



*“Questione istituzionale e riforma elettorale” è stato il tema della tavola rotonda tenuta a Saint Vincent il 21 settembre, della quale pubblichiamo gli interventi, ad eccezione di quelli di Franco Maria Malfatti e di Virginio Rognoni che per i molteplici impegni non hanno potuto farli pervenire in tempo utile. I due interventi saranno pubblicati nel numero di dicembre.*

Virginio Rognoni, Lello Lombardi, Armando Foschi sono stati alcuni dei protagonisti della tavola rotonda sulle riforme istituzionali.



*Il confronto sulle riforme deve riprendere slancio sulla base delle proposte democristiane*

# I partiti restino cerniera tra società e istituzioni

di Lello Lombardi

*L'illusione che il ricorso all'ingegneria costituzionale possa da sola risolvere i problemi della rappresentanza è pericolosa. La ricetta elaborata dallo Scudo crociato è una utile base di discussione perché mantiene la proporzionale, introduce un premio di maggioranza, prevede la sfiducia costruttiva e rivitalizza il ruolo della guida dell'esecutivo. Restano alcune perplessità sul meccanismo del cancellierato.*

Spero di non essere noioso; la materia è quella che è e d'altra parte gli argomenti vanno svolti anche in una linea di continuità rispetto ai discorsi che non solo noi andiamo portando avanti, perché la questione istituzionale si è aperta nel nostro Paese negli anni 70, ha avuto grande spazio nel dibattito interno del nostro partito, si unisce alle questioni più specifiche che riguardano la politica, perché è purtroppo usuale che venga utilizzata per prefigurare cambiamenti di equilibri e di rapporti di forza invece che avere per obiettivo il miglioramento del rendimento complessivo del sistema politico. Quindi, le vicende che si sviluppano di anno in anno introducono elementi di valutazione ulteriori perché, tra l'altro, la tenuta del sistema politico non migliora, le preoccupazioni crescono e, come diceva l'amico Foschi, nell'introdurre questa tavola rotonda, si sono verificati nel '91 dei fatti che sono altamente significativi. Intanto, non si è attenuata la preoccupazione circa la concreta possibilità che il nostro ordinamento nazionale riesca a rendersi omogeneo o quanto

meno compatibile con quello europeo soprattutto nei settori della politica economica e fiscale; permane il rischio della serie b. Il processo di rimozione del comunismo, non solo come ispirazione dei modelli di socialismo reale, ma come filosofia della storia, è proseguito con modalità molto diverse dalla linea morbida che gli eventi dell'89 lasciavano immaginare; la frantumazione cruenta della Jugoslavia e il dissolvimento dell'Urss, la ricostituzione degli Stati baltici e i fermenti di nuove sovranità, cambiano non solo gli atlanti, ma lasciano alle nostre spalle gli assetti politici e gli schemi culturali intorno ai quali si erano costruite le alternative sociali dell'ultimo dopoguerra. E cadono, quindi, non solo i patti militari, ma la forte riduzione della distanza ideologica tra i partiti di democrazia liberale e i partiti già comunisti rimette in discussione i meccanismi di sottorappresentazione dei voti antisistema che avevano caratterizzato nel dopoguerra i sistemi elettorali di nuovi Paesi dell'Occidente europeo — noi in Italia non avevamo seguito questa strada della sottorap-

presentazione; avevamo affidato alla logica delle alleanze e delle coalizioni la riduzione in minoranza dei voti antisistema — non si attenuano e in un certo senso si aggravano i fenomeni di dissociazione rappresentati dalla malavita organizzata, da una generalizzata crisi della legalità e dalla estremizzazione del movimento leghista.

E, contestualmente, appare sempre più inadeguata, confusa e disorganica la risposta non di quel singolo apparato pubblico ma del sistema politico nel suo complesso. Il voto referendario, lo ricordava Foschi poco fa, che ha plebiscitariamente ridotto ad una le preferenze per l'elezione della Camera dei deputati, obbligando ad esprimerla nominativamente, ha assunto un significato di profonda sfiducia nel sistema dei partiti, tale da rendere del tutto insufficiente una risposta che fosse fondata soltanto su modificazioni del sistema elettorale. Nei prossimi giorni le Camere dovranno riprendere l'esame del disegno di legge sul bicameralismo, che la prima Commissione della Camera ha approvato con l'inserimento degli emendamenti La-



briola sulla estensione del regionalismo. Si sottolinea, in quel testo, la esigenza di un Parlamento bicamerale forte, capace di gestire un sistema di autonomie periferiche, centrato sulla redistribuzione delle competenze fra Stato e regioni che veda affidato a queste la «generalità» delle competenze, tranne quelle che lo Stato si sia riservate, nonché la legislazione di principio. Allo Stato, secondo l'espressione di Labriola, devono attribuirsi "le materie connesse alla bandiera, alla spada, alla toga e alla moneta"; tutto il resto alle regioni.

In realtà l'intero quadro è cambiato e i termini del dibattito sono diventati diversi. Quello che non è più possibile pensare è che le modifiche costituzionali del sistema elettorale possano utilizzarsi in funzione del cambiamento dei rapporti di forza e degli equilibri politici; che, ad esempio, la Repubblica presidenziale o un qualsiasi altro marchingegno costituzionale possano aprire spazi non correlati ad una più ampia e generale riflessione su tutto l'arco dei temi politici. Sicché, mentre si accresce la pressione per ottenere profonde modificazioni istituzionali attraverso la richiesta di nuovi referendum, la questione istituzionale si ripropone tutta intera nei suoi termini storici: vale a dire se e in quale misura il sistema dei partiti, questo sistema dei partiti, è in grado di svolgere la funzione di cerniera tra società civile e istituzioni.

Gli amici sanno che abbiamo sempre sostenuto che la riforma del sistema elettorale non è una questione indipendente dall'assetto costituzionale complessivo e in questo senso abbiamo discusso negli anni precedenti.

La proposta di modifica del sistema elettorale e della forma di governo presentata dalla Dc (e di cui è bene dire subito, salvo a riprenderla poi nella parte conclusiva) non è in contraddizione con questo nostro giudizio, perché essa non è in contraddizione con l'attuale assetto costituzionale. La proposta

elaborata e messa a punto da un gruppo di lavoro, guidato con grande intelligenza e autorevolezza dal vice-segretario Lega, si caratterizza perché:

- a) mantiene la scelta del sistema elettorale proporzionale, che è alla base dell'accordo politico del '47 tra le forze popolari ed antifasciste che hanno dato vita alla Costituzione;
- b) introduce un premio di maggioranza di 75 seggi in favore della coalizione di partito o del partito che raggiungano la maggioranza relativa;
- c) riduce le dimensioni delle circoscrizioni elettorali in modo che in ciascuna di esse vengano eletti non più di 15 o non meno di 7 deputati;
- d) prevede interventi anche sulla forma di governo per quanto riguarda la procedura di designazione del presidente del Consiglio dei ministri (il cosiddetto cancellierato) e la composizione dell'esecutivo (incompatibilità tra la carica di membro del governo e di parlamentare);
- e) prevede la sfiducia costruttiva;
- f) contiene disposizioni di rilevante importanza costituzionale sul rapporto governo-Parlamento.

Alla definizione di quella proposta noi abbiamo concorso; gli amici ricorderanno che l'anno scorso nel relazionare sulle proposte in campo abbiamo dato ampia descrizione delle indicazioni fornite da Carlo Donat-Cattin. Resta ancora qualche osservazione, tuttavia, in particolare quella relativa al cosiddetto cancellierato e alla composizione non parlamentare del governo che, quando è di coalizione (e la proposta del premio di maggioranza prefigura governi di coalizione), risulta debole, se consente che i partiti coalizzati vi partecipino con figure secondarie non impegnate nel mandato elettivo. Sempre per quanto riguarda il cancelliere, riterremmo assai preferibile che la indicazione del capo della maggioranza di governo venisse effettuata contestualmente al patto di coalizione, invece che attraverso indicazioni parlamentari non esenti da rischi di trasversalità. Se fatta contestualmente al patto di coalizione, la indicazione del futuro presidente del Consiglio rafforzerebbe la scelta dell'elettorato, che in questo caso si avrebbe incidendo effettiva nella scelta del governo.

Siamo per altro consapevoli del fatto che la proposta Dc è destinata a regolare una fase costituzionale e politica di transizione. Ma, proprio per questo, riteniamo che essa vada sostenuta persuasivamente anche nei confronti degli alleati di governo; intanto, perché la proposta ha senso, solo se non contraddice la linea dell'alleanza; in secondo luogo, perché ho qualche dubbio che, senza la prefigurazione di una maggioranza, i numeri renderanno ancora possibile un governo di centro-sinistra.

Abbiamo detto prima che, se è vero che vi è una stretta relazione tra sistema elettorale e concezione generale della società, la funzione del sistema elettorale non può essere immaginata senza riferimento all'assetto co-

stituzionale complessivo, anche perché le difficoltà che la proposta Dc va incontrando derivano soprattutto dal fatto che ad essa si contrappone una proposta alternativa che riguarda metodo elettorale e forma di governo e che sottintende, con tutta evidenza, un diverso assetto costituzionale.

Gli emendamenti Labriola al disegno di legge sul bicameralismo, vale a dire la diversa distribuzione di competenze tra lo Stato e le regioni come parte essenziale del progetto della repubblica presidenziale, prefigurano, infatti, un modello costituzionale totalmente diverso da quello attuale. La vera questione, dunque, non è quale sistema elettorale ma quale scenario costituzionale.

Nel dibattito sulla questione istituzionale, sviluppatosi negli anni 70, l'alternativa degli scenari possibili era la seguente: noi abbiamo sempre detto che la questione costituzionale nasce dalla crisi del *Welfare*, che riguarda non soltanto l'Italia ma tutti i Paesi di democrazia industriale dell'Occidente. Che cosa fare per rispondere alla crescita e alla modificazione della domanda sociale in conseguenza della crisi del *Welfare*, alla crisi fiscale dello Stato? O prefigurare, sia pure nel rispetto di tutte le autonomie, un nucleo centrale di contrattazione che veda gli attori principali del sistema — partiti, sindacati, associazioni imprenditoriali, governo ed alta burocrazia — discutere, negoziare e decidere tutte le politiche economiche e sociali; oppure, dando per scontato l'esaurimento della capacità di mediazione dei partiti e dei grandi soggetti collettivi, trasferire alla periferia del sistema, ad una rete assai ampia di autonomie, quasi uno Stato federale, poteri anche impositivi, funzioni anche normative e conservare a livello centrale soltanto le politiche generali. È chiaro che da una scelta di questo genere dipende certamente il sistema elettorale (proporzionale nel primo caso, maggioritario nel secondo), ma anche il tipo di sistema politico, lo stato parlamentare o quello presidenziale, un sistema di partiti nazionali o di partiti regionali. Negli anni 70 e 80, noi abbiamo realizzato, attraverso il decentramento regionale, un sistema che ha partecipato di entrambi i modelli: da un lato, abbiamo conservato la sede centrale della definizione contrattuale soprattutto delle politiche economiche finanziarie; dall'altro, abbiamo favorito una larga devoluzione alle regioni di competenze soprattutto nei settori dello sviluppo e della qualità della vita: urbanistica, assetto del territorio, agricoltura, casa, sanità, formazione professionale, ambiente ecc., senza tuttavia riuscire a porre in essere, attraverso il conferimento di una potestà tributaria corrispondente a livelli di responsabilità gestionali, condizioni effettive di autonomie e di responsabilità della classe politica locale. Sono stati decentrati centri di spese e risorse; sono state trasferite potestà legislative in materia di servizi, tali da escludere interventi sostitutivi; sono stati istituiti sistemi di controllo i cui controllori venivano scelti dai control-

lati. Lo Stato non ha utilizzato appieno la potestà di indirizzo e coordinamento che si era riservata all'atto del trasferimento delle funzioni alle regioni a statuto ordinario, rinunciando così ad evitare la frantumazione degli interessi nazionali e a mantenere una qualche unitarietà dell'azione amministrativa.

I risultati che abbiamo davanti sono assai deludenti: da un lato, la dissociazione dallo Stato, oltretutto dalla Dc, delle leghe, la cui composizione sociale di ceto medio e medio-alto, largamente descritta dalla ricerca dell'Eurisko, indica una provenienza politica di centro; dall'altro, la sostituzione del potere dello Stato con il contropotere malavitoso riduce drasticamente la possibilità dei partiti di regolare la competizione politica e di consentire una convivenza democratica. I limiti che alla ripresa dello sviluppo, sia al Nord che al Sud, derivano da forme di contestazione rabbiosa al sistema e di degrado ai livelli di inefficienza degli apparati nelle materie devolute alla competenza locale. Non si intende qui, sia ben chiaro, proporre di retrocedere sul piano dell'allargamento degli spazi di autonomia e del decentramento; si tratta, invece, di cercare di rendersi conto del perché il modello di amministrazione del Paese non funziona, perché i servizi pubblici sono costosi ed inefficienti, perché le città sono malate, perché l'illegalità si diffonde.

È poiché tutto questo non è ammissibile ed una classe politica non può rinunciare ad essere credibile, il problema non è se cambiare il modello di amministrazione del Paese, ma di come cambiarlo.

La domanda investe, allora, il sistema dei partiti e il modo e la misura in cui sono cambiate le condizioni della competizione politica.

Quando abbiamo discusso della crisi dei partiti — proprio qui a Saint Vincent — abbiamo detto due cose: la prima, che la riduzione della capacità dei partiti di esercitare la mediazione tra società civile e istituzioni e di canalizzare verso le istituzioni le nuove domande, è l'effetto del cambiamento dei termini della competizione elettorale, il cosiddetto spazio politico. Questo cambiamento è avvenuto a seguito della trasformazione complessiva della struttura di classe e come effetto delle politiche del *Welfare*. Si sono andate attenuando le alternative sociali che avevano dato senso alla distinzione destra-sinistra e sono emerse nuove domande sociali diverse e trasversali; la seconda: che tuttavia al *party government*, come metodo di gestione delle moderne società democratiche, non vi è alternativa, perché i movimenti che si sono fatti in genere portatori delle nuove domande non possono sostituire i partiti nelle funzioni di rappresentanza, di decisionalità, di selezione della classe dirigente e di responsabilità.

Il problema, allora, non è di trasferire alle istituzioni il compito di realizzare la sintesi degli interessi frammentati della società complessa escludendo o sottostimando la media-

zione partitica, ma quello di riuscire a presentare effettivamente gli interessi tutelando anche quelli non ancora costituiti come sono quelli più deboli, quelli diffusi, quelli espressi dalle nuove domande.

È se il problema è di questo tipo, le soluzioni di ingegneria costituzionale, soprattutto quelle che riguardano la forma di governo, non sono risolutive. Quelle che vengono poste non allargano i canali di accesso, ma li restringono, tendono a sottorappresentare le domande nuove e ad escluderle dall'area della decisione, propongono un sistema politico élitario in luogo di un sistema caratterizzato da una forte democraticità al suo ingresso. In definitiva, il problema di legittimare le istituzioni, di rendere efficaci le decisioni di governo resta legato al modo di integrare e rendere più partecipata la rappresentanza. D'altronde, la frammentazione istituzionale, la esplosione del localismo, non consiglia né la legittimazione istituzionale della frammentazione, né alcuna forma di incoraggiamento alle spinte centrifughe e separatiste. Per tutto questo, il progetto Labriola, che prevede una più estesa regionalizzazione ed introduce la suggestione decisionalista della repubblica presidenziale, non va nella direzione giusta. I fenomeni di dissociazione dallo Stato, rappresentati dal leghismo e dal contropotere mafioso, non sono l'effetto del centralismo, ma semmai della caduta dell'interesse nazionale, e si sono certamente legati ad una insoddisfacente risposta dello Stato, del sistema politico nel suo complesso, alle grandi emergenze nazionali nate dalla trasformazione; ma proprio per questo non possono trovare una risposta efficace riducendo quella emergenza alla scala regionale.

Questioni come il fisco, la giustizia, la sanità, la scuola, il rinnovamento del sistema urbano, le problematiche ambientali, sono necessariamente legate ad un disegno organico, a un progetto di riordino e di sviluppo della società; e in quanto tali non possono non legarsi alla capacità di proposta delle grandi forze politiche nazionali. Allora fuori dalle ipotesi di scuola sulla dissoluzione dei partiti politici, del tutto improbabile laddove sono nati e dove si sono consolidati come istituzioni forti, il rilancio del ruolo dei grandi soggetti collettivi, anche tenendo conto della compresenza sulla scena politica di attori nuovi, portatori di domande nuove, può essere la sola risposta valida per una società complessa, che se non vuole cadere nello spontaneismo e nell'indistinto, ha bisogno di sintesi, di mobilitazione, di identità collettiva. Fuori dal contingente premono domande nuove come quella ambientalista, per esempio, che sollecitano un progetto di ristrutturazione della società industriale che non neghi lo sviluppo, ma lo renda compatibile con l'uso razionale delle risorse della terra; che corrisponda alle responsabilità dell'uomo verso le cose che gli sono state affidate perché le utilizzi, sì, ma le conservi per i propri discendenti; una domanda di più ele-

vata qualità della vita che si unisce alla forte domanda di giustizia dei popoli delusi dal comunismo e sollecita politiche fortemente riformiste.

Intorno a tutto questo, alla prospettiva di un nuovo riformismo, sono legate le possibilità di costruire un orizzonte per tutte le forze che credono nel cambiamento, nella giustizia, nel progresso e che potranno dare vita ad una nuova sinistra.

Alla ristrutturazione della sinistra mondiale, sull'ipotesi di un nuovo modello di sviluppo, sono legate le sorti delle forze di sinistra anche nel nostro Paese, anche nel nostro partito.

Non si tratta di sommare consistenze e realizzare schieramenti; si tratta, invece, di costruire una prospettiva, lasciando alle nostre spalle gli schemi culturali e politici che pure hanno caratterizzato una fase assai importante dello sviluppo del Paese, della lotta politica e della nostra stessa militanza, ma che non appartengono più al nostro futuro.

È per questo che la proposta elettorale e costituzionale della Dc è destinata a regolare una fase politica e costituzionale di transizione. Essa è in grado di garantire le condizioni perché il nuovo disegno possa prendere corpo e la nuova prospettiva riesca a delinearsi.

Tutto ciò per quanto riguarda questo nostro dibattito significa almeno tre cose: che dire no alla seconda repubblica, alla repubblica presidenziale, significa rilanciare il ruolo dei partiti e dei grandi soggetti collettivi; che questo ruolo consiste: nella capacità di recupero dell'interesse nazionale come criterio per affrontare le grandi emergenze e come condizione per il ripristino dell'efficienza degli apparati amministrativi; nella capacità di separare, nel modello di amministrazione del Paese, le funzioni di indirizzo politico e di decisione amministrativa dalle attività di gestione, anche come soggetti; nella capacità di immaginare la istituzione, soprattutto a livello locale, di canali di rappresentanza di interessi, collegati alle nuove domande, che siano non alternativi, ma integrativi rispetto a quelli tradizionali offerti dai partiti politici sui modelli che hanno realizzato le grandi socialdemocrazie dell'Occidente.

La questione istituzionale, cari amici, in definitiva, non può trovare soluzione diversa da quella che in oltre un ventennio il dibattito politico e culturale ha indicato; e, cioè, la ripresa della capacità di espressione politica da parte di soggetti antichi e di nuovi attori, i quali si facciano carico di dare vita a nuove e stabili identità collettive, contribuendo a ridisegnare il volto delle società occidentali più segnate dal malessere sociale; come dire, per quanto ci riguarda, il rinnovamento della capacità di proposta politica della Dc senza schematismi e senza luoghi privilegiati.

Lello Lombardi