

CXXXVI SEDUTA

(ANTIMERIDIANA)

GIOVEDÌ 26 MARZO 1981

Presidenza della Vicepresidente CARDIA

i n d i

del Presidente GHINAMI

I N D I C E

Comunicazioni del Presidente sull'ordine dei lavori	5
Discorso del Presidente	1
Insedimento del Presidente del Consiglio Ghinami	1

La seduta è aperta alle ore 12 e 45.

BOI, Segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 20.3.1981 che è approvato.

Insedimento del Presidente del Consiglio Ghinami.

PRESIDENTE. Invito l'onorevole Alessandro Ghinami, eletto nella seduta pomeridiana di ieri Presidente del Consiglio ad insediarsi alla Presidenza.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GHINAMI.

Discorso del Presidente.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, consentitemi innanzitutto di ringraziarvi vivamente per

la fiducia che mi avete dimostrato, eleggendomi Presidente di questa Assemblea.

Contrariamente a quanto è diventata tradizione ormai consolidata di questa Assemblea, mi limiterò a rivolgervi un breve saluto, anziché un ampio e approfondito discorso, e alcune brevi considerazioni dettate dal momento politico che stiamo vivendo.

Questo mio atteggiamento è ispirato da diverse considerazioni: intanto dal poco tempo che mi sono concesso per preparare queste dichiarazioni, avendo preferito procedere quanto più rapidamente possibile allo svolgimento dell'ordine del giorno già approvato, anziché dedicare molto tempo alla preparazione di queste dichiarazioni; e, anche, da un comportamento politico da me voluto, volto a rendere più semplici e meno formali le dichiarazioni del Presidente, dopo la sua elezione. A me pare infatti che molti dei "riti" democratici della nostra Assemblea dovrebbero essere resi più asciutti, più semplici e più essenziali; e anche dalla volontà di soffermare la mia attenzione su un punto centrale; quello che ha indicato nella sua lettera di dimissioni l'onorevole Corona — al quale va il mio saluto cordiale ed affettuoso — e che costituisce l'argomento essenziale di cui dovremo occupar-

ci: la governabilità e l'operatività di questa Assemblea.

Assumo l'incarico di Presidente dell'Assemblea, in un momento assai difficile, in un momento di crisi profonda nel nostro Paese, sia per quanto attiene agli aspetti sociali che agli aspetti politici e agli aspetti economici.

A ciò si aggiunge la situazione di crisi in cui versano le nostre istituzioni democratiche. E' stato autorevolmente affermato che è iniziato nel nostro Paese un processo di degenerazione del sistema parlamentare, a tutti i livelli: a questo riguardo, credo siano da sottolineare almeno tre sintomi di questa degenerazione che politologi e costituzionalisti hanno denunciato.

In primo luogo, la frequenza delle crisi politiche: le crisi politiche vanno diventando sempre più frequenti e ripetute, non consentendo agli Esecutivi di poter predisporre dei programmi adeguati e tanto meno di far sì che essi possano essere in qualche modo realizzati.

Il secondo sintomo della degenerazione del nostro sistema politico parlamentare, è la durata delle crisi: anche questa va continuamente estendendosi, giungendo, come abbiamo visto nelle ultime vicende di questa Assemblea, a durare quattro mesi, cioè un tempo estremamente ampio, creando situazioni politiche sempre più difficili e rendendo sempre meno efficiente e sempre meno valido il sistema democratico.

Il terzo sintomo è forse quello più grave di tutti ed è l'estensione del periodo di pre-crisi. Cioè le crisi non avvengono improvvisamente e rapidamente, sostituendo a un determinato periodo, che potremmo definire di normale amministrazione, un periodo di crisi; c'è invece un lungo periodo di pre-crisi che porta ad un progressivo esautoramento dei governi, riducendone l'efficienza e vanificando qualunque volontà di portare avanti i problemi.

Tutto ciò è aggravato da un fenomeno che si sta verificando da qualche tempo nel Paese. E' in atto, infatti, un progressivo ampliarsi della sfera politica. Mentre in passato esisteva una netta differenziazione fra i compiti politici e i compiti amministrativi, tra burocrazia e uomini politici, oggi assistiamo ad un estendersi sempre

più vasto della influenza degli uomini politici. Oggi i poteri amministrativi sono gestiti non più, come in passato, quasi del tutto autonomamente dalla burocrazia, ma sempre più ampiamente dagli uomini politici, specialmente dopo l'istituzione del sistema regionale. Che cosa determina tutto questo? In passato, nei momenti di crisi, la burocrazia portava avanti l'attività amministrativa a pieno ritmo essendo pressoché separata e indipendente dalle influenze dei politici. Oggi che i poteri amministrativi si sono trasferiti sempre più dalla burocrazia agli uomini politici, nei momenti di crisi o di pre-crisi, la pubblica Amministrazione rimane semiparalizzata. Tutto ciò contribuisce ad aumentare l'inefficienza del sistema e di conseguenza la sfiducia dei cittadini.

Qual è la causa vera e profonda di questo malessere del nostro sistema democratico? Forse la mancanza di libertà? Non credo proprio, perché, se vi è un Paese che può veramente dire di essere libero, un Paese che può agevolmente reggere il confronto con tutti gli altri Paesi democratici per quanto attiene ai diritti civili e alla rappresentanza elettiva, questo è il nostro Paese.

Non credo nemmeno che possa essere dovuto alla mancanza di partecipazione: consigli, assemblee, diffusione di poteri verso il basso, controlli democratici sono quanto mai diffusi nel nostro Paese; anzi essi hanno avuto uno sviluppo notevolissimo in Italia, specialmente dopo la fioritura del 1968. Diritti civili e soprattutto rappresentanza politica e partecipazione, quei diritti che potremmo definire la "democrazia in entrata", l'"input" democratico, sono nel nostro Paese particolarmente validi e fiorenti, particolarmente diffusi e garantiti.

La causa vera del malessere politico del nostro sistema parlamentare, la causa principale di tutte le crisi e della inefficienza del sistema, è la grave carenza della "democrazia in uscita", dell'"output" democratico, cioè la carenza di produttività e la inefficienza generale del sistema: il fatto che a tutti i livelli di governo, di qualunque grado, non c'è una risposta adeguata alle aspettative della gente, non c'è da parte di queste amministrazioni una efficienza accet-

tabile; da ciò quindi una mancanza sempre più pronunciata di fiducia da parte dei cittadini verso la democrazia.

Occorre riorganizzare in ogni modo "la democrazia in uscita" e portare i poteri democratici al massimo grado di efficienza: questo è l'unico modo di rispondere ai problemi della crisi del nostro sistema democratico, a tutti i livelli.

Qualcuno ha sottovalutato e continua a sottovalutare l'importanza del problema dell'efficienza delle istituzioni, della loro produttività, della loro capacità di risposta alle richieste e ai bisogni della collettività, ma in effetti, questa capacità di risposta, questa validità della "democrazia in uscita" è essenziale non solo per consentire che la democrazia possa ulteriormente svilupparsi, ma anche per la sopravvivenza stessa della democrazia: perché, se non esiste questa capacità di risposta e questa efficienza, vanno in crisi la stessa partecipazione e lo stesso consenso dei cittadini verso il sistema democratico.

Credo sia sufficiente a tal fine fare due esempi che mi vengono subito alla mente: la vicenda delle elezioni universitarie in cui vi è stata una caduta paurosa di partecipazione (mediamente solo il 5-8 per cento di votanti rispetto agli iscritti); e basterebbe considerare, per quanto attiene all'attenuazione del consenso, i risultati della recente e ormai famosa inchiesta Doxa, nel quale l'86 per cento degli italiani non ha dato una risposta positiva quando si chiedeva loro un giudizio sulla capacità e sulla adeguatezza della classe politica che li governa a tutti i livelli.

Che fare, come comportarci di fronte a questi fenomeni degenerativi: come possano essere fermati e progressivamente ridotti?

Ho detto recentemente, parlando in quest'Aula, che io ritengo che occorra, prima di tutto, prima ancora della riforma delle strutture, un rinnovato impegno di ordine morale, da parte degli uomini politici.

Ho sostenuto la tesi che non vi è una differenza apprezzabile fra la morale pubblica e la morale privata, anzi che esse siano identiche nell'uomo politico come nel privato cittadino: ma nell'uomo politico deve esistere

una moralità particolare, una esigenza morale in più, quella di essere sempre pronto a operare perché il bene pubblico venga salvaguardato, in quanto il bene pubblico è proprio il fine della politica, dell'attività propria in cui egli ha dedicato la propria vita.

Questa ritengo che debba essere la prima risposta: si tratta in altri termini di anteporre, sempre e comunque, il bene pubblico all'interesse proprio, all'interesse della propria corrente, all'interesse della propria parte politica.

Da ciò deriva che la prima maniera di comportarsi secondo una corretta morale politica, è quella di consentire il funzionamento delle istituzioni, di permettere che le istituzioni, che sono formate proprio al perseguimento del bene pubblico, possano agevolmente funzionare.

E' necessario anche che ci sia un cambiamento nel rapporto fra l'opposizione e la maggioranza di governo; dicevo recentemente, parlando a proposito delle dimissioni del Presidente Corona, che occorre resistere alla tentazione che spesso hanno le opposizioni, tutte le opposizioni, di voler dimostrare alla maggioranza e ai cittadini che: "senza di noi non si governa". Cioè porsi in una posizione che non è quella di un'opposizione costruttiva che mira a criticare e a stimolare la maggioranza, ma per far sì che la maggioranza si trovi nell'impossibilità di governare.

E' una tentazione che affiora spesso, specie quando le tensioni dentro le Assemblee diventano particolarmente aspre, e che bisogna saper ricacciare dentro di sé, perché è indubbiamente una delle cause del carente funzionamento delle Assemblee e della mancata efficienza di quella democrazia in uscita, nella quale individuavo la causa prima di tutti i diversi aspetti del nostro malessere politico.

E reputo anche che sia necessario resistere alla tentazione, assai frequente, di abusare dei meccanismi previsti dagli Statuti e dai Regolamenti democratici per garantire la libertà di ciascuno, evitando atteggiamenti ostruzionistici, che ritardano enormemente i lavori delle Assemblee. L'ostruzionismo contribuisce a bloccare il funzionamento dell'Assemblea, impedisce agli altri colleghi di esercitare il diritto di poter

parlare a loro volta con sufficiente ampiezza; esercita una specie di diritto di veto, impedendo l'assunzione delle decisioni da parte della maggioranza, ostacola gravemente la programmazione dei lavori delle Assemblee, e oltretutto impedisce che vengano migliorate le leggi che non possono essere discusse serenamente nel dibattito in Aula, esercita una forma di violenza, di cui forse non si ha piena coscienza, getta discredito sulla democrazia e nei suoi metodi, crea sfiducia nei cittadini che guardano a queste nostre logomachie senza comprenderle e con diffidenza.

Ritengo che, oltretutto, queste forme di ostruzionismo verbale vadano anche a danno degli stessi oratori che le adottano.

Ricordo a questo proposito un detto di Montesquieu: "Ils nous donnent en longueur ce qu'ils manque en profondeur": "Danno in lunghezza, quello che manca in profondità".

Credo che ciascuno di noi, prima ancora che vengano proposte opportune modifiche al Regolamento, esamini dentro di sé la possibilità di evitare quest'abuso che ostacola i lavori dell'Assemblea.

Nel nostro Paese, il concetto di governabilità è stato sempre limitato al solo problema del consenso, cioè dell'ampiezza dell'appoggio che viene dato all'Esecutivo, mentre è molto più ancora di questo contano i meccanismi istituzionali di decisione. Purtroppo, anche nella nostra Assemblea, poca attenzione si è posta a questo aspetto: molte leggi sono tali da non garantire la rapidità e l'efficienza del momento decisionale. L'ampiezza di una maggioranza per vasta che sia non è sufficiente a rendere rapido, sicuro, efficiente il meccanismo decisionale da parte dell'Esecutivo o da parte dell'Assemblea stessa. Occorre rimuovere queste situazioni; io, per l'esperienza che ho fatto come Presidente della Giunta, ritengo che questo sia uno degli aspetti maggiormente condizionanti. Occorre modificare la lunghezza delle procedure, la complessità delle leggi, tutti i meccanismi impervi e defatiganti.

A livello di Assemblea, questo discorso, naturalmente, passa attraverso una prudente ma coraggiosa modifica del Regolamento per

rimuovere quei nodi che, anziché facilitare le decisioni assembleari, le ritardano; ovviamente col totale e pieno rispetto dei diritti di ciascun consigliere e della democrazia, nel senso più ampio e pieno.

Un altro punto che penso debba essere sottolineato proprio per rendere più efficiente l'attività delle Assemblee, è la distinzione dei ruoli tra Esecutivo e Consiglio. La confusione dei ruoli tra Esecutivo e Consiglio ebbe un momento di rilievo eccezionale, per chi ricorda i fatti storici, nella caduta del parlamentarismo francese tra il 1930 e il 1940 (nel cosiddetto "governo" per Commissioni) che portò alla crisi quella democrazia parlamentare. L'attribuzione di poteri amministrativi alle assemblee è oltretutto contraria al canone fondamentale della nostra Carta Costituzionale che vuole l'Amministrazione responsabile solo di fronte al Governo e il Governo solo responsabile di fronte all'Assemblea.

Io reputo che, oltre a questa distinzione di ruoli, sia necessario che il Consiglio debba porre mente al fatto che è proprio interesse avere come interlocutore un Esecutivo efficiente e capace di fare proposte concrete e valide all'Assemblea; perché di fronte ad un Esecutivo debole, di fronte ad un Esecutivo allo sbando, non vi è un'Assemblea forte ma un'Assemblea anch'essa allo sbando, un'Assemblea anch'essa in difficoltà. A un Governo forte ed efficiente, capace di valide proposte, fa fronte un'Assemblea forte, efficiente, capace di rapide elaborazioni; a un Governo debole, inefficiente, incapace di proposte, fa fronte un'Assemblea che è anch'essa non in grado di assumere valide decisioni.

Onorevoli colleghi, sono consapevole che queste mie dichiarazioni saranno forse giudicate ricche solo di incompiutezze, so bene che mancano tutti gli aspetti relativi ai problemi dell'autonomia, ai rapporti tra Regione e Stato, ai problemi del Mezzogiorno, eccetera, così come manca la trattazione dei problemi relativi ai giovani, alle donne, agli emigrati, tutti quelli cioè che guardavano alla Regione con occhi pieni di speranza i cui sguardi oggi cominciano a velarsi di scetticismo e, quel che è più gra-

ve, d'indifferenza. Sono omissioni volute: senza un rinnovato impegno politico-morale, senza un forte ricupero di efficienza e di produttività, parlare di questi problemi e di queste speranze, può solo apparire come "fumo di parole".

So anche, colleghi, che molti di voi, con sincerità ed entusiasmo, vedono la possibilità di superare questi problemi e queste insufficienze con le Grandi Riforme e con la riforma dello Statuto della Regione. Io ritengo che questa impostazione sia sbagliata. Le riforme non hanno mai cambiato i costumi e i comportamenti; avviene invece l'opposto: sono i costumi e i comportamenti corretti che provocano i cambiamenti statutari, che provocano le grandi riforme e che le ispirano.

C'è un'esigenza prioritaria che condiziona tutti i problemi. Quella che fa in modo che non venga trascurata più la richiesta di governo — di governo qui e subito — che sale dal nostro Paese verso la classe politica e sale dalla nostra Regione. E questa risposta, per essere quanto mai rapida ed efficiente, postula una serie di cambiamenti e di comportamenti diversi da parte della classe politica, alcuni dei quali io ho appena cercato di delineare più sopra. Sono convinto cioè che il problema prioritario è un cambiamento significativo nei comportamenti di ciascuno di noi e dei gruppi che stanno in quest'Aula.

Se io ho accettato di fare il Presidente di quest'Assemblea, nonostante alcuni impedimenti di carattere fisico che avrebbero sconsigliato che io lo facessi, è per la fondata speranza di riuscire a vivere con voi questi cambiamenti; cambiamenti che possono essere realizzati solo con l'aiuto e con la collaborazione di tutti voi. Solo questa è la condizione per cui si può cambiare, solo questa è la condizione per la quale noi possiamo veramente sperare che la richiesta di governabilità e di operosità dell'Assemblea, che l'onorevole Corona tanto autorevolmente e tanto fermamente ha rivolto al Consiglio, possa essere adempiuta. Da essa scaturiscono tutte le altre soluzioni che non sono prioritarie ad essa, ma sono ad essa subordinate. Di questo dobbiamo avere consapevolezza e coscienza.

Un'ultima cosa — last but not least — ritengo che sia indispensabile dire con forza: dobbiamo

ritenere sommamente pericoloso servirsi del depotenziamento delle istituzioni per servire cause politiche contingenti, per portare avanti manovre politiche day to day, del giorno per giorno. La via giusta è proprio il contrario: sforzarsi di tenere in una zona neutra i meccanismi istituzionali, altrimenti questo patrimonio inestimabile per la salvaguardia della democrazia finirà per essere definitivamente compromesso. La necessità di tenere fuori dalla mischia politica quotidiana i meccanismi istituzionali, è la condizione essenziale per far sì che i cittadini guardino alla nostra Assemblea con considerazione e rispetto.

Al fine di poter procedere ad un esame dei futuri lavori dell'Assemblea, convoco la riunione dei Capigruppo presso l'ufficio del Presidente del Consiglio.

Sospendo la seduta per trenta minuti.

(La seduta, sospesa alle ore 12 e 40, viene ripresa alle ore 13 e 10).

Comunicazioni del Presidente sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Comunico ai colleghi che la Conferenza dei Presidenti di Gruppo ha stabilito che i lavori del Consiglio continuino questo pomeriggio alle ore 17 con la proposta di legge nazionale sul bilinguismo; dopo di che i lavori termineranno questo pomeriggio verso le 20 e 30 e saranno rinviati a martedì, per consentire alla Giunta di riunirsi domani, e poichè l'aula non è agibile in quanto occupata dall'Amministrazione provinciale.

I lavori proseguiranno la prossima settimana martedì mattina con ancora la prosecuzione della discussione della proposta di legge sul bilinguismo; martedì pomeriggio i lavori, anche se non saranno conclusi i lavori sul bilinguismo, continueranno con la discussione sul bilancio.

La seduta è tolta.

(La seduta è tolta alle ore 13 e 15).

DAL SERVIZIO RESOCONTI

Il Capo Servizio

Dott. Francesco Cocco
