

Domenico Raffaello Lombardi
senatore della Repubblica

Istituzioni: quale riforma?

**Intervento al Senato nella seduta
del 13 aprile 1983 a conclusione del
dibattito sulle mozioni relative alla ri-
forma delle istituzioni**

PRESIDENTE. E' iscritto a parlare il senatore Lombardi. Ne ha facoltà.

LOMBARDI. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, noi partecipiamo a questo dibattito con lo stesso spirito con il quale nel 1946 e nel 1947, come movimento civile dei cattolici democratici e attenti alla tradizione politica del Partito popolare, contribuimmo a scrivere la Costituzione e ci accingemmo a fondare con le altre forze politiche nate dalla Resistenza e dalla lotta antifascista la Repubblica e lo Stato democratico.

La « questione istituzionale » — lo ricordiamo a noi stessi — è sorta in Italia verso la metà degli anni '70 come esigenza di riforma delle regole di funzionamento del sistema politico e come risposta alla crisi di governabilità rispetto alla quale erano apparse insufficienti sia la risposta istituzionale della creazione di nuovi ed estesi livelli di partecipazione decentrata sia quella politica in termini di democrazia consociativa costituita dalla maggioranza di solidarietà nazionale.

L'accordo tra le forze politiche del 1947 aveva conferito alla Costituzione italiana una legittimità superiore a quella di altre Costituzioni approvate da schieramenti politici contrapposti ed aveva segnato, attraverso la partecipazione delle masse organizzate dai grandi partiti, non disciplinati costituzionalmente, ma tuttavia reali protagonisti della competizione politica, attraverso cioè lo « Stato dei partiti », un mutamento del processo storico che rompeva la continuità con i precedenti regimi.

Il valore del rapporto tra la Costituzione, i partiti politici e la società civile e, con esso, il grande merito storico dei partiti politici è stato quello di avere contribuito a mobilitare e a integrare nel sistema politico vaste masse contadine, urbane, femminili, mantenendo, come è stato notato, « a tratti una sana integrazione conflittuale di accettazione del sistema, ma con l'obiettivo di un suo cambiamento, qualora e non appena fosse possibile, come capacità complessiva del sistema, reagire positivamente alle crisi e alle sfide ». Ed anche quando la contrapposizione è stata profonda, i grandi partiti si sono riconosciuti reciprocamente un'ampia rappresentatività sociale, così permettendo il fondarsi di una competizione con limiti riconosciuti e rispettati. Perciò, in quegli anni, la polemica antipartitocratica basata su una concezione ottocentesca della rappresentanza politica fu una battaglia di retroguardia.

Ma è nel corso degli anni '70 che la difficoltà di aggregare le domande sociali e di imprimere una direzione all'economia, alla società e alle comunità politiche, in modo da rispondere efficacemente a quelle domande, la crisi, cioè, del rapporto fra società civile e società politica, fra strutture e istituzioni, ha posto il problema della insufficienza di una risposta solo in termini di « mutamento dei rapporti di forza politici » e della necessità di pensare anche in termini di cambiamento dei meccanismi stessi di funzionamento del sistema.

Sappiamo — ma è il caso di ricordarlo — che la crisi di governabilità non ha radici esclusivamente nazionali: essa nasce anche in Italia come effetto della crisi di partecipazione e talora di distribuzione che nelle democrazie industriali dell'Occidente, fondate sul pluralismo politico ed economico, hanno indotto i comportamenti collettivi influenzati dalla « cultura delle aspettative crescenti » e, quindi, come effetto di quello che i politologi chiamano il sovraccarico delle domande e della difficoltà di corrispondervi per la congiunta carenza di risorse nazionali, di eccesso di aspettative, di

deficienza degli apparati e di intrinseca debolezza dei vari livelli istituzionali di Governo.

Sappiamo anche che, oltre agli elementi di crisi presenti in tutti gli altri sistemi occidentali, l'atipicità del caso italiano viene ricondotta a due condizioni che hanno particolarmente influenzato in senso negativo la stabilità del sistema: la prima, consistente nell'incontro della cultura della contestazione dilagata in Occidente dall'Università di Berkeley, insediata nel nostro paese nelle due forme della rivolta genericamente antiautoritaria, anarchista o di *dissent* radicale, e della formazione di movimenti e piccoli partiti rivoluzionari con ideologia marxista, con un'altra cultura di contestazione presente nel paese e fortemente rappresentata; la seconda, consistente nel sistema elettorale proporzionale, con la conseguente frammentazione partitica, e il modo in cui negli anni '70 si è operato il trasferimento di una rilevante quota di potere sociale e politico.

La prima condizione ha avuto effetti assai rilevanti per la comprensione della crisi italiana, innanzitutto perché l'efficacia della contestazione è risultata condizionante più che in ogni altro paese occidentale, in quanto anzitutto i gruppi ultrà che ne sono stati l'espressione hanno assunto un'autentica soggettività politica attraverso le forme di lotta che sono riusciti a provocare nonché per gli effetti disarticolanti prodotti sull'organizzazione del lavoro e sul sistema produttivo; in secondo luogo, perché essa ha esasperato in termini di conflitto le diversificazioni di classe intervenute nella trasformazione della struttura sociale. La stessa conflittualità sindacale ha assunto spesso per iniziativa di alcuni settori forme incompatibili con la struttura del sistema, quando le lotte sono state generalizzate, contemporaneamente centralizzate e provocate dalla base, ideologizzate e riportate ad una strategia politica antisistema.

La seconda condizione ha rilievo perché la presenza di un sistema elettorale proporzionale

con circoscrizioni ampie, non funzionali né alle tendenze egemoniche del maggior partito né alla costituzione di schieramenti alternativi candidabili alla egemonia elettorale, mantenendo un sistema partitico di pluralismo estremo, che comporta la necessità di governi di coalizione, ostacola la formazione della *leadership* di Governo, incentiva la formazione di correnti, rende difficoltosa l'espressione di una unità di indirizzo, ha certamente diminuito la capacità di risposta ai fattori di crisi più di quanto sia avvenuto in ogni altro paese di democrazia industriale nel quale fosse vigente un sistema elettorale correttivo della frammentazione. Inoltre, la distribuzione di poteri decentrati alle regioni e agli enti locali, operata negli anni in cui l'insorgere della contestazione richiedeva una più alta efficienza del sistema, il fatto che i poteri trasferiti fossero per lo più di natura costituzionale e quindi insuscettibili di sufficiente omogeneizzazione, la creazione di una fitta rete di assemblee elettive per la gestione decentrata di poteri già esercitati dalla pubblica amministrazione e quindi la moltiplicazione dei titoli di legittimazione a decidere non hanno certo agevolato l'esercizio di una complessiva unità di indirizzo.

Né va trascurata la circostanza, rilevante in relazione alla natura dei poteri trasferiti e quindi in relazione alla possibilità di esercitare una unità di indirizzo, che ai livelli e nelle sedi del potere assembleare era venuto a crearsi un microsistema politico simile a quello esistente nella sede del potere delegato, ma di segno rovesciato, tanto da giustificare l'osservazione che la costituzione materiale che reggeva e in larga parte ancora regge il potere assembleare è speculare e rovesciata rispetto a quella che reggeva il sistema partitico nel periodo 1948-1968.

Non si intendono ovviamente esprimere giudizi di valore né sul sistema proporzionale, del quale — va ricordato — Mortati chiese in sede di Costituente che venisse sanzionata costituzionalmente l'immodificabilità, né sulle autonomie locali, che rientrano nella tradizione più

autentica del popolarismo; ma si tratta di rilevare gli effetti rispetto alla capacità di risposta del sistema nel momento in cui si sviluppavano i fattori di crisi.

E', quindi, tenendo conto di questo quadro che sono state formulate e che vanno considerate le proposte intese a rafforzare l'Esecutiva e le capacità decisionali del sistema, a recuperare la stabilità, attraverso la riduzione della frammentazione partitica e l'aggregazione dell'elettorato in schieramenti alternativi.

Queste proposte, nate come superamento della esperienza di democrazia consociativa sviluppata attraverso la maggioranza di solidarietà nazionale ed ispirate alla cosiddetta democrazia conflittuale, tendono a ricercare una risposta alla frammentazione degli interessi sociali, economici e politici non nella ricomposizione da affidare alle assemblee elettive dominate dai partiti, ma nella competizione fra quegli interessi e nella capacità della *leadership* politica, della maggioranza di Governo, di dare indicazioni e di produrre decisioni. Non si tratta di vedere nel Parlamento una incapacità a ricomporre la società frammentata, ma di ritenere impossibile che questa funzione venga svolta dal Parlamento. Il problema è, dunque, secondo quelle proposte, il rafforzamento dell'Esecutivo che, da una rinnovata competitività, sia messo in grado di assumere decisioni intorno alle quali aggregare maggioranze e opposizioni.

Indipendentemente dagli obiettivi politici che si intendono realizzare, quelle proposte riguardano essenzialmente la modifica della forma di Governo con la eventuale introduzione di un sistema presidenziale ai vari livelli e la riforma del sistema elettorale in senso maggioritario di tipo francese con ballottaggio o di tipo tedesco con clausola di esclusione. Presumibilmente entrambe le riforme dovrebbero essere attuate congiuntamente. Qui non si tratta tanto di esprimere un giudizio di preferenza e di scelta ma, nella linea di quanto le mozioni propongono, di contribuire ad un approfondimento del significato e della portata

delle tante proposte, piccole e grandi, di riforma delle istituzioni e a una loro riconducibilità a disegni complessivi in grado di tonificare il sistema politico, non già rimediando a quello che da qualche parte è stato indicato come un vizio di origine (lo Stato dei partiti), che tale non è, ma a difetti di funzionamento del sistema stesso.

Certamente il primo effetto che una riforma di questo genere produrrebbe sarebbe l'aggregazione di due schieramenti. Sia l'elezione presidenziale diretta che il sistema elettorale maggioritario tendono a produrla e non si ignorano le implicazioni costituzionali di questo effetto. Esso presuppone che le elezioni debbano considerarsi competizioni tra *élites* per assicurarsi il voto popolare e decidere chi debba gestire l'indirizzo politico del paese nel periodo intercorrente tra due consultazioni e che la funzione del sistema elettorale sia quella di assicurare un Esecutivo efficiente ed autorevole. Poiché secondo i sostenitori del sistema maggioritario la proporzionale è un eccitatore della frammentazione ed uno strumento destabilizzante, una riforma elettorale che adottasse il doppio turno consentirebbe di realizzare la bipolarizzazione senza necessità di procedimenti aggravati di revisione costituzionale.

Non sto a ricordare quali sono gli argomenti che sorreggono la tesi del mantenimento del sistema proporzionale: da quello secondo cui la crisi di governabilità in Italia richiede soluzioni politiche a quello secondo cui il meccanismo vigente di trasformazione di voti in seggi è quello più conforme alla teoria della sovranità popolare, a quello per cui i sistemi elettorali maggioritari falsificano i dati reali della dialettica politica, comportano un voto per avversione, sottorappresentano i partiti minori, aggregano gli interessi a livello locale, sono funzionali ad una democrazia gestita dall'alto e sposterebbero il centro di gravità dal Parlamento al Governo.

Ma un argomento mi sembra particolarmente rilevante: il nostro sistema politico, sostenuto da una Costituzione formale ed anche da

alcune robustissime convenzioni, si è trovato davanti a due linee di politica istituzionale decisamente antitetiche: da un lato una linea che punta al superamento della convenzione *ad excludendum* per garantire, attraverso una progressiva omogeneizzazione delle forze, la stabilità dell'ordinamento e la continuità costituzionale; dall'altro, la linea di quanti sono disposti a correre il rischio della rottura costituzionale pur di salvare la convenzione. Questo argomento ne presuppone un altro: un sistema elettorale maggioritario tende a sottorappresentare i cosiddetti partiti antisistema. Può essere realistico, nell'attuale contesto italiano, dopo circa 40 anni di rappresentanza politica proporzionale ed in presenza di significative evoluzioni nella linea, nel modo di essere, nei rapporti con le istituzioni di partiti nei cui confronti sono da tempo cadute pregiudiziali di esclusione, pensare di applicare un giudizio di valore antisistema e sottorappresentarne i consensi? Altra cosa, senatore Perna, è l'esclusione dalla maggioranza politica e parlamentare, dato che essa non è certamente elevabile al rango di esclusione di rilievo costituzionale.

A questo punto non si può concludere nel senso fin troppo ovvio che ogni riforma elettorale deve essere attentamente considerata ed è di natura eccezionale perché attiene al cambiamento delle regole del gioco. Infatti, recenti modifiche dei punti di vista anche di quelle forze da sempre contrarie ai cambiamenti del sistema proporzionale, in funzione di un più ampio e complessivo disegno di ristrutturazione degli schieramenti politici, denunciano una situazione di movimento. Bisognerebbe verificare allora se non si tratti, nei termini in cui prima era stata prospettata, di una *conventio ad excludendum* rovesciata. Questi orientamenti, facendosi carico dell'esigenza di potenziamento dell'unità di indirizzo, per rendere gestibile il sistema politico, ammettono la possibilità di una revisione del sistema elettorale in senso maggioritario in una complessiva valutazione delle garanzie costituzionali da riser-

vare agli interessi rappresentati e, stando a quanto detto prima dal senatore Perna, anche della forma di Governo. Sicché, fatta la distinzione tra questioni disponibili e questioni non disponibili dalla maggioranza e stabilite per le minoranze di oggi e di domani le opportune garanzie, sarebbe possibile allentare le ulteriori garanzie oggi richieste per quelle questioni che rientrerebbero nella possibilità di gestione della sola maggioranza.

Rispetto a questi problemi c'è quindi molto da discutere. E non saremo certo noi a sottrarci alla suggestione di una strategia istituzionale che abbia per fine preciso quello di rendere possibile la formazione di Governi di legislatura per l'attuazione di programmi di legislatura, né certamente a non condividere proposte quali quelle di accorciare il mandato presidenziale per farlo coincidere con quello delle Camere o di razionalizzare e rendere incisiva la struttura del Governo, né a trascurare nei rapporti Parlamento-Governo l'importanza e il rilievo costituzionale di patti di coalizione preelettorale e delle conseguenze da trarne ove vengano meno nel corso della legislatura, né infine a non ritenere indispensabile un chiarimento sulla « separatezza » del potere giudiziario e sulla rivendicata « funzione di supplenza » che altro non è se non la sostituzione del potere giudiziario al potere legislativo e a quello esecutivo nella valutazione di ciò che deve essere fatto e di ciò che non deve essere fatto; sulla necessità di profonde riforme intese a ripristinare il principio della divisione dei poteri, a riordinare l'amministrazione pubblica, a riflettere sulla natura costituzionale dei poteri decentrati in funzione sia dell'unità di indirizzo che dell'attuazione della politica comunitaria.

Certamente dobbiamo ribadire con forza che la funzionalità del Parlamento non è problema legato esclusivamente alla modifica dei Regolamenti parlamentari per rendere più agevole e spedito il procedimento legislativo. Indubbiamente sono utili rimedi come la corsia preferenziale per le iniziative del Governo e per

quelle che abbiano ottenuto l'approvazione di una delle due Camere o la previsione di una pregiudiziale finanziaria, analoga a quella di costituzionalità per i provvedimenti per i quali la Commissione bilancio abbia espresso parere contrario in mancanza di copertura e via dicendo.

Certamente la delegificazione è problema più legato alla capacità dell'amministrazione dell'Esecutivo e alla sua efficienza di programmare ed emanare atti generali e soprattutto regolamenti senza scaricare sul Parlamento, tanto spesso costretto a demanare leggi-provvedimento, problemi grandi o piccoli di natura amministrativa. Tuttavia siamo convinti che la funzionalità del Parlamento sia strettamente legata, se vogliamo stare ad una visione liberal-democratica dei suoi compiti, alla riappropriazione vigorosa della sua funzione essenziale che è quella non solo di concorrere alla formazione di un indirizzo politico ma di esercitare, con l'impegno che la complessità dell'organizzazione dei poteri pubblici richiede, una penetrante funzione di controllo e, perciò, di riassumere la funzione di sede di valutazione politica del rendimento complessivo di tutte le strutture centrali e periferiche dell'amministrazione, diretta, indiretta e locale, come sede generale della sovranità popolare; di respingere tentativi di riduzione della sua ampia funzione di controllo quali sono ad esempio le Commissioni bicamerali di inchiesta che, espropriando il potere giudiziario di funzioni al medesimo riservate, tendono a trasformare il più ampio potere di sindacato politico in accertamento giurisdizionale di responsabilità penale; di pretendere che in ragione del principio della divisione dei poteri, ma senza dimenticare di essere la sede della istanza democratica più alta dell'ordinamento, come tale debba essere da tutti riconosciuta, magistrati compresi, vigilando perché le sfere di autonomia, che sono luoghi di esercizio di un'amministrazione attiva, non si sottraggano ad un controllo generale ed unitario al fine di realizzare senza commistione di ruoli il po-

tenziamento dell'efficienza complessiva dell'apparato statale. E potremmo andare oltre.

Ma il dibattito politico e culturale che si è andato sviluppando in questi anni sulla tematica istituzionale nei paesi occidentali è per la verità assai più ampio. Esso investe più che problemi di ingegneria costituzionale la natura stessa della rappresentanza politica in un quadro che vede congiungersi la crisi del principio di legittimazione basato sulla democrazia rappresentativa a suffragio universale e sui partiti e la crisi di efficienza del *Welfare State*. Questo va ricordato, come già per l'analisi della ragione della crisi, perché non si riduca il caso italiano ad una vicenza atipica nel quadro dell'Occidente.

E' stato sottolineato che il sistema politico italiano si caratterizza per essere fondato in modo determinante e in misura generalmente non riscontrabile in altri paesi su una oligarchia democratica tutta incentrata intorno al sistema dei partiti. E' peraltro vero che essendo quello più vicino alla forma parlamentare classica è quello più aperto alla penetrazione dei partiti nelle istituzioni. In questo quadro andrebbe letto anche il processo di attuazione della riforma generale che, modellata sul paradigma elettorale ed organizzativo della classe politica nazionale, avrebbe contribuito ad espandere notevolmente il ruolo dei centri di decisione elettivi a scapito del principio, pure costituzionale, della legittimazione a decidere basata sulla professionalità dell'amministrazione burocratica, ovvero di quello della legittimazione a decidere basata sulla specificità delle autonomie locali.

D'altra parte, se è vero che la specificità del caso italiano è data dalla crisi del rapporto società-partiti-istituzioni, è su questo terreno che va pensato un progetto di riforma, muovendo dalla considerazione che se i partiti si appiattiscono sulle istituzioni, è inevitabile la formazione di una sorta di circuito chiuso, per cui « la crisi delle istituzioni diventa subito crisi dei partiti e la crisi dei partiti diventa subito crisi delle istituzioni ».

Il giudizio sulla « iperpartitizzazione » come elemento di crisi del sistema politico nasce non già da una svalutazione del ruolo dei partiti, cui deve restare affidata la insostituibile funzione di sintesi politica, di condizionamento e di controllo sia dell'operato dell'Esecutivo, sia del complesso apparato decisionale di un sistema di istituzioni rispettose di una società pluralistica, bensì dalla considerazione che tendendo a frammentare la società per ricomporla poi, secondo il quadro partitico, attraverso la rappresentanza di consensi unidimensionali (dal momento che il cittadino può votare una sola volta e per un solo partito) una società complessa difficilmente può riconoscersi unicamente e sempre nella dimensione partitica e può riconoscere nell'intermediazione unidimensionale dei partiti la legittimazione di ogni decisione.

Sotto questo punto di vista, occorre ripensare con uno sforzo profondo il ruolo dei partiti, perché, come è stato acutamente osservato, in sistemi nei quali ormai più della metà del reddito individuale è in una forma o nell'altra assorbito dal fisco e nei quali più della metà del prodotto nazionale lordo è assorbita dalla spesa pubblica, non vi è dubbio che la compenetrazione tra società e istituzioni è fortissima e che a istituzioni sempre più forti si contrappone una società sempre più debole e sempre più spinta a strutturarsi in corporazioni; e ripensare anche alla crisi dei sindacati, a mezza strada tra la tentazione di rafforzare la società contro le istituzioni, accentuando in tal modo il pericolo di corporativizzarsi, e la tentazione di rafforzare le istituzioni contro la società, accentuando in tal modo un ruolo di tendenziale identificazione con i partiti. Di qui ancora la crisi dei partiti, intesi come organismi della società e la loro sempre più netta tendenza ad identificarsi con le istituzioni perdendo (e facendo perdere) alle istituzioni legittimità.

Nel ripensamento del ruolo dei partiti non può né deve sfuggire la valutazione del più importante esperimento praticato negli anni

'70 nel tentativo di integrare partiti e istituzioni: quello della partecipazione che, pensata per aprire le istituzioni alla società, è stata di fatto realizzata come un modo per scaricare sui singoli cittadini tensioni irrisolvibili per l'apparato burocratico e per quello politico o come un modo per trasferire funzioni ad organi elettivi scelti secondo modalità tali da privilegiare necessariamente le organizzazioni partitiche. Se lo scopo della partecipazione doveva essere quello di consentire una migliore penetrazione del pluralismo sociale nel sistema istituzionale, questo scopo difficilmente poteva essere raggiunto attraverso un semplice ampliamento del ruolo della classe politica.

Si tratta, quindi, anche qui di stabilire, non trascurando con il bisogno di partecipazione l'esigenza dell'efficienza, quali siano le forme più idonee in una società articolata e complessa per ottenere un ampliamento della base e del titolo di legittimazione a decidere, valutando anche quali siano i settori delle istituzioni nei quali è opportuno trovare criteri di legittimazione a decidere diversi da quello elettivo-rappresentativo e non trascurando neppure quell'altro profilo della legittimazione delle decisioni, in verità proprio di ogni autorità e pur esso da qualche tempo obsoleto, quello della responsabilità, che certamente trova il suo maggiore spazio dove la legittimazione a decidere non sia di carattere elettivo.

Se, dunque, il problema centrale è quello di incidere sul rapporto società-partiti-istituzioni restituendo da un lato i partiti alla loro funzione di cerniera tra la società e le istituzioni e riducendo la tendenza alla identificazione tra i partiti e le istituzioni e, dall'altro facendo in modo che sia possibile assicurare alle istituzioni una legittimazione democratica diretta, collaterale anche se non alternativa a quella assicurata dai partiti, allora la questione non si risolve limitandosi a creare le condizioni per l'alternanza.

Certamente, l'alternanza è un obiettivo fondamentale per restituire movimento ad un si-

stema che ha necessità di rilanciare il dibattito e la stessa competizione politica. Se questo è l'obiettivo principale, allora davvero possono bastare alcuni appropriati ritocchi alla forma di Governo e al sistema elettorale per risolvere in termini di ingegneria costituzionale il problema del conseguimento di quell'obiettivo. Ma, una volta conseguita l'alternanza, rimane aperto il problema del governare.

L'esperienza di quasi tutti i sistemi politici democratici che hanno realizzato grandi trasformazioni politiche e socio-economiche ci insegna che quei sistemi hanno proceduto alla creazione di nuovi assetti politici e di nuove strutture che vanno oltre l'impostazione liberal-democratica: non la invalidano ma ne richiedono un raffinamento e una rielaborazione. Non si tratta soltanto, come è stato osservato, dell'obsolescenza della tradizionale analisi delle forme di Governo e delle loro più raffinate classificazioni basate sul sistema dei partiti e sulla natura della loro competizione. Si tratta di tenere conto delle modalità di articolazione e di aggregazione degli interessi di quelli che gli studiosi chiamano assetti neo-corporativi — e non vorrei essere frainteso perché non si può fare di tuttata l'erba un fascio — vale a dire di un sistema di rapporti istituzionalizzati di consultazione e cooperazione tra Governo, associazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali e di conseguenti decisioni di politica economica del Governo.

Il senatore Bonifacio questa mattina ha fatto riferimento al recente accordo Governo-sindacati-imprenditori sul costo del lavoro. Certamente quegli assetti che nelle grandi e piccole democrazie continentali hanno consentito di chiarire più di quanto non era possibile guardando esclusivamente alla forma di Governo e alle procedure di formazione del consenso e di valutare il rendimento complessivo di quei regimi, si basano sulla capacità dei contraenti di tenere fede agli impegni, il che comporta un'efficiente amministrazione pubblica ed uno stretto controllo degli aderenti alle associazioni sindacali e produttive oltre che una considere-

vole stabilità del Governo. Come sia possibile nel nostro sistema politico ridisegnare le strutture di rappresentanza, tenendo conto della necessità di realizzare assetti di questo tipo ed inoltre di predisporre canali di accesso ai nuovi ceti emergenti per effetto della trasformazione complessiva della struttura di classe, è problema aperto. Se se ne parla è perché, se è giusto ritenere che la governabilità è il risultato della capacità di aggregare interessi e produrre decisioni, allora questi assetti non possono essere trascurati quando si sia convinti che la politica non è solo conflitto e competizione, ma è anche consenso e collaborazione.

Se, come da molte parti si sostiene, i partiti non possono esaurire in se stessi tutta la politica, se contro i sindacati non si può governare, se, come appare chiaramente, esistono interessi diffusi che trovano difficoltà a canalizzarsi nel Parlamento, allora bisogna escogitare nuove forme e nuove strutture di rappresentanza. In questo senso le proposte di ingegneria costituzionale, quando non si guardi solo alle strutture e alle procedure, ma al loro funzionamento reale, al loro collegamento con il sistema dei partiti e con la rappresentanza degli interessi, quando consentano di cogliere il sistema nella sua totalità ed in particolare con le realtà che concretamente operano in esso e nella rete di relazioni che intercorrono tra partiti, sindacati, associazioni, burocrazia, che sono la caratteristica più significativa dei sistemi politici contemporanei, allora possono formare oggetto di utile riflessione.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi non pensiamo alla seconda Repubblica. Riteniamo invece che quell'intesa di fondo tra le forze costituzionali che ha consentito alla democrazia italiana di crescere e di svilupparsi sia ancora indispensabile per favorirne l'arricchimento nella competizione e nella collaborazione (*Applausi dal centro. Congratulazioni*).