



Le regole del gioco e il problema della rappresentanza nel nostro ordinamento

Letto a due piazze per società e classe politica

di Lello Lombardi

La maggioranza delle proposte di modifica istituzionale sono incentrate su ipotesi ingegneristiche che non affrontano il problema di fondo: la garanzia di spazio alle domande nuove che provengono dai cittadini. Si discute su come conseguire l'alternanza senza riflettere sul fatto che poi rimarrebbe aperta la questione del governare. Il nodo è la gestione della complessità sociale, che è la vera questione non risolta del nostro tempo ignorata dai partiti.

Il dibattito sulla riforma delle istituzioni era approdato in questi ultimi anni a conclusioni largamente accettate, la più significativa delle quali consisteva nel collegare la difficile governabilità del nostro sistema politico alla ridotta capacità dei partiti politici e dei grandi soggetti collettivi di canalizzare verso le istituzioni le nuove domande sociali e politiche.

Queste domande sono quelle indotte dalle grandi trasformazioni intervenute nelle società industriali dell'Occidente nell'ultimo quarantennio certamente per effetto della crescita imponente provocata dalle politiche keynesiane, ma anche dalla crisi di efficienza delle istituzioni del Welfare State e, quindi, dalla crisi di governabilità delle stesse società industriali, che si è manifestata negli anni settanta attraverso la "contestazione giovanile" e la messa in discussione del principio di legittimità della democrazia rappresentativa fondata sul suffragio universale e sui partiti.

E non vi è dubbio che nel caso italiano la crisi del rapporto società-partiti-istituzioni abbia un rilievo tutto particolare, dal momento che, essendo il nostro sistema politi-

co fondato in modo determinante e in misura generalmente non riscontrabile in altri paesi su una oligarchia democratica tutta incentrata intorno al sistema dei partiti, la difficoltà dei partiti a farsi interpreti delle nuove domande sociali è divenuta rapidamente motivo della crisi delle istituzioni. Tanto più dove e quando i partiti hanno pensato di rispondere alla diminuita rappresentatività sociale appiattendosi sulle istituzioni per gestire attraverso le stesse la dinamica della società. Sulla base di questo giudizio si è ritenuto che una soluzione al problema della governabilità andasse ricercata non tanto predisponendo meccanismi istituzionali fortemente selettivi e semplificatori della competizione politica, come gli interventi sulla forma di governo (presidenzialismo, elezione diretta del capo dello Stato) o sul sistema elettorale (modifica del proporzionalismo, clausola di esclusione o altri marchingegni diretti a ridurre la frammentazione partitica), quanto nel predisporre canali di accesso alle nuove domande ed ai nuovi ceti che sono emersi per effetto della trasformazione complessiva della struttura di classe, e nell'individuare quali siano le forme in una società articolata e

complessa per ottenere un ampliamento della base e del titolo di legittimazione a decidere. E questo è stato ed è prevalentemente ritenuto il problema aperto, perché altre soluzioni che si preoccupano essenzialmente di realizzare l'alternanza senza risolvere il problema della rappresentanza possono servire tutt'al più a restituire movimento ad un sistema che ha necessità di rilanciare il dibattito e la stessa competizione politica; ma, una volta conseguita l'alternanza, rimane aperto il problema del governare.

In questa logica sono state ritenute insufficienti sia le proposte della Grande Riforma, mirate alla introduzione di meccanismi selettivi ma funzionali soprattutto al superamento della esperienza della solidarietà nazionale, sia quelle emerse successivamente e più collegate ad obiettivi di cambiamento del rapporto tra le forze politiche (ivi comprese quelle della Commissione Bozzi) che non alla esigenza più generale di rappresentatività ed efficienza dell'intero sistema politico.

Desta, quindi, più di una perplessità il fatto che la ripresa del dialogo politico sulla "questione istituzionale" non affronti il cuore del problema che è quello del ruolo dei partiti

1948-1988: la Costituzione ha quarant'anni. Tra le forze politiche è acceso il dibattito se lasciare intatte le fondamenta della Carta oppure se modificare alcuni istituti. Nella foto a sinistra Enrico De Nicola, capo provvisorio dello Stato, firma la Costituzione alla presenza del presidente dell'Assemblea Costituente Umberto Terracini. È il 27 dicembre 1947. Nella foto a fianco: il presidente della repubblica Francesco Cossiga con la presidente della Camera Nilde Iotti.



politici, della loro capacità a riprendere la funzione di cerniera tra la società e le istituzioni, ricomponendo con una forte iniziativa politica e programmatica una società articolata e complessa, e che tenda, invece, a ricercare soluzioni di efficienza su aree di problemi dei quali non si individuano i collegamenti con la questione centrale.

Procediamo con qualche esempio. Le Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato hanno posto all'ordine del giorno le proposte di legge di cambiamento delle competenze delle due Camere, quelle, per intenderci, che intendono modificare il bicameralismo perfetto, stabilendo che per le leggi che riguardano determinate materie la approvazione avvenga con decisione di uno solo dei due rami del Parlamento. Queste proposte, che in realtà accolgono, sia pure parzialmente, la richiesta di quel sistema monocamerale che il legislatore costituente volle rigorosamente escludere, si sorreggono con la motivazione di una maggiore efficienza e speditezza dell'*iter* delle varie leggi, rallentato dal loro eccessivo numero, dallo scioglimento anticipato delle Camere che fa decadere le iniziative anche se approvate in una di esse, dalla gran massa di decreti legge, dalla lunghezza delle sessioni di bilancio, dagli intervalli costituiti dalle crisi di governo, dai ricorrenti voti di fiducia, dalla attività delle Commissioni bicamerali.

Se tutto questo è vero, va anche detto che il rimedio proposto non appare adeguato. Il problema della congestione del procedimento legislativo ed il rapporto governo-parlamento non possono trovare alcun giovamento reale dalla riduzione ad una sola lettura di alcune delle tante leggi in discussione.

Il problema è, piuttosto, quello di ridurre il carico legislativo del Parlamento, troppo

spesso chiamato ad approvare leggi-provvedimento, attraverso una poderosa opera di delegificazione che restituisca all'Esecutivo ed alla Amministrazione tutti interi i compiti di proposta, di programmazione, di emanazione di atti generali e regolamentari. Certamente occorre che l'Amministrazione ridivenga efficiente e che i partiti non rinuncino a renderla tale nella illusione di riuscire a gestire attraverso l'attività dei gruppi parlamentari più che l'indirizzo generale politico ed amministrativo sulle grandi questioni nazionali ed il relativo controllo, la sorte della soluzione amministrativa concreta di questioni settoriali e spesse volte corporative. Il processo di coinvolgimento del Parlamento, che dovrebbe rimanere il centro dell'indirizzo politico e del grande controllo, nella gestione amministrativa è reso evidente anche dalle funzioni non esclusivamente parlamentari che vengono affidate sempre più spesso alle Commissioni, soprattutto quelle bicamerali.

E mentre l'uso del decreto-legge può essere scoraggiato dalla riduzione della congestione legislativa attraverso la delegificazione e, in un certo senso, regolato attraverso la legge sull'ordinamento della presidenza del Consiglio dei Ministri, riapprovata dalla Camera ed in attesa di esame da parte del Senato (così come la ripresa in esame delle leggi approvate in un solo ramo in una legislatura può essere disciplinato opportunamente in sede di regolamenti parlamentari), non vi è dubbio che la modifica delle competenze delle due Camere, oltre ad incidere sensibilmente sul modello attuale di stato parlamentare, non potrebbe non provocare la fine anticipata della legislatura.

Per quanto riguarda le modifiche del sistema elettorale va in ogni caso osservato che rispetto alla distinzione tradizionale tra il binomio stabilità-efficienza e democrazia-partecipazione, alla quale vengono normalmente riferite le strategie di riforma del sistema politico, il tema del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi (il cosiddetto sistema elettorale in senso stretto), se considerato esclusivamente sotto il profilo della contrapposizione tra sistemi maggioritari e sistemi "proporzionalistici", è posto in modo distorto.

Occorre tenere conto, infatti, della complessità degli elementi che costituiscono il sistema elettorale (tipo e dimensioni del collegio, tipo di scelta, formula), della incidenza sul sistema partitico, del rilievo della legislazione elettorale di contorno (finanziamento pubblico dei partiti), senza escludere tutta l'area dei problemi che riguardano i processi di formazione e di selezione delle "élites" dei partiti e del loro tasso di democrazia interna in un momento come l'attuale di assai intensa contestazione della loro funzione. Tutto il resto, quanto, cioè, attiene al collegamento tra sistema elettorale e rappresentanza politica, non può prescindere dal contesto storico-sociale nel quale si discute. E

questo contesto, anche trascurando per un momento le ragioni storiche delle scelte operate nel nostro sistema, risulta caratterizzato dalla inadeguatezza dei partiti e degli altri grandi soggetti collettivi a sintetizzare e rappresentare la totalità degli interessi che si esprimono in una società articolata e complessa.

L'imponente aumento dell'astensionismo elettorale, il moltiplicarsi ed il successo delle iniziative referendarie, la delegittimazione del sindacato dimostrano che il punto debole del sistema politico è il sistema partitico, al quale non si può ovviare ritenendo sufficiente che la riforma del sistema elettorale offra al cittadino la possibilità di scegliere non soltanto il Parlamento ma anche il governo. La questione, in verità, è assai più articolata, perché anche in questo caso, una volta indicata la maggioranza di governo, resta il problema del governare.

La questione riguarda, infatti, il come gestire la complessità sociale, che è il problema non risolto del nostro tempo. E questo problema riporta il discorso alla capacità dei partiti di svolgere un ruolo, un nuovo ruolo perché, come è stato giustamente osservato, non è possibile ipotizzare e comprendere il funzionamento dei sistemi politici senza fare riferimento alla dinamica partitica.

La domanda che è stata posta è se, in presenza dei cambiamenti intervenuti in ogni sfera, sociale, politica, economica e culturale, il declino della capacità dei partiti a svolgere efficaci funzioni di decisionalità, rappresentanza e responsabilità debba ritenersi irreversibile e se sia immaginabile una loro lenta dissoluzione o, e in quale misura, possa ritenersi probabile una loro rivitalizzazione, dal momento che né la personalizzazione della *lea-*

dership, concepita come alternativa alla organizzazione partitica, né i gruppi e i movimenti appaiono in grado di sostituire i partiti nelle loro peculiari funzioni.

L'inattendibilità della prefigurazione di nuovi scenari costituzionali è non solo nella difficoltà di immaginare una sostituzione del *party government*, ma nel fatto che la transitorietà della fase che stiamo attraversando induce piuttosto a percorrere, prima che la esplosione della complessità richieda modificazioni imprevedibili, la strada della razionalizzazione dell'esistente che, come dice Pasquino, "rappresenta comunque il punto più alto raggiunto dal pensiero politico, sociale ed economico occidentale".

Se questo è vero, le riforme istituzionali necessarie non sono quelle che riguardano il funzionamento dei massimi organi costituzionali o che intacchino in modo rilevante il sistema di formazione della rappresentanza, quanto quelle che possano consentire alle nuove domande sociali di collocarsi effettivamente, attraverso il rilancio del ruolo dei grandi soggetti collettivi, nel sistema delle istituzioni.

Una politica economica che riconsideri gli obiettivi dello Stato sociale, una revisione della politica della spesa pubblica, una più equa e razionale distribuzione delle risorse, una legislazione sociale più moderna ed attenta, una più avvertita consapevolezza delle nuove tematiche che attraversano nella società le culture tradizionali e creano nuove divisioni e contrapposizioni non hanno tanto bisogno di modifiche dei meccanismi, quanto di proposta politica.

Invocare la dilatazione del decentramento istituzionale alla periferia nella illusione di dare risposte più efficaci alle domande sociali, ma nella consapevolezza di abbassare la soglia della qualità della risposta non è una via più giusta della tonificazione, della rettifica, del miglioramento di quanto già operato negli anni settanta con il trasferimento a Regioni ed Enti locali di funzioni e poteri rimasti in gran parte inutilizzati per difetto di strutture e capacità amministrativa e progettuale.

Il problema del Mezzogiorno e della sua disoccupazione, del grave divario esistente tra crescita economica e sviluppo civile non ha bisogno di riforme dei massimi sistemi, quanto di efficienza e di chiarezza di idee. E le istituzioni nel loro complesso hanno bisogno di responsabilità; che è anch'esso un problema legato al rinnovamento dei partiti. E forse rispetto a questo, opportuni interventi istituzionali, tutti rivolti ad allontanarli dalla occupazione del potere e a ricondurli verso la società non sarebbero inutilmente immaginati.

Se poi il discorso sulle riforme istituzionali è rivolto a modificare le "regole del gioco" perché si ritiene che siano venute meno le condizioni storiche delle scelte costituzionali del 1947, allora tutto diventa diverso.

Lello Lombardi

