

Rinascita XVII Congresso

L'ALTERNATIVA DEMOCRATICA

Documento approvato
dal 16° Congresso del Pci

L'ALTERNATIVA DEMOCRATICA

CO
gresso

R

IV. La riforma delle istituzioni

Inquinamento della vita pubblica e poteri criminali

1. In Italia più profonda che altrove è la crisi dello Stato. Non siamo il solo paese capitalistico a democrazia politica in cui le strutture dello Stato si rivelino in larga misura incapaci di corrispondere ai problemi di società sviluppate e complesse, di esprimere la ricchezza delle articolazioni sociali, di far prevalere l'interesse pubblico nei confronti delle vecchie e nuove potenze dominanti (il potere finanziario, il complesso militare-industriale, i centri occulti di decisione, i potentati corporativi, ecc.). C'è una crisi generale degli Stati moderni, aggravata dal peso di centri extranazionali di decisione, innanzitutto economica, che influiscono in modo determinante sulle scelte statali e modificano perfino i termini della sovranità nazionale (moneta, orientamenti produttivi, sistemi di comunicazione e informazione, ecc.).

Tutto ciò avrebbe richiesto, particolarmente in un paese come l'Italia, una forte capacità di aggiornamento e riforma dello Stato e della pubblica amministrazione. Invece, si è agito in modo da aggravare tutti gli elementi di crisi nelle istituzioni e di inefficienza degli apparati. I grandi servizi pubblici (sanità, previdenza, istruzione), che assorbono la maggior parte della spesa sono in condizioni gravi e, spesso, esasperanti per i cittadini. Emergono nella vita pubblica elementi degenerativi sempre più preoccupanti. La P2 ha fornito la prova del livello cui ha potuto giungere una centrale clandestina di potere. La mafia e la camorra sono venute costituendosi come veri e propri poteri criminali paralleli in grado di dominare zone rilevanti del paese e aspetti della vita produttiva e sociale.

I danni del mancato ricambio nel governo del Paese

2. Appare chiaro che a determinare questa crisi ha contribuito in modo determinante il blocco imposto al sistema politico. Grado a grado, la discriminazione contro i comunisti, impedendo ogni ricambio, ha portato ad una

degenerazione profonda anche dei meccanismi istituzionali e dello Stato, dato che il sistema di potere democratico si è venuto costituendo come una compenetrazione tra Dc e Stato, tra partiti al governo e Stato, snaturando le funzioni e le responsabilità di ciascuno.

La particolare gravità ed estensione del corrompimento della vita pubblica ha qui la sua origine. E di qui, dall'instaurarsi di un sistema di potere che è venuto difendendo se stesso con mezzi sovente illeciti, hanno preso avvio e si sono radicate pratiche che contraddicono un retto metodo democratico: la mancanza di trasparenza nelle decisioni, la incertezza e la confusione nelle responsabilità e nei poteri, la pratica spartitoria della lottizzazione e della occupazione delle istituzioni, la pretesa della impunità e l'intolleranza di controlli. Si è determinata in tal modo una vera e propria privatizzazione di aspetti fondamentali dello Stato e del settore pubblico.

Ciò ha mortificato ingenti energie tecniche e professionali, ha moltiplicato inefficienze e sprechi, ha logorato il rapporto di fiducia tra Stato e cittadini, e ha aperto il varco all'instaurarsi di poteri occulti. A questo si aggiunge il fatto che l'amministrazione pubblica, a tutti i livelli, è uno dei comparti in cui non è stata introdotta alcuna riforma seria, con gravi conseguenze per il funzionamento di tutto lo Stato.

Alla luce di questi fenomeni interni e internazionali che caratterizzano la crisi dello Stato appaiono riduttive e fuorvianti molte delle proposte di ingegneria istituzionale che vengono agitate. Non solo perché strumentali e in funzione di contingenti calcoli di partito, ma perché restano al di qua dei veri problemi. In realtà, l'affermazione di una alternativa che sblocchi il sistema politico è una condizione necessaria per il risanamento e il rinnovamento delle istituzioni. Nessuna riforma istituzionale può da sola assicurare il superamento di mali e di contraddizioni che hanno bisogno, per essere affrontati, di una direzione politica e di uno schieramento sociale nuovo.

È tuttavia evidente che la questione politica non esaurisce il tema istituzionale.

Fedeltà all'impianto democratico della Costituzione

3. La via per risolvere la inadeguatezza e la inefficienza dello Stato non può essere quella suggerita da chi sostiene l'inevitabile restrizione della democrazia in società complesse quali sono le società industriali avanzate e reclama, di conseguenza, la concentrazione dei poteri nell'esecutivo. Questa è, in realtà, una soluzione vecchia. Si moltiplicano esempi di ritardi, disfunzioni e paralisi generate proprio da forme d'imperio non sorrette da controlli democratici adeguati. Trasformare il parlamento in un puro e semplice organo di ratifica delle decisioni dell'esecutivo può aumentare soltanto il malgoverno, il parassitismo e lo spreco e non certo l'efficienza democratica dello Stato.

Esiste, però, l'esigenza su cui questa linea cerca di fare leva, esprimendola in modo infecondo e pericoloso. L'esigenza è quella di una effettiva capacità di governo.

La novità della riforma istituzionale che proponiamo sta nel congiungere efficienza e partecipazione: allo Stato italiano occorre maggiore consenso popolare e insieme maggiore capacità di decisione e di funzionalità.

Ciò presuppone due condizioni:

1) Una superiore efficienza non potrà esservi senza stabilire un rapporto nuovo tra decisione politica e competenze. Non è terminata la funzione della politica, ma si è conclusa certamente la funzione di una politica incapace di interrogare continuamente le scienze e di impiegarle sistematicamente.

2) Poiché, tuttavia, le competenze e le scienze non forniscono risposte univoche occorre che le scelte vengano assunte con piena cansapevolezza collettiva: e ciò sollecita, dunque, una trasparenza oggi inesistente del processo decisionale e una informazione scrupolosa delle rappresentanze del popolo e di tutti i cittadini; informazione oggi lontanissima dall'esser fondata e corretta (sistemica imprecisione delle cifre di bilancio, mancata istituzione del servizio statistico nazionale, uso distorto dei sistemi informativi, comunicazione radio televisiva pubblica, ecc.).

Una riforma istituzionale moderna non può riguar-

dare dunque soltanto il parlamento, il governo e i loro rapporti reciproci. Essa deve intervenire nella complessità delle funzioni che ha assunto lo Stato. Il governo reale della economia, il ruolo della scienza, i sistemi di comunicazione e formazione costituiscono il terreno su cui una sinistra veramente moderna deve oggi cimentarsi.

Il Pci propone, dunque, non semplici aggiustamenti, ma atti profondi di riforma, per i quali non c'è bisogno di stravolgere la Carta costituzionale. Al contrario, l'assetto fondamentale del nostro ordinamento democratico resta quello tracciato dalla Costituzione di cui si deve sviluppare l'ispirazione di fondo.

L'essenza della Costituzione sta nella originalità del suo impianto democratico. In essa la definizione delle regole e degli istituti della democrazia politica, il riconoscimento e il rispetto delle minoranze (politiche, religiose, territoriali, etniche, linguistiche, ecc.), la tutela del dissenso, si saldano con avanzati principi di solidarietà, di socialità, di prevalenza, dell'interesse pubblico su quello privato.

Difendere la democrazia dalle minacce eversive

4. Ciò è il contrario di una democrazia imbecille. Quanto maggiore è la certezza della libertà, del diritto, della giustizia sociale, tanto più è possibile lottare con risolutezza contro i nemici della democrazia.

Di fronte a fenomeni come il terrorismo o, su un altro piano, le organizzazioni occulte della criminalità, così come di fronte a forme degenerative e intollerabili della stessa lotta politica, la democrazia deve sapersi difendere. E questo il significato della fermezza dei comunisti di fronte al terrorismo: essa è stata decisiva nel corso di questi anni in cui la democrazia italiana ha dovuto reggere alle prove drammatiche di un attacco mirante a rompere la legalità democratica. I successi — importanti seppure non definitivi — raggiunti nella lotta contro il terrorismo non debbono far dimenticare che permane acuta la crisi della legalità democratica, come è provato anche dal fatto che si sono aggravate enormemente in alcune zone del paese le manifestazioni di

violenza mafiosa e di criminalità organizzata. Vi è qui la premessa di ogni considerazione sullo Stato e sulla materia istituzionale. Uno Stato che non sappia garantire la sicurezza e i diritti elementari dei cittadini abdica alla sua prima funzione.

L'incessante crescita dei poteri criminali è divenuta oramai una sfida interna al sistema politico e allo Stato. Gli immensi capitali raccolti innanzitutto con il commercio infame della droga hanno sempre di più fatto della criminalità organizzata una potenza economica che interviene come un pesantissimo elemento di degenerazione della vita civile, politica e statale. I clienti di ieri di alcuni partiti o settori di partiti sono in molti casi divenuti padroni di oggi, maneggiando danari, influenze e voti. I poteri occulti dilagano e prevalgono, anche in rapporto alle disfunzioni della pubblica amministrazione e delle stesse istituzioni elettive. E certo che il reclutamento dell'esercito mafioso può essere tanto più facile quanto più si determinano e si estendono fasce di disgregazione sociale e che, dunque, non si può separare la lotta alla criminalità organizzata dal più generale problema del superamento delle condizioni sociali e politiche di tanta parte del Mezzogiorno e delle periferie metropolitane. Ciò non toglie, come fu anche nel caso del terrorismo, la necessità di un impegno per promuovere una mobilitazione di massa e l'esigenza di misure legislative, politiche e repressive più volte specificate dai comunisti e solo in parte fin qui adottate. A questo fine occorre garantire coordinamento e maggiore professionalità ai corpi dello Stato preposti alla sicurezza dei cittadini: in primo luogo attuando pienamente quanto stabilisce la riforma democratica della polizia e sviluppando nel contempo un processo che porti alla riforma democratica della guardia di finanza i cui compiti sono essenziali nella lotta contro la criminalità organizzata e le frodi fiscali. È indispensabile una rigorosa e puntuale applicazione della legge La Torre contro ogni tentativo di svuotamento che venga, o possa venire, dai gruppi di poteri dominanti collegati con interessi mafiosi o a questi asserviti.

Essenziale per una solida democrazia è, innanzitutto, una magistratura indipendente, professionalmente capa-

ce, integerrima e per tutto ciò autorevole.

Va fermamente respinta qualsiasi forma di controllo politico della magistratura. Giudici pilotati dalle coalizioni di maggioranza, comunque esse siano formate, non danno alcuna garanzia né ai cittadini né al sistema democratico. Va invece garantita la piena funzionalità dell'autogoverno della magistratura attraverso il suo consiglio, liberato dalle questioni minori che ne ingombrano il funzionamento. L'indipendenza della magistratura va garantita anche con una riforma dell'ordinamento giudiziario che abbia tra i suoi punti qualificanti la rotazione degli incarichi direttivi e delle funzioni di componente della Cassazione e con una nuova regolamentazione della responsabilità disciplinare, che escluda ogni possibilità di interferenza di altri poteri nella funzione del magistrato.

Ma la pienezza del ruolo costituzionale della magistratura non può esservi se non si supera l'attuale gravissima inefficienza con riforme dei codici — particolarmente urgente quella del codice di procedura penale — e con misure per gli uffici delle aree metropolitane e del Mezzogiorno che adeguino la risposta giudiziaria alla domanda dei cittadini. La lunghezza dei procedimenti è una delle cause principali della tragedia delle carceri dove il 70% dei detenuti è costituito da imputati in attesa di giudizio: una situazione che determina non solo ingiustizie e sfiducia nella giustizia, ma aggrava tutti i fenomeni della criminalità.

La centralità del principio di rappresentanza

5. La difesa stessa della democrazia ha bisogno di una rappresentanza, la più precisa possibile, delle domande sociali e politiche. Escludiamo perciò leggi elettorali che portino ad una drastica riduzione della rappresentatività, o l'elezione diretta del Presidente della repubblica, che altererebbe i delicati equilibri fra i poteri previsti dalla nostra Costituzione.

Indispensabile è, invece, porre il problema dei canali della partecipazione politica e di un più corretto rapporto tra i partiti e l'elettorato, creando condizioni che favoriscano una maggiore selezione delle competenze e

minor soggezione al meccanismo delle clientele (per esempio rivedendo il sistema delle preferenze o ampliando i collegi elettorali).

Il problema di una fedele rappresentanza della società non può essere però limitato ad una discussione sulle leggi elettorali. Sempre più determinante è divenuto il problema dell'informazione. Senza una informazione corretta e senza una espansione continua delle conoscenze non vi può essere esercizio reale e pieno dei poteri di scelta offerti dalla democrazia. Il controllo democratico del sistema informativo pubblico diventa un punto centrale per il funzionamento della democrazia.

La funzionalità del Parlamento

6. Costituita democraticamente la rappresentanza, il luogo in cui non solo le minoranze ma l'insieme degli eletti possono controllare e pesare sulle decisioni determinando gli indirizzi del governo è e deve restare, secondo quanto detta la Costituzione, l'assemblea parlamentare.

Non sul parlamento ma sulle maggioranze ricadono le responsabilità delle difficoltà attuali del paese. I poteri del parlamento, anzi, sono oggi gravemente lesi e a volte vanificati dal metodo spartitorio che trasforma i governi in un coacervo di feudi ministeriali, spinge alla proliferazione delle legghine corporative, incrementa l'abuso delle decretazioni d'urgenza, gonfia la rete degli apparati pubblici e quindi accresce la burocratizzazione; oltre che dall'invasenza di potentati extranazionali e da una rete interna di poteri paralleli od occulti che spostano in altra sede le decisioni su questioni fondamentali per la vita del popolo.

Una riforma istituzionale deve puntare quindi a rafforzare la capacità del parlamento di attrezzarsi per contare sugli orientamenti fondamentali dell'economia, sulle questioni della politica internazionale, sull'avvenire della scienza e della cultura nazionale, sui grandi temi della giustizia e dei servizi sociali.

Per dare tempestività e chiarezza a questa effettiva funzione di direzione del paese noi proponiamo di co-

struire una sola Camera. Ciò consentirebbe di snellire fortemente le decisioni e al tempo stesso di evitare l'eccessiva moltiplicazione e ripetizione delle sedi e dei momenti di contrattazione politica e sociale, come avviene con il bicameralismo attuale con un evidente incremento delle pressioni corporative. Il monocameralismo che proponiamo porterebbe inoltre ad una utile riduzione del numero dei parlamentari, alla concentrazione e al potenziamento dei servizi, ad una maggior razionalità e modernità delle strutture e dell'organizzazione del parlamento.

In una Camera unica si potrebbe procedere ad un allargamento dei poteri legislativi delle commissioni, accelerando i tempi della produzione legislativa, tutelando egualmente i diritti delle minoranze, differenziando utilmente il lavoro delle commissioni da quello delle sedute plenarie. In tale modo queste potrebbero concentrarsi sulle decisioni più importanti, sia di indirizzo, sia di produzione legislativa, sia di controllo. In questa prospettiva noi proponiamo che la stessa attività legislativa si concentri essenzialmente sulle grandi leggi quadro e di principio. Per questi obiettivi, si potrebbe pensare agli opportuni accorpamenti delle commissioni parlamentari (oggi fatte ad immagine dei ministeri governativi) per consentire ad esse non solo più rapidità di decisione, ma più capacità di conoscenza e di coordinamento. Essenziale è un rafforzamento degli strumenti conoscitivi del parlamento, e quindi anche dei mezzi, degli apparati e dei poteri a sua disposizione, proprio perché senza questa conoscenza non è possibile né legiferare meglio, né soprattutto, potenziare ed esaltare il potere reale di controllo del parlamento sulle attività e sui conti dello Stato, sull'applicazione delle leggi.

Le necessarie riforme dell'esecutivo

7. I comunisti propongono una riforma dei caratteri e della struttura dell'esecutivo. Non vogliamo un esecutivo debole: al contrario, pensiamo ad un governo autorevole, capace di essere un interlocutore vero del parlamento. Il tipo di governo prevalso in questi decenni è stato privo di autorevolezza proprio perché concepito e

generato non già in base ad accordi programmatici veri, ma su una spartizione di poteri e posti. Questi governi sono divenuti, così, una somma di delegazioni di partito ed un insieme di ministeri separati, ciascuno dei quali caratterizzato dal particolarismo partitico del ministro che in quel momento lo occupa.

Per combattere queste pratiche e questi metodi, che hanno gravemente rallentato il cammino di leggi e decisioni politiche e sono giunti sino a episodi clamorosi di interne rissosità, proponiamo che sia riformata la struttura stessa del governo, attraverso l'accorpamento di ministeri affini, in modo da realizzare il coordinamento necessario per grandi settori e da consentire un'opera di direzione effettiva da parte del presidente del consiglio rompendo oltreché con la moltiplicazione dei ministri, con la proliferazione indebita dei sottosegretari. Si possono prevedere inoltre strutture governative transitorie, cioè finalizzate a specifici programmi su cui il governo vuole concentrare la sua azione. In questo modo la formazione del governo potrebbe acquistare coerenza e plasticità, collegandosi anche organizzativamente ai fini che esso si propone e rendendo ancor più necessaria la piena attuazione dei principi posti dalla Costituzione all'articolo 92, per la scelta dei ministri secondo criteri di capacità e competenza e non di spartizione. A questo scopo siamo favorevoli a procedure che consentano al parlamento di pronunciarsi non su elenchi infiniti di leggi e di provvedimenti, di cui è impossibile calcolare tempi ed effetti, ma su programmi definiti e circoscritti. È in questa modificazione di metodi e di strutture che può diventare operante ed effettiva una nuova funzione di direzione collegiale da parte della presidenza del consiglio, a proposito della quale da tempo i comunisti hanno presentato una precisa proposta di legge.

Ai fini stessi della corretta funzionalità del governo è urgente e irrinunciabile una disciplina rigorosa della giustizia politica in materia di reati ministeriali con la soppressione dell'attuale commissione inquirente che ha consentito l'impunità dei ministri e la loro sottrazione al corretto funzionamento della giustizia.

La riforma dell'esecutivo deve essere accompagnata da un radicale rinnovamento della pubblica amministra-

zione. Gli apparati costituiscono un fattore decisivo per la realizzazione di qualsiasi disegno riformatore. Essi hanno nel passato fatto spesso emergere una mediazione di interessi diversa dagli indirizzi previsti dalla legislazione. L'uso strumentale e clientelare degli apparati da parte delle forze di governo ne ha accresciuto l'irrazionalità e le contrapposizioni interne, ne ha indebolito il senso di appartenenza alle istituzioni democratiche. L'amministrazione può essere, invece, fattore strategico dell'intervento pubblico nell'economia e nella società. Ma a tal fine si chiede quella riforma i cui primi tratti sono già stati abbozzati e per la quale tutto il movimento operaio, superati ritardi e sottovalutazioni ancora oggi purtroppo presenti, si impegni fortemente e con tutto il suo peso non delegando tale battaglia solo ai pubblici dipendenti di orientamento progressista e riformatore. Essenziale sarà abbandonare una amministrazione per singoli atti a vantaggio di una amministrazione per programmi che snellisca le procedure, valorizzi il ruolo e la funzione della dirigenza e dell'impiego pubblico, responsabilizzi e coinvolga gli apparati. Ciò vuol dire, anche, rompere gli elementi di fedeltà clientelare, ridare dignità piena ai lavoratori del pubblico impiego, realizzare un rapporto nuovo tra amministrazione e cittadini.

Nell'ambito di una politica di pace e di disarmo va riaffermato il carattere difensivo dell'esercito, così come sancito dalla Costituzione. Il rafforzamento dell'efficienza, il miglioramento dei rapporti tra forze armate e società, l'elevamento della qualità della vita nelle caserme, l'avanzamento del processo di democratizzazione rispondono all'esigenza di un adeguamento delle forze armate, sostegno indispensabile dell'indipendenza del paese. In questo modo è possibile dare risposta anche al malessere presente tra i giovani che svolgono il servizio di leva, determinando un diverso rapporto tra istituzioni militari e giovani.

I comunisti sono impegnati perché prosegua il processo di democratizzazione iniziato con la introduzione della «Legge dei principi», perché si avvii una sostanziale riforma della leva, affinché non serva solo ad un efficace addestramento, ma contribuisca anche ad una

preparazione professionale dei giovani, ad affermare una utilità sociale e civile dell'esercito. Il partito e la Fgic devono impegnarsi a tutti i livelli, in modo costante su questi temi.

I comunisti ribadiscono il diritto all'obiezione di coscienza all'uso delle armi e richiedono che le energie dei molti giovani che scelgono la strada del servizio sostitutivo non armato siano adeguatamente utilizzate. A tale scopo si rileva l'esigenza di una nuova legge di riforma in materia, che sappia positivamente allacciarsi alla legge sulla protezione civile, alle norme che regolano il servizio civile internazionale ed alle aspirazioni di pace, disarmo, e solidarietà umana dei giovani.

Il sistema delle autonomie locali

8. La riforma delle istituzioni centrali può avere successo solo se accompagnata da un deciso sviluppo del processo di decentramento, sia sotto il profilo dell'attribuzione dei poteri e delle risorse sia sotto quello della funzionalità delle istituzioni decentrate: il decentramento è questione fondamentale per affrontare la crisi dello Stato e per misurare la sua capacità di corrispondere alle esigenze di una società moderna.

Se prevalesse la tendenza a un ritorno centralistico, si comprimerebbero bisogni essenziali e servizi pubblici e sociali, si negherebbe il ruolo del sistema delle autonomie e delle regioni, fondamentale per il rilancio, su basi nuove, di una politica di programmazione democratica, di governo dell'economia e di uso razionale delle risorse. Si giungerebbe ad una riduzione di democrazia e di efficienza.

Se, invece, si vuole un reale ampliamento delle basi democratiche dello Stato ed una amministrazione democratica ed efficiente, allora è indispensabile completare il trasferimento di poteri, funzioni e risorse alle regioni e alle autonomie locali, condizione per sviluppare un'ampia e diretta partecipazione di cittadini e delle forze sociali alla formazione delle decisioni ed alla gestione e al controllo dei servizi sociali e delle funzioni pubbliche.

Problemi nuovi si pongono nel governo delle grandi città e in tutti i comuni. Soprattutto nelle realtà urbane,

grandi questioni sociali e irrisolte, nuovi fenomeni di emarginazione e, nello stesso tempo, domande nuove di cultura e di servizi sociali, spinte all'aggregazione, fanno del comune un punto di riferimento essenziale per il cambiamento della società e per rinsaldare il rapporto tra cittadini e istituzioni.

È in atto, invece, una controffensiva centralistica e conservatrice contro gli enti locali (comuni e province) che si sono dimostrati, innanzitutto quelli diretti dalle sinistre, la parte dello Stato più sensibile ai problemi reali dei lavoratori e dei cittadini, più capaci di corrispondere ai bisogni materiali e culturali nuovi. È proprio questa capacità che si cerca oggi di colpire sia con il decreto sulla finanza locale in discussione in parlamento, sia con i tagli dei finanziamenti per i servizi pubblici.

Per respingere tale attacco è necessaria la riforma delle autonomie, basata sul riconoscimento del comune come primo momento dell'ordinamento unitario della repubblica, sul ruolo della provincia quale ente intermedio— di programmazione e coordinamento — tra i comuni singoli e associati e la regione, e la riforma della finanza locale e regionale che garantisca congruità e certezza delle risorse finanziarie.

Un rilancio del decentramento non può però avvenire se non facendo esprimere alle regioni quel grande potenziale innovativo che finora in larga misura è stato frustrato dalle resistenze centralistiche. Ciò richiede anche un confronto critico sugli sbocchi, le difficoltà, le prospettive dell'esperienza regionalistica. Non solo perché esistono soprattutto al sud, nelle regioni a maggioranza democristiana o di centro-sinistra, situazioni scandalose e non più tollerabili di istituti regionali paralizzati da crisi a tempi indefiniti (e occorre, perciò, proporre precisi vincoli negli statuti), ma perché è indispensabile una verifica, a più di dieci anni dall'istituzione, su ciò che sono state e sono oggi le regioni. In parecchie regioni si sono ottenute conquiste e realizzazioni importanti. Non è, però, avvenuto un riassetto complessivo del potere. Quello centrale ha resistito ed è rimasto sostanzialmente intatto. Anzi esso tende ad ingabbiare l'autonomia regionale, anche attraverso il collegamento tra settori dell'amministrazione centrale e regionale.