

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le riforme istituzionali

MARTEDÌ 25 SETTEMBRE 1984, ORE 17. —
Presidenza del Presidente BOZZI.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE.

Il senatore RASTRELLI, con riferimento alle note polemiche relative alle valutazioni espresse dal Segretario della democrazia cristiana De Mita sui lavori della Commissione, chiede se vi sia, da parte della democrazia cristiana, una questione pregiudiziale che riterrebbe inammissibile e lesiva della dignità e della autonomia della Commissione. Esprime la necessità di una chiarificazione, poiché la Commissione non può accettare alcuna ipotesi pregiudiziale sui propri lavori.

Il senatore RUFFILLI fa presente che il senso delle valutazioni del Segretario della democrazia cristiana De Mita è stato chiarito nel corso del suo intervento al Consiglio nazionale della democrazia cristiana e nella lettera che lo stesso senatore Ruffilli ha inviato al Presidente Bozzi e che è stata da questi portata a conoscenza di tutti i commissari.

Il segretario della democrazia cristiana ha espresso la preoccupazione che le divergenze esistenti in seno alla Commissione in tema di bicameralismo e di sistemi elettorali possano rischiare di bloccar-

ne i lavori, sottolineando inoltre l'esigenza di una maggiore valorizzazione dei punti di convergenza finora emersi.

Il gruppo della democrazia cristiana intende operare affinché i lavori della Commissione possano giungere a conclusioni positive, nella convinzione che i punti di convergenza già esistenti possano essere ulteriormente ampliati.

Il Presidente BOZZI, dopo aver comunicato di aver fatto distribuire a tutti i commissari copia delle lettere pervenutegli da parte del senatore Ruffilli e del deputato Battaglia, ricorda di essere rimasto sorpreso egli stesso dalle polemiche apertesi sui lavori della Commissione; col passare dei giorni tuttavia vi sono stati i necessari chiarimenti. Sottolinea inoltre che laddove avesse ravvisato il rischio che venissero poste ipoteche sui lavori della Commissione, avrebbe reagito egli stesso per primo, nelle forme dovute, a tutela della propria dignità e di quella della Commissione. Ritiene comunque che il miglior modo di rispondere alle polemiche consista nel lavorare in maniera produttiva, anche per non deludere le aspettative dell'opinione pubblica.

L'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi ha stabilito nella seduta odierna di proseguire i lavori con il sistema del doppio binario: l'Ufficio di

Presidenza allargato procederà alla stesura di un testo base da sottoporre alla Commissione sui temi che questa ha già esaminato: nel contempo la Commissione esaminerà quei temi che non ha ancora affrontato.

Il deputato FRANCHI, intervenendo su questa comunicazione del Presidente, osserva che la Commissione non riscuote più la fiducia dell'opinione pubblica ed al suo interno si è aperta una crisi insanabile: essa rischia dunque di licenziare proposte che verranno giudicate risibili. Fino adesso infatti molti temi sono stati esaminati superficialmente, ma nessuno è stato debitamente approfondito. Il gruppo del MSI-destra nazionale si dichiara insoddisfatto del metodo di lavoro finora seguito, sostenendo inoltre che il Presidente ha svolto fino ad oggi una funzione propositiva piuttosto che moderatrice.

Il Presidente BOZZI, pur non intendendo polemizzare con le affermazioni del deputato Franchi, fa rilevare che la sua prima relazione ai presidenti delle Camere, in cui ha dato conto dell'attività fin qui svolta dalla Commissione, ha avuto echi di grande apprezzamento nel mondo accademico ed istituzionale.

SEGUITO DEL DIBATTITO SUI TEMI CONCERNENTI I PARTITI.

Il senatore LIPARI osserva che l'ottica del partito politico può essere assunta a chiave di lettura di tutto il sistema politico italiano. La stessa specificità del « caso italiano », la si intenda secondo la logica del « bipartitismo imperfetto » alla Galli, del « pluralismo polarizzato » alla Sartori o del « frazionamento eterodiretto » alla Lombardo, appare normalmente un effetto del modo di organizzarsi e di operare dei partiti politici.

Se tuttavia, all'interno di questa Commissione, si è ritenuto di assegnare autonoma rilevanza ad una riflessione sui partiti, lo si è fatto per tentare di verificare se esistono strumenti normativi atti a

dare nuova misura a quel triangolo partiti-società-istituzioni che l'esperienza di questi anni sembra ormai voler ridurre ad un unico punto.

Nel momento in cui fu dettato l'articolo 49 della Costituzione, si operava ancora nel pieno di quella cultura posthegeliana che aveva impostato ed approfondito in termini di antitesi il rapporto società politica-società civile. Il partito concepito come una sorta di spartiacque tra i due versanti, una cerniera capace di mettere in rapporto ma anche di tenere rigorosamente distinte le domande della società e le capacità di risposta dello Stato nei suoi diversi assetti istituzionali, oggi non esiste più, perché non esistono i due versanti, società civile e società politica essendosi venute strutturando in termini di fondamentale analogia.

I partiti non sono perciò più chiamati a mediare tra spinte diverse, ma si pongono all'interno di un *continuum* governato dal particolarismo: essi da un lato calcano le domande corporative come mezzo per aggregare un consenso che oggi risulta agglutinabile solo intorno ad interessi settoriali, dall'altro sono chiamati a fornire le relative risposte. E poiché le domande sono fra di loro conflittuali, le risposte risultano sempre parziali, altalenanti, ora di un segno ora del segno opposto.

Ecco perché il sistema istituzionale si è venuto strutturando — in tutte le sedi, dal Parlamento alle partecipazioni statali, dalla gestione dei servizi pubblici al governo del mercato — come una sorta di enorme Borsa delle contrattazioni reciproche, con il duplice perverso effetto da un lato di rendere persino la legge, in quanto risultato di un contratto, incapace di gestire interessi terzi rispetto a quelli delle parti contraenti, dall'altro di emarginare di fatto dal sistema coloro che non si riconoscono in gruppi o corporazioni.

Occorre riconoscere che oggi manca il senso dello Stato in quanto è venuta meno quella cultura della solidarietà che pur aveva rappresentato il sostrato comune della nostra Costituzione; si è venuta invece radicando una sorta di cultura « ma-

fiosa» che si esprime in un atteggiamento fatto di ammiccamenti, di mezze parole, di compiacenze verso l'amico, di appoggi per quelli della propria parte e di delegittimazione per gli altri. I partiti che avevano operato da strumento di legittimazione del nuovo sistema democratico di fronte alle masse, sono di fatto divenuti il punto di saldatura della cultura particolaristica allo Stato dei particolarismi.

Quando perciò ci si attende da questa Commissione una progressiva «departitizzazione del sistema», bisogna intendersi sul significato della formula; se con essa si intendesse semplicemente dire che nella nuova logica contrattualistica il partito appare inutile perché la corporazione o il gruppo è in grado di trattare direttamente con le strutture statali, non si opererebbe in alcun modo per uscire dall'*impasse*, non si concorrerebbe ad aiutare questa società a diventare comunità cosciente di un destino comune nella diversità e nel pluralismo dei suoi membri. L'azione può essere invece duplice: una di lungo periodo e quindi estranea a qualunque pur ottimistica valutazione dei compiti di questa Commissione; l'altra di più immediata incidenza e certamente riconducibile alla funzione di questa Commissione, se ciascuna delle sue componenti partitiche saprà intenderne il ruolo al di là di interessi egoistici od elettorali.

L'azione di più lungo periodo può essere solo indirettamente agevolata, attraverso strumenti giuridici, che tuttavia rimangono essenziali. Si tratta di privilegiare in ogni modo l'acquisizione tutelata di beni rispetto ai quali non è pensabile la conflittualità corporativa e al contempo si tratta di sviluppare quel territorio che ormai comunemente si designa come del *troisième secteur*, un territorio cioè che, non appartenendo potenzialmente né allo Stato né al mercato, percorre vie diverse da quelle proprie della negoziazione conflittuale: la cultura dei partiti politici italiani è assolutamente estranea ad un simile *trend*.

Vi è tuttavia un'azione diversa e più immediata che può essere compiuta e che più direttamente si riconnette alla fun-

zione di questa Commissione, che può essere sintetizzata in queste due formule: riduzione degli spazi di corporativizzazione dell'ordinamento e recupero della razionalità generale dei diversi assetti istituzionali. Da una loro convergente attuazione dipende il senso vero di una progressiva «departitizzazione del sistema».

Dal primo punto di vista occorre capovolgere un atteggiamento intorno al quale, nell'Assemblea costituente, si ritrovarono, sia pure su diverse motivazioni, forze cattoliche marxiste e liberali, con la valorizzazione massima dei cosiddetti gruppi intermedi. Oggi, quando è ormai evidente la strumentalizzazione dei singoli all'interno dei gruppi e lo svilupparsi della conflittualità corporativa ha superato ogni limite di guardia, bisogna inventarsi meccanismi che, senza diventare compressivi della libertà, costituiscano tuttavia un argine allo strapotere dei gruppi. Ad esempio una disciplina del diritto di sciopero, una legge elettorale per il Consiglio superiore della magistratura, una seria disciplina *antitrust* per il governo del settore radiotelevisivo; sono tutti strumenti capaci di tagliare il cordone ombelicale che lega la frammentazione sociale al sistema dei partiti. Se si frantumano alcuni di quei meccanismi si concorre in qualche modo a ripristinare una funzione del gruppo in direzione dell'interesse della collettività. E che vi sia una connessione tra le tematiche indicate e il sistema dei partiti è dimostrato dal fatto che esse hanno trovato una fortissima resistenza a tradursi in enunciati legislativi.

Ma il problema vero consiste nel recupero di quella razionalità istituzionale che accentuando, al massimo la responsabilità di chiunque operi come segmento della macchina statale, contribuisca a dare concretezza di strumenti operativi (se del caso attraverso discipline di segno legislativo o regolamentare) al principio di cui all'articolo 28 della Costituzione fino ad oggi rimasto sostanzialmente lettera morta. È ovvio che quanto più diventa puntuale e capillare la responsabilità di chi opera all'interno delle istituzioni, tanto più si stempera la tentazione di collocarvi l'uo-

mo della propria parte, purché naturalmente ciascun settore pubblico sia sottoposto a periodica verifica sui risultati raggiunti rispetto a fini, di breve o di medio periodo, previamente individuati. Il risultato negativo della verifica deve necessariamente dar luogo ad un avvicendamento dei responsabili. In ogni caso, laddove la selezione della classe dirigente non sia possibile, attraverso meccanismi verificabili, all'interno della singola struttura, è necessario creare, per settori specifici di competenze, degli albi speciali entro i quali effettuare la scelta dei responsabili.

D'altra parte, poiché il rapporto di dipendenza tra strutture pubbliche e interessi di parte dipende in ampia misura dal modo in cui provvidenze o erogazioni di varia natura vengono concesse a soggetti pubblici o privati, è necessario introdurre strumenti oggettivi in grado di rapportare a parametri verificabili l'attribuzione dei benefici.

L'attuazione convergente di iniziative di questo tipo, concorrendo a ridare credibilità alle istituzioni indipendentemente dal ruolo dei partiti politici, può determinare una inversione di tendenza nel denunciato processo di identificazione e può altresì aiutare la stessa dinamica sociale a muoversi progressivamente secondo logiche che siano capaci di coniugare le esigenze particolari con quelle generali.

Questa indicazione di quadro ritiene che esprima la linea politica della democrazia cristiana, la quale, dopo aver per prima imboccato la via di una apertura delle sue strutture di partito a soggetti sociali rappresentativi di una dialettica diretta società-istituzioni, ha più volte riaffermato negli ultimi anni, la necessità di ridare credibilità al sistema, attraverso un coerente recupero della razionalità interna ai singoli assetti istituzionali.

Il ripristino di una immagine nuova del partito politico di fronte alla pubblica opinione passa inoltre anche attraverso due altri nodi: il finanziamento pubblico e la sua organizzazione interna.

La legge 2 maggio 1974, n. 195 non ha risolto il problema delle collusioni e delle connivenze tra sistema economico e

sistema politico. Ecco perché è stato giustamente detto che il problema del finanziamento dei partiti costituisce un nodo fondamentale della cosiddetta riforma istituzionale.

Il testo di riforma della legge del 1974 approvato nel corso dell'ottava legislatura da uno dei due rami del Parlamento, contiene certamente proposte migliorative rispetto al testo originario della legge, ma si tratta ancora di proposte insufficienti. La larga convergenza parlamentare che si determinò sulla proposta di riforma nella scorsa legislatura non è di per sé sufficiente di fronte alla pubblica opinione, la quale continua ad essere convinta che i partiti, di maggioranza e di opposizione, realizzino una rapida intesa quando si tratta di porre limiti ad una loro seria e radicale « autoriforma ».

Per quanto attiene ai finanziamenti privati, il problema non è soltanto di sanzioni penali o di decurtazione delle somme illegittimamente percepite dall'importo del contributo statale, ma di conoscenza, chiara ed analitica, di ciò che, attraverso l'erogazione di beni o servizi, viene offerto da privati ad esponenti politici, a partiti, a correnti di partito, ad iniziative sponsorizzate dai partiti.

È ovvio che un costume morale non può essere modificato semplicemente attraverso strumenti giuridici, ma una conoscenza analitica di tutto ciò che riguarda l'uomo politico può certamente concorrere a rendere più trasparente e quindi verificabile la sua attività con conseguente maggiore responsabilizzazione del suo ruolo. La legge sul finanziamento dei partiti non può quindi limitarsi — e solo nel caso in cui l'erogazione privata venga scoperta — a considerarla come somma in detrazione rispetto al contributo a carico dello Stato, ma deve fissare meccanismi molto rigorosi di pubblicizzazione a carico del singolo, dettando quale sanzione estrema la non rielegibilità alla carica.

Considerato che tutti i paesi di più radicata tradizione democratica hanno sempre ritenuto che il fatto stesso dell'assunzione di una carica pubblica implica una riduzione delle tutele destinate alla riser-

vatezza del soggetto che ne è investito, non si può fondare il sistema semplicemente sulle possibilità di indagine dei cittadini, perché ciò finisce inevitabilmente per incrementare le diffidenze e i sospetti e quindi per incentivare il distacco con le istituzioni delegittimando il ruolo dei partiti.

Al profilo di una maggiore trasparenza delle fonti di finanziamento dell'attività politica si salda l'ormai annoso problema del controllo sulla democraticità interna della vita dei partiti.

È a tutti nota la vicenda che ha condotto alla formulazione dell'articolo 49 della Costituzione.

Riferendo l'articolo 49 il « metodo democratico » all'attività dei cittadini, in quanto associati nei partiti al fine di concorrere a determinare la politica nazionale, lo scopo costituzionalmente garantito risulterebbe eluso laddove la struttura interna dei partiti impedisse di fatto ai cittadini di svolgere tale funzione.

Non si tratta allora di impedire intrusioni per assicurare il rispetto del dettato costituzionale, ma semmai di garantire questo rispetto attraverso l'attivazione di meccanismi di verifica la cui mancanza ha finora costituito uno dei massimi limiti del sistema con gli effetti negativi del professionismo politico, del distacco dei giovani dall'attività politica, di un sempre più accentuato divario dei temi politici dalle domande dell'uomo della strada.

La proposta, autorevolmente avanzata anche all'interno di questa Commissione, di costituire una sorta di Commissione di saggi, nominati dal Presidente della Repubblica, cui affidare il controllo sulla democraticità interna dei partiti; appare sostanzialmente riduttiva, sia perché non indica gli strumenti atti ad emendare le violazioni riscontrate, sia perché essa si offrirebbe alla facile accusa del sistema che giudica se stesso.

In verità la dottrina concorde ha riconosciuto che non può esservi per il cittadino non elettore altra possibilità di concorrere alla determinazione della politica nazionale se non in seno al partito e che perciò si impone, proprio nel quadro del

principio fissato dall'articolo 49 della Costituzione, un intervento del legislatore ordinario volto a regolare con legge almeno alcune procedure fondamentali della vita interna dei partiti in modo da assicurare il concorso del cittadino in tutte le fasi di formazione della volontà politica.

I modi per dare concretezza a questo disegno potrebbero essere diversi; alcune indicazioni minimali potrebbero essere imposte per legge agli statuti di partito senza con ciò vanificare la loro autonomia, la loro specificità ideologica, la loro capacità organizzativa. Il problema è di differenziare le imprese politiche di tendenza dalle associazioni genericamente intese e di garantire — attraverso lo svolgimento di un apposito giudizio affidato alla Corte costituzionale — il rispetto di alcune regole fondamentali volte quanto meno ad assicurare la tutela delle minoranze interne; i meccanismi di elezione degli organi direttivi e il loro ricambio; i criteri per l'ammissione e l'espulsione degli adepti, la pubblicità dei finanziamenti privati; le modalità di svolgimento delle procedure interne di censura; la procedura di ricorso del singolo contro l'asserita violazione del metodo democratico o delle norme dettate a tutela della partecipazione del cittadino.

Attraverso la convergente attuazione di tutti questi strumenti si potrà avviare un processo di recupero del ruolo dei partiti, che oggi la pubblica opinione riconduce, nella dimensione di un moderno assolutismo, a massimi responsabili della disgregazione del sistema.

Il deputato ANDO rileva che esiste un collegamento preciso tra la crisi dello Stato democratico e quella del partito politico di massa. Tra le molte cose da rivedere la gran parte riguarda la vita interna dei partiti, oltre che il versante delle istituzioni; si tratta di rimedi in buona parte riconducibili all'insufficiente riconoscimento della realtà dello Stato da parte dei partiti.

Non c'è dubbio che oggi il problema primo dei partiti sia quello di rispondere in modo adeguato alle classiche funzioni di aggregazione e riduzione degli interes-

si, e quindi di risultare in ultima analisi veicolo utile — sulla base della loro funzione originaria — per estendere la democrazia.

La grande scommessa da porre al centro di una riforma delle istituzioni è proprio questa: da un lato estendere la democrazia a tutti i livelli dell'ordinamento, dall'altro consolidare però, la capacità di decisione ed efficienza delle istituzioni.

Un rimedio efficace non può venire da una ristrutturazione radicale delle formazioni partitiche o auspicando la supplenza di altri organismi. Il problema è un altro. Si tratta di garantire un corretto funzionamento dei meccanismi e delle garanzie democratiche all'interno dei partiti, di ricondurre gli stessi ai loro fini di trasmissione delle domande generali, di stimolare la funzione di reclutamento e selezione delle élites, di evitare l'eccessiva penetrazione di interessi sezionali nell'amministrazione.

Sono queste le strade maestre per frenare l'attuale crescente disaffezione che si manifesta verso la politica, e che si è sostanziata nella crisi dell'adesione ai partiti, nell'aumento dell'astensionismo elettorale, e nel voto di protesta. È stato correttamente rilevato, in questa sede, dal collega Pasquino, che c'è un versante nella vita delle istituzioni, che maggiormente incide sulla vita interna, sulle scelte fondamentali compiute dai partiti; e questo versante è quello elettorale. Per il momento intende tuttavia limitarsi a considerare le questioni relative alla legge elettorale con riferimento ai riflessi che le stesse presentano sulla forma organizzativa dei partiti e sul tipo di selezione del personale politico che va a ricoprire cariche elettive.

Da questo punto di vista indubbiamente un sistema elettorale basato esclusivamente sul voto di preferenza impone ai partiti ed ai candidati consistenti necessità finanziarie, che un sistema diverso, basato per esempio sul collegio uninominale, non esigerebbe.

Naturalmente non è certo questa preoccupazione che può risultare decisiva in ordine alla scelta di un sistema elettorale

anziché un altro. Tanto più la lotta politica è organizzata nella forma di una lotta tra candidati, tanto più si avrà una lievitazione competitiva delle spese elettorali.

L'eliminazione e l'attenuazione del peso del voto di preferenza finirà però col porre altri problemi, laddove concede più potere ai partiti, e quindi contestualmente impone maggiori controlli sulle procedure attraverso le quali si determina e manifesta all'esterno la loro volontà.

Se è vero che il partito politico non può certo ridursi al rango di compagnia finanziaria, è però anche vero che la politica non può essere, senza correre altri tipi di rischi, il campo o del sacrificio o dell'arte di doversi arrangiare. La necessità di avere un ceto politico responsabile, qualificato, moralmente ineccepibile, richiede l'abbandono di certe ipocrisie e l'affermazione di regole funzionali, moderne, e quindi razionali.

Per moralizzare la vita politica appare opportuno provvedere alla limitazione ed a un nuovo tipo di rimborso delle spese elettorali. In questo senso la legge del 1974 va radicalmente modificata: la filosofia ispiratrice deve essere quella che tende a contribuire alle spese dei candidati dei partiti non solo attraverso il denaro, ma anche con servizi e soprattutto attraverso un adeguato accentramento di questi servizi.

Un criterio per la limitazione delle spese elettorali, con riferimento sia alla lista che ai candidati, potrebbe essere quello di agganciare il tetto di spesa al numero degli elettori nel senso di prevedere una spesa massima per ogni elettore, e quindi di dare le stesse chances a tutti i candidati. Si tratta però di una possibilità che richiede anche una base di appoggio nello stesso sistema elettorale.

Al di là dei controlli, che si potrebbero fare sui singoli candidati e delle certificazioni garantite che i candidati dovrebbero esibire, appare però evidente che un sistema di controllo sulle spese elettorali richiede la istituzione di una istanza arbitrale molto autorevole, capace di rendere incisivi controlli e sanzioni.

Il problema delle spese elettorali non è però il solo che va affrontato al fine di consentire gli obiettivi di cui si discute; l'intera materia affrontata dalla legge sul finanziamento pubblico dei partiti deve essere rivista, anche con riferimento ad alcune idee forza che la sostengono.

Occorre individuare un sistema che consenta di garantire il perseguimento, attraverso il finanziamento pubblico, di determinati obiettivi, limitando la discrezionalità dei partiti di spendere il contributo pubblico, sulla base di insindacabili esigenze e comunque perdendo del tutto di vista le finalità di interesse generale, al cui perseguimento il finanziamento è diretto.

Da questo punto di vista è da chiedersi se la legge del '74 ha raggiunto taluni obiettivi fondamentali allora posti a base del finanziamento pubblico. Il problema vero era quello di eliminare dalla scena politica il peso dei finanziamenti occulti e dei finanziamenti illeciti, incentivando la trasparenza di tutte le fonti di entrata dei partiti e mantenendo in piedi la struttura privatistica della organizzazione partitica.

Per raggiungere questo obiettivo evidentemente non bastava soltanto stanziare denaro in misura tale da potere surrogare tutte le varie forme di contribuzione occulta che i partiti ricevevano, ma bisogna soprattutto garantire un meccanismo di equa distribuzione delle risorse nel territorio, di modo che la tentazione, o le necessità dei partiti di ricorrere *aliunde* per le loro esigenze finanziarie non si verificasse, né al centro, né in periferia.

Questo obiettivo però non lo si è voluto perseguire fin dall'inizio, allorché si è consentito che le erogazioni finanziarie fossero destinate solo alle strutture centrali dei partiti, senza indicare qualche criterio di distribuzione delle somme tra il centro e la periferia.

La centralizzazione delle risorse ha portato come conseguenza una crescente dilatazione degli apparati ed una sempre maggiore burocratizzazione.

Occorre correggere tale tendenza, modificando la legge, poiché non è pensabile

un regime esclusivamente imperniato sull'autofinanziamento.

Occorre far convivere i due tipi di finanziamento, cercando tuttavia di comprimere le spese di partito, oltre a quelle elettorali; la vera moralizzazione della vita politica si consegue lavorando a monte, incidendo cioè sui bisogni finanziari dei partiti.

La riconversione del finanziamento pubblico determinerebbe l'incremento dell'autofinanziamento, che non deve essere considerato con sfavore, purché realizzato con assoluta chiarezza delle entrate; sarebbe addirittura possibile prevedere la detassazione dei finanziamenti dati ai partiti, purché fatti alla luce del sole e naturalmente non superiori a somme ben determinate.

La trasparenza della vita finanziaria dei partiti costituisce uno degli elementi che occorre privilegiare nell'ambito di una complessiva riforma delle istituzioni, non solo al fine di invertire la tendenza alla rassegnazione da parte di coloro che vedono nei partiti l'ineliminabile canale di inquinamento della vita delle istituzioni, ma anche per dare al partito una diversa autorità morale nei confronti dei propri militanti e dei propri amministratori, per consentirgli di pretendere nei fatti un nuovo codice di comportamento da parte di tutti gli iscritti.

Per conseguire tali obiettivi appare poco praticabile una regolamentazione pubblicistica dei partiti.

Occorrerebbe invece sviluppare indicazioni che possano essere riferite anche all'articolo 49 della Costituzione, disciplinando le condizioni minime di rispetto del metodo democratico all'interno del partito.

Non quindi statuti tipo, ma una regolamentazione indicativa e incentivante. Appare meritevole di approfondimento l'idea da taluno prospettata, di utilizzare la concessione del finanziamento pubblico per imporre ai partiti di accettare e mantenere *standards* minimi di democraticità interna; ciò consentirebbe al partito, che lo voglia, di continuare a svolgere liberamente la propria attività nei limiti della

legge, rifiutando insieme però sia di sottoporsi ai controlli, che di usufruire dei contributi pubblici. Anche qui si pone un problema di sede arbitrale idonea a garantire le regole senza legittimare pretestuose intromissioni. Un compito siffatto potrebbe essere affidato ad una commissione nominata dalla Corte costituzionale.

Le soluzioni da adottare in materia ovviamente possono essere diverse. Una cosa però è certa; non possono essere prese in considerazione modifiche della legge elettorale, vuoi in direzione di un allargamento del collegio uninominale, vuoi con l'introduzione di sistemi a lista bloccata a livello circoscrizionale o di collegio unico nazionale, senza imporre una diversa consultazione degli iscritti, al fine di garantire un metodo democratico nell'indicazione dei candidati.

Queste nuove regole, tendenti sostanzialmente a vincolare gli atteggiamenti e le scelte dei partiti nella loro attività di selezione dei candidati a cariche pubbliche, implicano un complessivo nuovo assetto del rapporto tra partito e pubblica amministrazione; naturalmente in questa materia non occorre lavorare soltanto sul fronte dei partiti, ma soprattutto su quello delle strutture amministrative e dei processi attraverso i quali si manifesta la volontà della pubblica amministrazione. Occorre soprattutto rendere neutrali i « rami bassi » della pubblica amministrazione, rafforzando la responsabilità politica della cosiddetta « alta amministrazione » e svincolandola in tal modo dagli obblighi di lealtà dovuti alla provenienza da una indicazione partitica.

Avviandosi alla conclusione, si chiede infine se debba considerarsi applicabile anche ai partiti il principio — ormai da molti anni codificato per le persone fisiche —, in base al quale l'onore e la reputazione costituiscono valori intangibili, con conseguente diritto al risarcimento da parte dell'offeso; pur ritenendo che la risposta a tale quesito non possa essere che positiva, osserva che questa tesi è stata vivacemente contestata da coloro che si sono chiesti quale fosse il fondamento giuridico in base al quale la repu-

tazione e l'onore dei partiti dovessero essere ritenuti non attaccabili.

Il Presidente BOZZI avverte che al dibattito sui temi concernenti i partiti è ancora iscritto a parlare il deputato Spagnoli, che si riserva di intervenire nella prossima seduta.

RELAZIONE DEL PRESIDENTE SUI PROBLEMI COSTITUZIONALI CONCERNENTI IL CAPO DELLO STATO.

Il Presidente BOZZI osserva che in ordine ai profili costituzionali riguardanti il Presidente della Repubblica la maggioranza della Commissione appare orientata per la conferma sostanziale della disciplina attuale.

La proposta del MSI-DN, che prevede l'elezione popolare del Capo dello Stato, si inquadra in un sistema di repubblica presidenziale che la Commissione non ha condiviso. Nell'ordinamento vigente il Presidente della Repubblica, eletto dal Parlamento, ha dimostrato di essere garante dell'unità nazionale e dell'indirizzo costituzionale. Egli deve continuare ad essere *super partes*, titolare di poteri attivi che vanno dal rinvio delle leggi allo scioglimento anticipato delle Camere, alla designazione del Presidente del Consiglio dei ministri e ad altri interventi.

Sono tuttavia prospettabili alcune ipotesi di riforma quali l'allargamento del corpo elettorale del Presidente della Repubblica, includendovi, accanto ai deputati e ai senatori nazionali e ai delegati delle regioni, gli 81 deputati al Parlamento europeo; il ballottaggio tra i due candidati più votati dopo il terzo scrutinio, e ciò per evitare il ripetersi defatigante di troppe votazioni; la motivazione dell'atto di scioglimento delle Camere, affinché il corpo elettorale possa valutare le ragioni per le quali è chiamato anticipatamente alle urne; e infine l'abolizione del semestre bianco. Questo divieto può turbare l'equilibrio dei poteri, perché si possono determinare situazioni politiche e istituzionali,

anche nel corso degli ultimi sei mesi di mandato, tali da richiedere lo scioglimento anticipato delle Camere.

Per quanto concerne il problema della rieleggibilità, ricorda il messaggio del Presidente Segni e il conseguente progetto di revisione costituzionale del Governo Leone del 1963 che proponevano la non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica, nonché l'abolizione del semestre bianco.

In realtà non esiste una inscindibile connessione fra abolizione del semestre bianco e non rieleggibilità del Capo dello Stato; è impensabile infatti che questi possa di suo arbitrio procedere all'anticipato scioglimento delle Camere al fine di precostituirsì un corpo elettorale favorevole alla sua rielezione.

Nell'approssimarsi della convocazione delle Camere per una nuova elezione del Capo dello Stato, richiama tuttavia l'attenzione della Commissione sulla delicatezza di una eventuale pronuncia sul tema della ineleggibilità.

Prospetta infine l'opportunità di ridurre la durata del mandato presidenziale da sette a sei anni, essendo venuta meno la ragione di continuità che giustificava i sette anni quando era prevista per la Camera la durata di cinque anni e per il Senato quella di sei.

Rinvia quindi il dibattito ad altra seduta.

SULL'ORDINE DEI LAVORI.

Il senatore SCOPPOLA chiede quando si prevede che la Commissione potrà essere investita dell'esame del testo base sui temi già trattati, elaborato dall'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi.

Il Presidente BOZZI fa presente che il testo base potrà prevedibilmente essere sottoposto alla Commissione intorno alla metà di ottobre.

LA SEDUTA TERMINA ALLE 19.