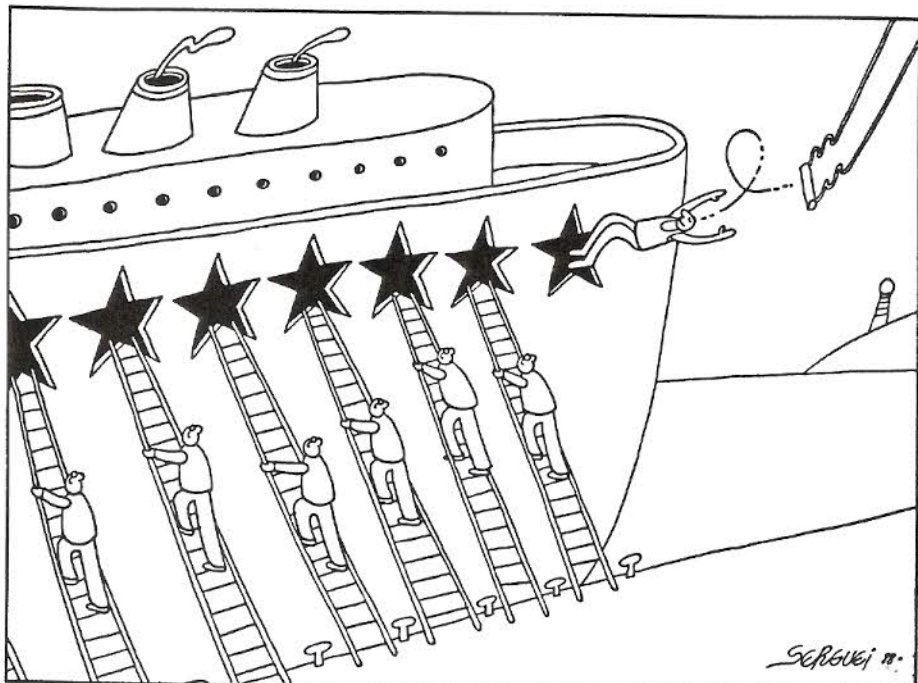




**ELEZIONI
EUROPEE**



Il Psi propone riforme che vanno oltre l'elezione diretta del Capo dello Stato

La seconda repubblica di Craxi cambia le regole del gioco

di Lello Lombardi

Non è possibile pensare che il cambiamento possa avvenire al di fuori di una fase costituente che, normalmente, ha origine in un forte trauma istituzionale. La suggestione non può essere altro che un'evasione rispetto al dovere di gestire con dedizione e senso di responsabilità il futuro comunitario di un Paese come l'Italia abbastanza disuguale e le cui strutture civili non sono poi così vicine a quelle di altre nazioni dell'Europa.

Le proposte di riforme istituzionali avanzate da Craxi al Congresso socialista non si limitano alla questione della elezione diretta del capo dello Stato, ma vanno ben oltre. Esse riguardano, per quel che si legge nella relazione, la forma di governo nel suo complesso e, perciò, con la elezione diretta del capo dello Stato, anche la riforma del Parlamento e dell'esecutivo, il referendum propositivo, la riforma delle leggi elettorali. La motivazione con cui quelle proposte vengono presentate è duplice: non solo non si procede nell'attuazione di un programma di rinnovamento istituzionale col sostegno alla maggioranza parlamentare, né si delinea una politica di riforme costituzionali, ma si ventila la formazione di maggioranze alternative proprio sulle leggi elettorali.

Messa in questi termini, la questione più che istituzionale sembra politica: il Psi teme oggi, come temeva durante la stagione della solidarietà nazionale, un assetto bipolare e la eventualità di accordi Dc-Pci a cominciare

dalla riforma del sistema elettorale; teme, quindi, avendolo ormai verificato, l'allontanamento del disegno di un'aggregazione di forze laiche intorno al Psi e, di conseguenza, della prospettiva di una alternativa di sinistra a rapporti di forza invertiti con il Pci. Tuttavia, il fatto che le proposte siano state avanzate in coincidenza dell'apertura della campagna elettorale europea e siano state immediatamente seguite dalla crisi di governo e da ulteriori dichiarazioni, pone alcune questioni di carattere costituzionale e politico insieme, che non perdono di rilievo anche dopo conosciuto l'esito delle elezioni europee. Quelle proposte, infatti, appartengono ad una strategia di movimento intesa a contrastare la preoccupante prospettiva del Psi a rimanere isolato e gli offra, soprattutto dopo le elezioni europee, l'occasione di sperimentare un rapporto nuovo con il Pci. Resta, tuttavia, singolare il fatto che una crisi di governo sia stata aperta a comizi elettorali convocati per una elezione diversa da

quella destinata a risolvere questioni di politica generale, e che il popolo, chiamato a discutere dei temi europei, sia stato, invece, indotto a dibattere problemi quali quelli di natura istituzionale, che nel voto non potevano trovare una risposta, se non indiretta. La distorsione del meccanismo istituzionale, che finalizza la chiamata del popolo alle urne al raggiungimento degli obiettivi corrispondenti al risultato tecnico della consultazione, è risultata di tutta evidenza. E, con la distorsione, anche la relatività della risposta attesa dall'elettorato.

Perciò non vi è dubbio che, rispetto a una situazione di tale singolarità, tanto il rinvio del governo alle Camere (dove pochi giorni prima aveva riottenuto la fiducia) quanto l'attesa dei risultati della consultazione elettorale erano le sole alternative costituzionali correttamente praticabili.

Ma l'onorevole Craxi ha, nel frattempo, insistito sulla questione della elezione diretta del capo dello Stato, ammettendo, peraltro, 19

di non trovare per la sua proposta consensi maggioritari tra le forze politiche e dichiarando, tuttavia, di essere disponibile a candidarsi a tale carica per conto di uno schieramento.

E sembra non volersi escludere che questa ipotesi, collocandosi su un terreno squisitamente politico, possa in qualche modo essere introdotta nelle trattative per l'accordo di governo, soprattutto in relazione al proposito di abbandonare il sentiero precario dell'accordo di programma per imboccare nuovamente la strada maestra della alleanza politica.

Quello, però, che sicuramente non può formare oggetto di un accordo di governo sono sia la modifica del modo di elezione del capo dello Stato, sia, a maggior ragione, il complesso delle proposte di riforma istituzionale indicate nella relazione dell'onorevole Craxi.

Il segretario socialista non ha mancato, in-

fatti, di ricordare, citando Valiani, che la soluzione della repubblica presidenziale, proposta in sede di Assemblea costituente dal solo Partito di azione, era rimasta minoritaria. L'accordo costituzionale tra le forze politiche del 1947, dunque, fu in direzione opposta; sicché richiederne la modifica equivale a proporre la seconda repubblica.

La prima repubblica, nata dall'accordo del 1947, lo «stato dei partiti», affida alle forze politiche rappresentate in Parlamento il compito di canalizzare le domande politiche dalla società civile alle istituzioni, di eleggere il capo dello Stato, di regolare con la fiducia la vita del governo, facendo del Parlamento il centro del sistema.

In effetti, lo «stato dei partiti», con una rilevanza ed un ruolo di queste organizzazioni mai avuto in passato, è nato dalla esigenza di rappresentare, nella unità antifascista e nella rottura storica con lo stato preesistente, le tre culture dominanti il mondo demo-

cratico: quella laica risorgimentale, quella cattolica e quella marxista. Il modello parlamentare pluripartitico, il metodo proporzionale che assicura alla formazione della rappresentanza politica il massimo della democraticità in ingresso, la sottintesa indicazione delle coalizioni di governo anche come risvolto della unità antifascista, la volontà di garantirsi contro ogni ritorno possibile di autoritarismo hanno conferito al sistema parlamentare prescelto caratteristiche, ragioni e motivazioni che impediscono di considerarlo un *optional* del costituzionalismo possibile nel nostro Paese.

D'altra parte le due varianti del sistema democratico, quella parlamentare e quella presidenziale, hanno nella storia dei paesi occidentali origini e giustificazioni così diverse (il modello europeo è prevalentemente, con un semipresidenzialismo francese, quello parlamentare, mentre il modello originariamente presidenziale è quello statunitense), che non è possibile pensare che il cambiamento del modello possa avvenire al di fuori di una fase costituente, la quale normalmente ha origine in un forte trauma istituzionale.

La dottrina costituzionalistica e la scienza politica hanno sufficientemente chiarito che le differenze reali degli assetti democratici vanno ricercate nel ruolo dei partiti politici all'interno del sistema.

Sicché, come non è possibile parlare di elezione diretta del capo dello Stato fuori dello schema della repubblica presidenziale, così, quando si parla di repubblica presidenziale, non ci si riferisce esclusivamente alla elezione più o meno diretta del capo dello Stato od alla identificazione del capo dello Stato con il capo dell'esecutivo; ci si riferisce ad un assetto costituzionale nel quale il rapporto tra la società e le istituzioni vede ridotta al minimo la mediazione partitica e nel quale, perciò, la organizzazione dei poteri e dei modi di espressione della rappresentanza politica siano configurati assai più in funzione della selezione dei gruppi dirigenti, che devono guidare la società tra una elezione e l'altra, che non della esigenza della più ampia rappresentanza degli interessi. Non a caso al modello presidenziale corrisponde un sistema elettorale che ai vari livelli risolve con il principio maggioritario le alternative politiche che il sistema stesso tende a realizzare come condizione per il proprio funzionamento. Il modello accolto della nostra Costituzione è, invece, proprio per il ruolo che è assegnato ai partiti, profondamente diverso.

La diversa legittimazione del Parlamento e del capo dello Stato comporta l'impossibilità, per il Parlamento, di rovesciare il governo presidenziale con un voto di sfiducia, come avviene nel regime parlamentare, alla quale fa riscontro l'impossibilità per il presidente di sciogliere il Parlamento. I due istituti sono, come scrive Duverger, "condannati a convivere senza possibilità di separa-



Il leader socialista Bettino Craxi in un disegno di Franco Bruna sulla *Stampa*: sottobraccio la bomba del referendum propositivo. Nell'altra pagina, in alto: una vignetta di Sergueï tratta da *Le Monde*.



ELEZIONI EUROPEE

per il sistema elettorale, anche da indipendenti di sinistra e da comunisti, a dimostrazione della propensione a discutere di riforma delle istituzioni più in funzione del cambiamento dei rapporti di forza che non della efficienza del sistema nel suo complesso. Nel dibattito che si è sviluppato, il punto di arrivo consiste finora nel riconoscere che la ragione della crisi di governabilità delle democrazie occidentali è l'effetto della ridotta capacità di mediazione dei partiti e dei grandi soggetti collettivi rispetto alle nuove domande politiche indotte dalla trasformazione della struttura di classe, dal venire meno delle tradizionali culture di riferimento della competizione politica, del cambiamento dei modi e dei mezzi della comunicazione politica, della difficoltà dei soggetti della mediazione a ricondurre a sintesi la frammentazione sociale.

Certamente la risposta a questo fenomeno può essere duplice: o il cambiamento delle

dello Stato.

Tutto questo, se sono chiari gli obiettivi, può certamente sorreggere un disegno di riforme che restituiscano dinamicità al sistema e legittimazione alle istituzioni nel segno di una gestione democratica e senza che si renda necessario ricorrere a soluzioni decisionistiche di tipo presidenzialistico. E non c'è dubbio che nel modello parlamentare pluripartitico della nostra Costituzione gli spazi per interventi di questo tipo sono assai ampi, solo che si voglia tenere lontana la tentazione di invocare la seconda repubblica come la panacea di tutti i mali.

Certamente vi è spazio per modificare il sistema elettorale e la formazione della rappresentanza sia nel senso di un maggior rilievo delle scelte dei cittadini, sia nel senso di più ampie possibilità di accesso a quelle domande sociali che non si riconoscono nel sistema partitico; per ridurre gli effetti perversi del sistema del voto di preferenza, utilizzando procedure che rendano compatibili voto partitico e libertà di scelta del candidato; come per intensificare le iniziative rivolte alla ristrutturazione della amministrazione pubblica ed al ripristino di un corretto rapporto tra legislativo ed esecutivo, per rendere più efficiente il sistema giudiziario e della giustizia amministrativa e più equo quello fiscale, per riordinare i servizi pubblici e le istituzioni della solidarietà e via dicendo. Vi è un'area immensa di impegno nel buon governo per una classe politica che voglia rifondare la propria legittimazione non limitandosi alla occupazione del potere.

E se, guardando alle scadenze della prossima primavera, volesse formularsi un disegno di riforma dell'area delle autonomie locali, ripensando consapevolmente, a venti anni dalla istituzione, sul modo in cui si è realizzato l'ordinamento regionale, sulle funzioni e i compiti devoluti ai comuni, sulla dimensione finanziaria della autonomia, sulle condizioni in cui operano le amministrazioni locali, sul Mezzogiorno e sulla presenza dello Stato nelle tre regioni «calde», più che discutere sui massimi sistemi, probabilmente il discorso delle riforme istituzionali da porre alla base di un accordo di governo avrebbe il grande merito di un responsabile realismo.

Non mancano né le iniziative legislative già presentate, né le dimensioni culturali e politiche per scelte mature. È da verificare se c'è la volontà di dare alle scadenze elettorali il significato della verifica di una autentica capacità di governo o il senso di un passaggio che dalla incapacità di affrontare e risolvere i problemi reali tragga ragione per rovesciare gli schieramenti ed i rapporti politici. La suggestione di una seconda repubblica non può essere altro che una evasione rispetto al dovere di gestire con dedizione e senso di responsabilità il futuro europeo di un Paese ancora abbastanza diseguale e le cui strutture civili non sono poi così vicine all'Europa.

Lello Lombardi 21



Il ministro del Tesoro, Giuliano Amato: è il sostenitore ideologico della repubblica presidenziale.

zione". E quanto questa diversa legittimazione renda diversi i due regimi è di tutta evidenza.

In realtà, la proposta della repubblica presidenziale, con caratteristiche che già in dettaglio sono state spiegate da anni dal suo più autorevole teorico, il professor Miglio, corrisponde non solo ad esigenze contingenti di movimento, ma tende ad accreditare il Psi come quella forza che mira a risolvere il problema della governabilità, intorno al quale dal Sessantotto in poi si articola il dibattito politico non solo in Italia, ma in tutti i paesi di democrazia industriale.

E in questo dibattito, per quanto singolare la cosa possa apparire, il ricorso a meccanismi istituzionali di riforma dello Stato in senso presidenzialistico e della legge elettorale in senso meno proporzionale allo scopo di assicurare una maggiore governabilità è stato di volta in volta immaginato da socialisti, da democristiani innamorati dell'alternanza e,

regole di organizzazione della società, dando per esaurita e non ripristinabile la funzione di mediazione dei soggetti collettivi e, perciò, affidando sempre più al rapporto diretto cittadini-istituzioni il funzionamento del sistema; o immaginando come insostituibile una funzione di mediazione e di sintesi tra il livello della decisionalità di vertice e quello della frammentazione di base e, perciò, la esistenza dei soggetti che tale funzione possono esercitare.

Si tratta di prefigurare assetti costituzionali alternativi. Ma se si ritiene ancora storicamente attuale la seconda ipotesi, allora si tratta di realizzare modi di canalizzazione della domanda sociale e politica integrativi di quelli esistenti, tenendo conto di quanto alla sintesi possono dare anche i movimenti, e, perciò, di organizzare intorno ad un nucleo centrale di concertazione delle politiche complessive il rilancio del ruolo dei soggetti collettivi e, con esso, assicurare la gestione