attraverso il procelloso mare di una materia irta di difficoltà, cercando di scansare, anche a costo di qualche forzatura, gli scogli delle questioni di principio. Al risultato del dimezzamento si sarebbe pervenuti utilizzando con larghezza il divieto costituzionale di impiegare l'istituto dei referendum nella materia regolata dai trattati (droga, centrali nucleari e forse anche, almeno in parte, la stessa guardia di finanza). Per la stessa caccia, più che sulla riserva della materia alle Regioni, si sarebbe fatto leva su una certa incoerenza della proposta abrogativa. Più lineare appariva fin dappriocipio, e deve essere stato, alla luce della precedente giurisprudenza, chiudere alla proposta abrogazione della molteplice, e tutt'altro che omogenea, serie di articoli del codice penale.

Ma il vero nodo di Gordio è stato sicuramente la materia dell'aborto, nella quale si aggrovigliano inestricabilmente tre richieste confliggenti. Non sarà stato molto difficile liberarsi della richiesta cattolica massimale, che aveva contro di sé quella sentenza che già nel 1975 aveva riconosciuto il diritto alla donna ad abortire a tutela anche del proprio equilibrio psichico. La richiesta cattolica minimale e quella radicale si contendono invece, in senso antitetico, il medesimo spazio. E la legge del 1970 (per più versi difettosa), mentre offre (alla Corte di cassazione) la possibilità di concentrare le richieste di referendum tra loro omogenee, non dischiude né alla Corte di cassazione né a quella costituzionale, e, a quanto pare, neppure al presidente della Repubblica, che dovrà

---

\* Da: « Corriere della Sera » - Giovedì 5 Febbraio 1981.

indire con proprio decreto i referendum, una soluzione opzionale o una soluzione di sbarramento nei casi di richieste di referendum antitetici.

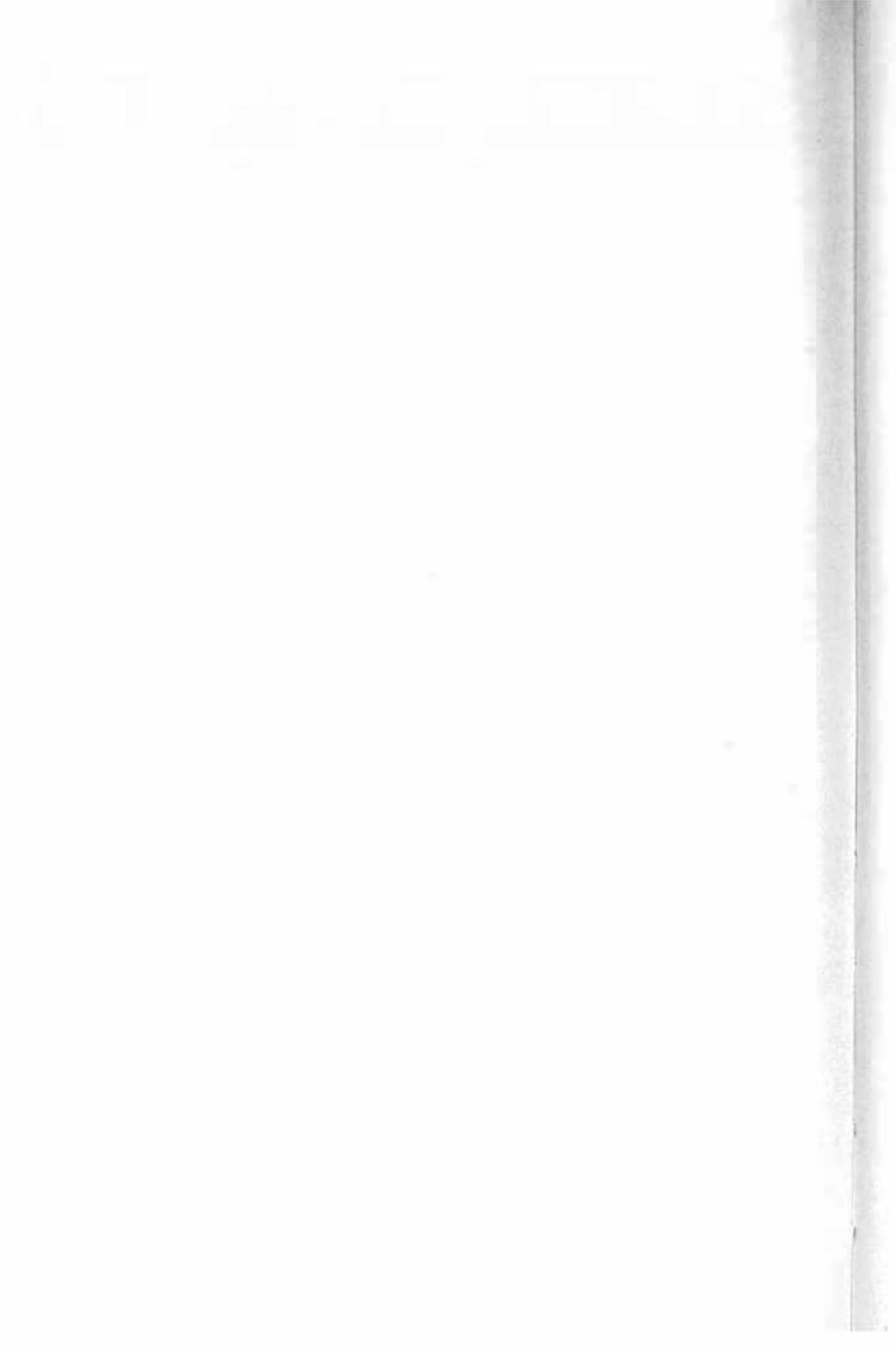
Dovranno essere dunque i cittadini, chiamati a votare per due cose tra loro confliggenti, a compiere la loro scelta. Ma — al di là dell'ostentata sicurezza di Pannella — quanti sapranno farlo? Quanti non vorranno, nell'aria che spira, profittare dell'appetitosa occasione per farsi beffa del referendum, del legislatore e dei politici, votando positivamente per entrambi i referendum contraddittori? Appare sconcertante che le istituzioni e la concordia nazionale siano messe a sì dura prova, e che non si sia posto e non si ponga mano a quella riforma della legge del 1970, i difetti della quale sono noti a tutti.

Sull'istituto del referendum si impone una seria rimediazione alla luce dell'esperienza. Un referendum approvativo — come quello previsto per sottoporre alla conferma popolare le modifiche della Costituzione deliberate dal Parlamento — ha una sua valida ragion d'essere, a salvaguardia dell'ordine costituzionale esistente. Il referendum abrogativo è invece un istituto generalmente sconosciuto, almeno a livello nazionale, nelle altre democrazie. L'esperienza fattane, fin dall'origine, nel nostro paese dimostra poi che esso può essere adoperato per fini distorti.

Vi è un partito il quale, a spese e con disturbo dell'intero paese, ha fatto di questo mal costruito istituto lo strumento del proprio proselitismo. I capi di esso sono troppo intelligenti per non sapere che i referendum dei quali si fanno frequentissimi banditori — anche quelli che la Corte è costretta ad ammettere — sono condannati all'insuccesso. I referendum rappresentano però ormai la grancassa di questo partito: una grancassa a buon mercato, la rumorosa eco della quale appare sturdamente orientata verso certe fasce di elettorato che

generalmente gli altri partiti si astengono dal coltivare. Delle richieste referendarie di questa tornata, almeno otto sono orientate nella direzione dei condannati e condannabili all'ergastolo, dei responsabili di reati militari, dei contrabbandieri, dei dediti alla droga (e naturalmente dei loro seguiti familiari), ovvero (siamo sempre lì) nel senso di abbassare la guardia nei confronti di chi attenta all'ordine della società e di disarmare coloro che portano legittimamente un'arma (i cacciatori e gli altri titolari di permesso). Con la conseguenza che le armi resterebbero in possesso soltanto di chi le detiene illecitamente, e anzi il mercato clandestino di esse si estenderebbe incrementando gli arsenali di costoro.

Gli altri due referendum radicali pescano in altre aree elettorali. Ma quello sull'aborto, sommato a quello cattolico di senso opposto (che esso ha sicuramente contribuito ad evocare), è destinato a scatenare una guerra di religione. L'altro — quello sulle centrali nucleari — contraddice clamorosamente — come la realtà di ogni giorno dimostra — con gli interessi vitali della comunità. Siamo il paese industriale più povero e più tributario all'estero di energia. La paura di pochi non può essere utilizzata in danno degli interessi di tutti, e, prima di ogni altro, di coloro che in un'economia dissestata cercano invano un posto di lavoro.



COSTITUZIONE QUALE RIFORMA?

« Una costituzione non può farsi da sé; qualcuno l'ha fatta, non in una sola volta, ma in più occasioni. Essa è mutabile: epper-ciò si avvicina alla perfezione; e non potrebbe vivere se non adattandosi ai tempi e alle circostanze differenti. La sua vita è prolungata dal fatto che, in tempi diversi, tempestivamente si cambiano le diverse sue parti ».

Questi esatti concetti, formulati dal marchese di Halifax sul finire del XVII secolo nei suoi « Pensieri e riflessioni politiche », sono premessi da Gianfranco Miglio, a guisa di programma, alla ricerca collettiva *Verso una nuova costituzione*, che il « Gruppo di Milano », capeggiato dall'esimio politologo, ha appena pubblicato presso l'editore Giuffrè ed è stata solennemente presentata nell'auletta dei gruppi parlamentari della Camera dei deputati il 25 ottobre, accompagnata da grande eco di stampa, dichiarazioni e interviste.

Il monito del marchese di Halifax — valido per le costituzioni scritte non meno che per quelle non scritte — è e rimarrà attuale. La storia cammina, e con essa evolvono la coscienza, le aspirazioni e gli assetti delle società e degli Stati. La perfezione non è mai raggiunta: nulla vi è di definitivo e di immutabile nelle leggi. La stabilità e l'ordine dell'insieme sono assicurati proprio dall'apertura agli adattamenti e dall'adozione di questi al momento appropriato. La stessa minore flessibilità delle costituzioni « rigide » non può né vuole significare immodificabilità. Le modificazioni costituiscono insulto

---

\* Da: « Il Tempo » - Giovedì 3 Novembre 1983.

solo quando consistano in forzature della storia o siano intempestive o improvvide.

\* \* \*

Nel tempo in cui viviamo — caratterizzato dal più universale riconoscimento ufficiale, attraverso la carta dell'ONU, dei valori dell'individuo che la storia abbia conosciuto, e nel quale nessuno potrebbe onestamente negare che sia stato raggiunto, con la democrazia sociale consacrata nelle costituzioni e nelle leggi dei paesi di civiltà occidentale, il punto più avanzato fra quelli mai attinti nella storia nella proclamazione delle libertà dell'uguaglianza, della solidarietà e del garantismo — è chiaro che ogni abbandono di tali conquiste, ogni recessione di esse, non può non esser considerato appunto come un insulto. Una comunità, che, come la nostra, ha la fortuna di respirare — anche se non sempre di vivere — questi valori, deve sentire l'importanza e l'immensità di tale privilegio, e considerare come una parentesi da chiudere nel più ristretto volger di tempo qualsiasi limitazione che eccezionali emergenze possano contingibilmente obbligarla ad adottare perché i valori stessi possano sopravvivere e tramandarsi.

### *I valori fondamentali*

Tutto ciò che sta scritto nella prima parte della nostra Costituzione — intitolata ai diritti e doveri dei cittadini, e alimentata dai principi di democrazia e solidarietà enunciati nel preambolo — va perciò preservato, salvaguardato e consolidato senza possibilità di abdicazioni, degenerazioni e confusioni. Va anzi compiuto ogni sforzo perché nessuno dei valori che quella parte del documento fondamentale della Repubblica promette rimanga irrealizzato. Cosa che per taluni di essi tuttora

purtroppo si verifica nonostante che per realizzarli non sia necessaria alcuna spesa. Mi riferisco, tra l'altro, alla parità sindacale, alla regolamentazione degli scioperi, alla commisurazione ai redditi (senza privilegiare se non coloro le cui condizioni non superino la soglia del minimo vitale) dei tributi, delle contribuzioni sociali e degli stessi costi dell'inflazione, alla equilibrata coesistenza competitiva — ispirata al criterio del bene comune e non a preconcetti — del privato col pubblico nella sanità, nella previdenza, nella scuola, nell'economia, nella informazione.

Tutte queste cose non vengono formalmente poste in discussione dalle persone che ragionano, anche se non tutti i politici e gli altri che a ragione o a torto esercitano potere nel nostro paese ne danno una conseguente lettura e applicazione.

Coerente è comunque il Gruppo di Milano quando giustamente rifiuta la deformante lettura (minoritaria ma arrogante) egualitaristica e assistenzialistica della Carta del 1947, e insiste sull'esigenza — condizione della preservazione della democrazia — di una « Costituzione economica » nella quale siano enunciati a chiare lettere — e in modo « giustiziabile » — i limiti della dilagazione e dei criteri di gestione del « pubblico » nell'area economica, come pure i limiti delle spese pubbliche rispetto al reddito nazionale.

Si tratta, in sostanza, di dare svolgimento a principi già presenti (come altre volte ho scritto) nella Costituzione. Nell'assegnare come traguardo a ciascuno e a tutti il « progresso materiale e spirituale della società », nel prescrivere che « l'attività economica pubblica e privata » deve essere « indirizzata e coordinata a fini sociali », nel disporre che ogni legge che prevede nuove spese « deve indicare i mezzi per farvi fronte », la Carta del 1947 già enuncia principi costituzionali ordinati a un'economia ponderata e costruttiva e condanna ogni forma di econo-

mia dilapidatrice, ogni confusione tra eguaglianza ed egualitarismo e tra Stato sociale e Stato assistenziale.

\* \* \*

Anché nella diagnosi delle presenti degenerazioni del nostro sistema politico il punto di vista del Gruppo di Milano coincide con conclusioni ormai largamente condivise: tanto condivise che — messa alle corde dall'opinione pubblica — da vari anni la classe politica si è aperta al dibattito sulla riforma delle istituzioni, lo ha portato in Parlamento, si accinge a farne oggetto dello studio in una commissione bicamerale destinato a sfociare in proposte concrete.

Il male che è alla radice della gravissima situazione socio-economica della nostra nazione — l'estremo acutizzarsi della quale ha avuto almeno il merito di richiamare indifferibilmente l'attenzione su di esso — è la crisi di autorità, e risale essenzialmente all'esagerato pluripartitismo e allo sconfinamento dei partiti e dei sindacati dalle aree ad essi assegnate dalla Costituzione. I partiti dovrebbero avere i loro terminali nel Parlamento e nelle assemblee degli enti territoriali, e invece hanno dilagato nell'amministrazione, nell'economia, nella giustizia, compromettendo attraverso questa alterazione dei ruoli la efficienza, la legalità, l'imparzialità, la correttezza dell'azione pubblica e contribuendo a corrompere quella privata. Alcuni dei sindacati sono riusciti poi a conquistarsi una posizione dominante, imponendosi come centri (non responsabili) di potere politico e amministrativo.

I risultati di tutto questo sono una legislazione socio-economica e finanziaria e una gestione delle amministrazioni pubbliche e delle aziende, l'una e l'altra irrispettose delle leggi economiche, epperò generatrici di collasso nella finanza e nell'economia.



*Instabilità dell'Esecutivo*

L'eccessiva poliarchia (partiti e correnti dei partiti) — alimentata da un sistema elettorale che è proporzionalistico in misura elevatissima e dai voti di preferenza da esso previsti — ha contribuito in alta misura alla frammentazione e all'instabilità del potere decisionale, così al centro, come alla periferia. La durata media dei governi e delle giunte — gli uni e le altre necessariamente multicolori — è notevolmente inferiore all'anno (comprensivo dei non brevi tempi morti per la risoluzione delle crisi) e si è venuta gradualmente abbassando. Le coalizioni governative non sempre sono poi compatte e coerenti; il presidente del Consiglio non dispone di un potere direzionale; il Consiglio dei ministri non sempre riesce a imprimere una sua linea direttiva; i ministri vanno non di rado per conto proprio; le attribuzioni di quelli senza portafoglio anziché assolvere un ruolo di coordinamento sono diventate talvolta fattore di duplicazione e confusione.

Sul fronte del Parlamento, ai tempi morti delle crisi di governo, del rodaggio dei nuovi governi e delle ravvinate elezioni si sommano quelli dovuti al fatto che non poche leggi — costituenti frequentemente il risultato di un lungo impegno — emanate nell'incapacità di resistere a pressioni troppo marcatamente pretensive, debbono essere riformate per riparare agli errori commessi, mentre altre cadono sotto la mannaia della Corte costituzionale. Si aggiungono i tempi morti dovuti al fatto che i prolungati rinvii di necessarie riforme, provocati dai contrasti politici, rendono indispensabili annualmente leggi di proroga e leggi di riassetto temporaneo (la « legge finanziaria » annuale ne è l'esempio tipico). Si sommano ancora i rallentamenti dovuti a un bicameralismo troppo « perfetto », ai non rari ostruzionismi delle differenti op-

posizioni, agli « incidenti di percorso » della maggioranza (franchi tiratori, assenze).

Se Messene piange, Sparta non ride. Sul fronte delle garanzie della legalità v'è da lamentare l'inappagante meccanismo del controllo sulle amministrazioni locali, affidato ad organi che, per essere in gran parte di ascendenza politica, non sono in grado di assicurare un tranquillante riscontro dell'applicazione della legge. Quanto alla responsabilità civile degli amministratori verso gli enti pubblici da essi governati, la mancanza di un apparato decentrato della Corte dei conti e l'insufficienza degli organici di tale istituto rendono sporadica e accidentale la possibilità di farla valere.

I magistrati ordinari poi, divisi in correnti ideologiche e governati da un consesso — il Consiglio superiore della magistratura — da essi stessi eletto per due terzi e caratterizzato perciò dalla identica ripartizione (essendo l'altro terzo, di elezione parlamentare, espressione dei medesimi partiti cui le ideologie dei membri togati si ricollegano), non mancano di alimentare perplessità in ordine alla loro indipendenza, all'imparzialità del proprio operato, e quanto meno all'uguaglianza della giustizia. Altrettanti dubbi sussistono sul fronte delle giurisdizioni speciali.

I soli organi sui quali meno v'è stato e v'è da dire sono la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica.

Su tutte queste cose, e su altre ancora, v'è sostanziale corrispondenza di vedute tra il Gruppo di Milano e gran parte di coloro che negli ultimi anni hanno ragionato con animo franco sulle disfunzioni del nostro sistema istituzionale.

Le disfunzioni risalgono quasi tutte non alla Costituzione, ma alle mancate o alle cattive attuazioni di essa. Alla loro correzione, a parte qualche ritocco, potrebbe essere sufficiente il ritorno alla esatta lettura della Co-

stituzione, il completamento degli adempimenti e la revisione delle prassi e delle norme applicative che se ne sono discostate.

\* \* \*

Tutti sanno che al retto funzionamento di un sistema politico contribuisce non poco l'ordinamento costituzionale. È assai significativa al riguardo la svolta che la Costituzione del 1958 ha dato al corso storico della Francia. V'è però anche da tener presente che gli assetti costituzionali delle nazioni non sempre corrispondono a ciò che sta scritto negli statuti, e che la storia del nostro paese è entrata in crisi non da quando la Carta del 1947 ha acquistato vigore e neanche a pochi anni di distanza ma da quando sono cominciate le distorsioni.

A ricondurre il numero dei partiti a misura di governabilità occorrerebbe pensare per la Camera dei deputati a una legge elettorale sul modello di quella della Germania federale: divisione del paese in duecento collegi uninominali ed elezione di altri duecento deputati col sistema proporzionale su scala nazionale con ammissione di non più di due preferenze; sbarramento nei confronti delle liste (monopartitiche o di coalizione) che non raggiungano un *quorum* minimo (p. es. 5 per cento) o esito vittorioso in almeno tre collegi. Per il Senato, fermo il sistema attuale, potrebbe introdursi un'analoga clausola di sbarramento. Bisognerebbe in sostanza puntare sulla riduzione del fronte dei partiti a non più di cinque poli.

A restituire al Parlamento la sua capacità operativa dovrebbe giovare la riforma dei regolamenti delle Camere (il ridimensionamento del voto segreto, la regolamentazione dei tempi degli interventi, il lavoro per sessioni, la preminenza della volontà della maggioranza nella determinazione dell'ordine dei lavori). Un intervento sulla Costituzione dovrebbe riguardare il ridimensionamento

del sistema bicamerale (escludere la necessità della pronuncia dell'altra Camera sulle leggi approvate in una Camera ai soli casi nei quali una lettura d'appello sia richiesta dal Governo o da un elevato *quorum* di una delle due Camere). Un secondo intervento sulla Costituzione potrebbe avere ad oggetto un meccanismo di delegificazione consistente nella previsione che nelle materie nelle quali è ammesso che le Camere legiferino in commissione possa legiferare anche il Governo, rimanendo però in tal caso il potere presidenziale di promulgazione sospeso per un certo tempo (p. es., un mese), entro il quale un elevato numero dei componenti di una Camera potrebbe chiedere che il provvedimento sia discusso in Parlamento. In tal modo la cura delle Camere avrebbe la possibilità di concentrarsi sulle materie di più spiccato rilievo e sulle grandi riforme.

A rinvigorire il Governo dovrebbe essere destinata la legge ordinamentale voluta dall'art. 95 della Costituzione, la quale precisi e specifichi la collegialità delle decisioni politiche, la potestà direttiva e coordinativa del presidente nell'attuazione di esse, il ruolo attuativo dei ministri.

### *Controlli di legalità*

In ordine ad altre materie la sufficienza di interventi del solo legislatore ordinario è ancor più ovvia. L'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione al fine di assicurarne « il buon andamento e l'imparzialità » come vuole la Costituzione (sotto tale aspetto assume grande rilievo l'ammissione degli interessati a prender parte ai procedimenti amministrativi che li riguardano). I controlli di legalità sugli atti dello Stato (una notevole parte dei quali sfugge oggi al riscontro della Corte dei conti) e su quelli degli enti territoriali (il riscontro dei quali oggi non è assicurato da organi

che diano piena garanzia di imparzialità: la scelta più propria — ma abbisognevole, per quanto riguarda gli enti locali, di una modificazione costituzionale — sarebbe di affidarne il controllo alla Corte dei conti). La territorializzazione della Corte dei conti al fine di ridurre la sporadicità della sua giurisdizione sulla responsabilità dei pubblici amministratori. Una normativa che punti alla spolticizzazione del meccanismo per l'elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, dato che la politicità di quest'organo rappresenta almeno uno dei fattori concorrenti alla politicizzazione della funzione giudiziaria; e, di pari passo, una ponderata normativa sulla responsabilità disciplinare e civile dei magistrati, che si accompagni a una più giusta regolamentazione della responsabilità dello Stato nei confronti delle vittime degli errori giudiziari.

Non è il caso di soffermarsi in questa sede su altri possibili interventi di legislazione ordinaria, riguardanti, a es., il voto degli italiani all'estero, la disciplina dell'istituto referendario (abbisognevole di notevoli ritocchi), l'istituzione del difensore civico su scala nazionale.

Escluderei invece che nella presente situazione politica siano possibili più lunghi passi di revisione costituzionale, a parte quello — opportunamente suggerito dal « Gruppo di Milano » — dell'introduzione di alcune regole di costituzione economica nei sensi più sopra accennati.

## IL MONDO DELLE IDEE E QUELLO DEL POSSIBILE

Il Gruppo di Milano pensa a una radicale riforma dell'intero ordinamento costituzionale della Repubblica, e cioè dell'intera seconda parte della Costituzione. Primo ministro eletto direttamente dal popolo a doppio turno contemporaneamente alla « Camera legislativa » (da eleggere a sua volta col sistema del *Bundestag* tedesco) e

nuova elezione di entrambi in caso di voto di sfiducia. Ministri fiduciari del solo *premier* e incompatibili con la carica parlamentare (sistema francese). Soppressione del Senato. Istituzione di una Camera delle Regioni (espressione dalle Giunte regionali) composta da un centinaio di membri e dotata di funzioni non legislative ma solo propositive, consultive e interlocutorie in campo legislativo e di programmazione. Consiglio dell'economia produttiva elettivo, composto di circa 250 rappresentanti delle varie categorie e dei vari settori della produzione e dotato, oltre che di compiti ausiliari del Governo, di compiti decisionali in ordine alla ripartizione delle risorse destinate dai pubblici poteri allo sviluppo e al sostegno dell'economia produttiva. Capo dello Stato mero garante, eletto dai tre consessi anzidetti tra cinque nomi designati dalla Corte costituzionale (dopo quattro votazioni senza esito, l'elezione spetterebbe alla stessa Corte). All'occorrenza il suo sostituto sarebbe il presidente della Corte. Triplicazione del numero dei giudici della Corte, articolazione di questa in tre sezioni, arricchimento delle sue funzioni (controllo delle leggi e dei regolamenti esercitato anche d'ufficio, oltreché su ricorso dei cittadini, del Governo, delle Regioni, di un terzo dell'assemblea legislativa; controllo sui provvedimenti governativi e della Banca d'Italia in materia di politica monetaria e creditizia, nonché sugli accordi sindacali e sugli altri atti di politica economica). Istituzione presso la Corte di un procuratore della Costituzione. Istituzione di procuratori civili elettivi nelle Province, nelle Regioni e nello Stato, gerarchicamente ordinati, per la denuncia alla Corte dei conti degli amministratori responsabili. Ecc.

L'opera di laboratorio del Gruppo di Milano ha il suo punto saliente nel « governo di legislatura » (*premier* e Parlamento *simul stabunt* e *simul cadent*), concepito secondo un modello teorico ideato da Léon Blum (e più volte ripreso in Francia prima da Mendès-France e poi

da Duverger, in Italia da Galeotti, ora appartenente al Gruppo di Milano), e gli altri punti di rilievo nel monocameralismo integrato e nella lievitazione del garantismo.

\* \* \*

Non è il caso di addentrarsi in un esame critico del progetto di ingegneria costituzionale così disegnato, anche se forse si può subito osservare essere tutt'altro che sicuro che in un sistema nel quale l'assemblea legislativa avrebbe (a stare all'oggi) prevedibilmente cinque poli si produrrebbe una consonanza tra *premier* e assemblea tale da far prevedere una stabilità maggiore di quella che potrebbe determinarsi in un sistema pentapolarizzato da un'analogia legge elettorale ma non alterato nel quadro costituzionale. Si deve piuttosto osservare che una riforma di tanta imponenza presupporrebbe necessariamente una volontà politica di cambiare — e non semplicemente di riformare — la Costituzione, e che una simile volontà né esiste né è realisticamente ipotizzabile nelle attuali condizioni storiche. La storia conferma che, non solo quando sta a significare addirittura un cambiamento di regime (come in Germania e in Austria nei due dopoguerra, in Francia e in Italia nel secondo dopoguerra, in Spagna nel 1978), ma per regola generale il mutamento radicale di un ordine costituzionale non suole verificarsi « a freddo ». Esso presuppone sempre una situazione universalmente sentita come irreparabile. Così nacque in Francia la Quinta Repubblica. In altri paesi che (come la Svezia) pure hanno avuto notevoli mutamenti costituzionali in tempi recenti — ma meno incisivi di quelli ipotizzabili dal Gruppo di Milano — si è proceduto per passi successivi (1969, 1975).

Altro è progettare, in laboratorio, la Repubblica di Platone o la Città del Sole, altro è realizzare una *nuova* Costituzione. Come ogni fatto di rottura la istituzione di

un organo costituente straordinario presuppone una causa scatenante; e la situazione del nostro paese non è giunta a tale punto, né viene avvertita dalla generalità dei cittadini e della loro rappresentanza politica come insuscettibile di esser risanata senza ricorrere a mezzi estremi.

Inaccettabile appare perciò l'ipotesi formulata da Miglio di una modifica dell'art. 138 della Costituzione (da promuovere mediante iniziativa popolare) per investire il Presidente della Repubblica del compito straordinario di redigere — nuovo De Gaulle — assistito da tecnici, una nuova Costituzione conforme ai principi indicati nella stessa proposta popolare, da sottoporre poi a referendum; per il caso di mancato esito favorevole dell'iniziativa, l'ipotesi ripiega addirittura sulla previsione di una « lacerazione » (ancorché « minima », come Miglio la definisce) dell'ordine costituzionale vigente, consistente in una iniziativa dello stesso Presidente — « assistito dal presidente della Corte costituzionale » — di sottoporre a referendum popolare la proposta di legge popolare.

### *Materia di studio*

Le esercitazioni di ingegneria costituzionale formulate da studiosi seri vanno prese nella massima considerazione. Ma, beninteso, come materia di studio.

La realtà concreta va invece considerata in termini politici, senza dimenticare che la politica è l'arte del possibile e che costituzioni scritte da saggi studiosi hanno dato (come quella di Weimar) pessimi frutti e Costituzioni formate di poche norme dispaiate comprese in atti di tempi diversi hanno dato (come quella britannica) ottimi frutti. E senza neppure dimenticare l'insegnamento del marchese di Halifax, giustamente premesso alla ricerca del Gruppo di Milano, che ogni costituzione de-



mocratica ha una sua vita e di regola non deve esser cambiata bruscamente.

\* \* \*

È vero che la nostra è oggi una democrazia debole, e che — come ebbe a ripetere Miglio il 25 ottobre in occasione della presentazione della ricerca — « occorre lavorare per una democrazia forte se si vuole evitare il pericolo dell'uomo forte »: le democrazie muoiono quando sono deboli. È vero pure che sarebbe frustrante che dai lavori della Commissione dei 40, di prossimo insediamento, non uscisse se non qualche semplice ritocco ai regolamenti parlamentari o qualche vago ammonimento, e che, se così accadesse e tutto restasse come prima, la gente delusa potrebbe adattarsi al pensiero che alla democrazia debole sia preferibile l'uomo forte.

Queste cose debbono esser meditate. Esse debbono sollecitare la classe politica a operare responsabilmente e i quaranta a impegnarsi a fondo nello studio dei mali della nostra democrazia e dei rimedi per curarli. Ma le riforme vanno compiute per passi misurati e non *per saltus*. La Carta del 1947 è stata fatta mal funzionare, ma non è tutta da rifare.

La rimeditazione sistematica della materia, l'esame di coscienza che tutti dovranno compiere dovrebbero convincere chi più è attaccato al regime instaurato dallo storico documento che se si vuole conservarlo occorre operare con buona volontà e decisione essenzialmente nell'area delle inosservanze e delle cattive osservanze di esso.

Finito di stampare  
dicembre 1986  
nella Tipografia G. Pipola  
Via Anticaglia, 17 - Napoli

0000789

A. M. SANDULLI  
UN GIURISTA PER  
LA DEMOCRAZIA  
INTERVENTI SULLA STAMPA  
ED. IOVENE NA 1987



