

Lello Lombardi

LA QUESTIONE ISTITUZIONALE



Montegrotto Terme 2/4 dicembre 1983

**Relazione svolta
dal sen. Lello Lombardi
al Convegno
di Montegrotto Terme**

Una riflessione sullo stato della « questione istituzionale » in Italia presuppone come acquisti al dibattito politico e culturale sviluppatosi dalla metà degli anni '70 almeno tre ordini di considerazioni:

1 che la crisi di governabilità del nostro sistema politico non è un fatto esclusivamente nazionale. Questa crisi, intesa come difficoltà di aggregare le domande sociali e di imprimere una direzione all'economia, alla società e alle comunità politiche in modo da corrispondere efficacemente a quelle domande, è un dato comune alle democrazie industriali dell'Occidente, fondate sul pluralismo politico ed economico.

Nasce come effetto della crisi di partecipazione e talora di distribuzione indotta da comportamenti collettivi influenzati dalla « cultura delle aspettative crescenti » e dalla corrispondente insufficienza di risorse nazionali, dall'eccesso di aspettative, dalla deficienza degli apparati e dalla intrinseca debolezza degli esecutivi; si sviluppa in un quadro che vede congiungersi la crisi del principio di legit-

timazione basato sulla democrazia rappresentativa a suffragio universale e sui partiti e la crisi di efficienza del Welfare State;

2 che la tipicità del caso italiano va 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 dell'Università di Berkeley, insediatasi 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 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 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, perciò, 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.

3 che la « questione istituzionale » 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 ad 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 quanto la contrapposizione è stata profonda, i grandi partiti si sono riconosciuti reciprocamente un'ampia rappresentatività sociale, così permettendo il formarsi 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 crisi 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.

E', quindi, tenendo conto di questo quadro che si sono andati formulando le proposte intese a rafforzare l'Esecutivo e le capacità decisionali del sistema, a recuperarne la stabilità, attraverso la riduzione della frammentazione partitica e l'aggregazione dell'elettorato in schieramenti alternativi.

Queste proposte, nate come superamento dell'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 capacità 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 alla 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.

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. Chi la sostiene 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. E poiché 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.

E' appena il caso di ricordare quali sono gli argomenti addotti a sostegno 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 c'è un argomento che merita di essere sottolineato: 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 conti-

nuità 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?

Nessuno comunque intende sottovalutare proposte intese a rendere più efficienti i meccanismi vigenti quali quelle, ad esempio, 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 « separazione » 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 della unità di indirizzo che dell'attuazione della politica comunitaria.

Così come va ribadito 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 i 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.

E, 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 ad emanare 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 liberaldemocratica 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 potenziamento 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, perché le dimensioni della crisi del rapporto tra società civile e sistema politico non consentono di ritenere sufficiente alcuna strategia di tipo per così dire difensivo, rivolta, cioè, a comprimere e a compattare la frammentazione e la diversificazione sociale in ragione di un generale concetto di interes-

se collettivo stabilito dall'alto e attuato con un adeguato recupero di volontà politica e di autorità.

E' un dato accettato che il sistema politico italiano si caratterizza per essere fondato in modo determinante su una oligarchia democratica tutta incentrata intorno al sistema dei partiti. Ed è, 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 regionale 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.

E', quindi, inevitabile che, se i partiti si appiattiscono sulle istituzioni, « la crisi delle istituzioni diventa la crisi dei partiti e la crisi dei partiti diventa la crisi delle istituzioni ».

Così come è un dato altrettanto accettato che negli ultimi quindici anni la risposta dei partiti alla tendenza della società a frammentarsi e a trovare espressioni autonome per la rappresentanza dei più diversificati interessi si è sviluppata, nel tentativo di controllarla, in direzione di un progressivo abbandono della funzione di cerniera tra quella società e le istituzioni di un altrettanto intenso processo di identificazione con le istituzioni sino ad occuparle;

tales da autorizzare il giudizio che la vera specificità del caso italiano è costituita dalla crisi del rapporto società-partiti-istituzioni, dal difetto, cioè, di funzionamento del sistema partitico creato dalla Costituzione.

Da più parti viene sottolineato che la società italiana degli anni '80 è destinata a caratterizzarsi per una ulteriore evoluzione del processo di segmentazione iniziato negli ultimi quindici anni, resistendo alle tendenze alla concentrazione sociopolitica ed ai vari tentativi di recupero della decisionalità di vertice sia in campo economico che in quello istituzionale.

Questa tendenza complessiva, dovuta alla segmentazione demografica (più anziani, più famiglie di un solo componente in età avanzata e di sesso femminile, più famiglie di un solo componente di età giovane, etc.), del sistema di imprese (soprattutto del terziario), del mercato del lavoro (crescita del lavoro indipendente, del part-time, del lavoro non istituzionale) dei gruppi e dei ceti professionali e sociali, della struttura dell'insediamento e del territorio, delle stesse tensioni sociali rende più acuta la crisi dei soggetti collettivi (grandi rappresentanze di interessi, partiti, movimenti e sedi istituzionali di partecipazione sociale a livello periferico) e accentua la sensazione di ingovernabilità del sistema.

Ne sono sintomi sia la ricerca di nuove capacità e possibilità di governo, dal rigore in campo economico alle riforme istituzionali, sia il voto del 26 giugno che ha largamente dimostrato, con il suo significato complessivo di protesta, la profonda

permeabilità della politica da parte della realtà sociale.

Se, dunque, le ragioni della frammentazione sociale sono in gran parte oggettive, se i partiti non riescono ad assicurare alle istituzioni una piena legittimazione democratica, il tentativo di risolvere la crisi del rapporto società-istituzioni nella logica degli aggiustamenti parziali dei meccanismi di rappresentanza degli interessi è destinato all'insuccesso.

Certamente l'alternanza è un obiettivo fondamentale per restituire movimento ad un sistema che ha necessità di rilanciare il dibattito e la stessa competizione politica. Se questo fosse l'obiettivo principale, allora davvero potrebbero bastare alcuni appropriati ritocchi alla forma di Governo e al sistema elettorale per risolvere in termini di ingegneria politica o costituzionale il problema del conseguimento di quell'obiettivo.

Ma, una volta conseguita l'alternanza, rimarrebbe aperto il problema del governare.

Come è possibile allora nel nostro sistema politico ridisegnare le strutture di rappresentanza, tenendo conto del fatto che la crisi dei grandi soggetti collettivi pone il problema di predisporre canali di accesso ai nuovi ceti emergenti per effetto della trasformazione complessiva della struttura di classe?

Il problema, aperto, dello spazio istituzionale da riservare agli interessi, che non si riconoscono nell'intermediazione partitica o perché tendono a

rappresentarsi da soli, o perché i partiti, specie quelli di governo, non riescono più a garantire il soddisfacimento o perché i partiti non sono più in grado, per caduta di tensione ideale o per logoramento degli apparati, di divenire punti di aggregazione o di riferimento, apre il discorso su quale scenario costituzionale sia individuabile in una prospettiva di medio periodo.

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 — in breve, secondo il modello dei cosiddetti assetti neo-corporativi — vale a dire di un sistema di rapporti istituzionalizzati di consultazione e di cooperazione tra Governo, associazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali e di conseguenti decisioni di politica economica del Governo.

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 una efficiente amministrazione pubblica ed uno stretto controllo degli aderenti alle associazioni sindacali e produttive oltre che una considerevole stabilità del Governo.

C'è, però, chi essendo convinto della irreversibilità della perdita del ruolo di mediazione da parte dei grandi soggetti collettivi per via della inarrestabilità del processo di frammentazione e di diversificazione degli interessi nella società post-industriale, ritiene che la strada della creazione di un assetto nel quale continua e istituzionalizzata sia la contrattazione su tutti i principali aspetti delle politiche economiche e sociali finisca con l'essere impraticabile.

E che sia, pertanto, obbligata la prefigurazione di un assetto di aggregazione degli interessi in base ad un modello, le cui caratteristiche essenziali siano: una forte de-burocratizzazione del « centro » del sistema politico con un drastico trasferimento di compiti e di funzioni alla « periferia » del sistema stesso; un decentramento politico così spinto da configurare, di fatto, un assetto federale che sarebbe bilanciato al centro da un esecutivo forte, legittimato dal suffragio diretto, e da un Parlamento altrettanto forte con le stesse capacità di controllo; un effettivo « self-government » locale (anche in questo caso con elezione diretta dei rappresentanti); un Parlamento esaltato da possibilità di controllo su aree di problemi divenute ristrette per effetto del decentramento; una diversa risposta alla crisi del « Welfare State » in termini non di « tagli », ma

di trasferimento agli enti locali e di « privatizzazione » dei servizi.

Di questo scenario, la caratteristica più rilevante sarebbe la combinazione di un « neo-localismo », come rivitalizzazione delle autonomie locali, con un rilancio al centro delle capacità di « leadership » personali carismatiche di tipo democratico.

E' abbastanza evidente che in uno scenario di questo tipo, che presuppone la fine del ruolo di mediazione tra decisionalità di vertice e segmentazione sociale dei grandi soggetti collettivi, la riforma in senso presidenzialistico delle istituzioni di Governo e in senso maggioritario del sistema elettorale diventano scelte obbligate e coerenti.

Come obbligata e necessaria diventa, perché funzionale a un assetto di quel tipo, la trasformazione dei partiti politici incaricati di organizzare i consensi e la rappresentanza degli interessi secondo il nuovo assetto. E' stato scritto: « la caratteristica principale del partito carismatico-plebiscitario, sotto il profilo organizzativo, è di non interporre diaframmi tra l'« élite » al vertice e la base del partito. In altri termini manca di un livello intermedio (e quando c'è è comunque debolissimo) controllato da « sub-leaders » del tipo funzionario e del tipo fiduciario di fazione. La struttura del potere è di tipo « monocratico »: un leader, circondato da una ristretta « élite » nazionale di sua fiducia, governa il partito ottenendo l'investitura della base direttamente nei congressi (suffragio diretto). Come nel partito burocratico anche qui la competizione è fra tendenze: nel partito burocratico perché la coesio-

ne dell'apparato sottrae ai sottogruppi la possibilità di attingere alle risorse necessarie per dare vita a fazioni organizzate; nel partito carismatico-plebiscitario lo stesso risultato è dovuto alla « debolezza » di una organizzazione priva di un solido livello intermedio. A differenza del partito burocratico però, la competizione fra le tendenze è aperta e non clandestina. In una organizzazione di questo genere non esistono meccanismi per diluire o soffocare i conflitti. Gli oppositori del « leader » devono pertanto affrontarlo in campo aperto, sul suo stesso terreno, devono chiedere direttamente alla base del partito l'investitura. Gli incentivi utilizzati sia dal « leader » sia dai suoi oppositori sono esclusivamente di tipo simbolico. In questo partito la struttura del potere interna è sempre, per definizione precaria: è infatti proprio dal carisma di dover essere messo continuamente alla prova. Se la « prova » non viene superata, il carisma svanisce e, poiché non esistono meccanismi organizzativi sostitutivi né di tipo burocratico né di tipo patrimoniale, il leader è immediatamente sconfitto.

L'assemblea — ma regolata da procedure democratiche — è la sede naturale nella quale il « leader », e naturalmente i suoi avversari, costretti a misurarsi sullo stesso terreno, mettono continuamente alla prova il proprio carisma. Non è pertanto casuale che in questo tipo di partiti siano proprio gli avversari del « leader » a chiedere l'introduzione del suffragio indiretto, del meccanismo delle deleghe ».

Il dato politico, però, è un altro: è che, come non si sottolinea mai abbastanza, una società com-

pressa, se non vuole affidarsi allo spontaneismo più o meno frammentario e indistinto, deve riscoprire tra il livello della segmentazione e il recupero della decisionalità di vertice un livello intermedio che è quello di un nuovo ruolo per i grandi soggetti collettivi, come indispensabile elemento di saldatura.

Certamente occorre capire se i soggetti collettivi, chiamati a svolgere questa opera di concentrazione abbiano una vitalità interna che li renda rappresentativi non solo come « parti », ma che li renda anche capaci di sintesi, mobilitazione, identità collettiva. E questo riguarda i sindacati, le associazioni imprenditoriali, i partiti e i movimenti.

Si tratterà di capire se, fuori della rincorsa della società da parte del pubblico e del politico, questi soggetti saranno in grado di evitare errori e comportamenti quali quelli che nel quindicennio trascorso hanno portato alla caduta del loro ruolo di mediazione: se sapranno ad esempio, rifiutare scelte costanti di sanatoria di comportamenti individuali e micro-corporativi (condono fiscale e previdenziale, sanatoria urbanistica), selezionare domande e interessi (finanziamenti diffusi in caso di calamità naturali, case a tutti gli sfrattati indipendentemente dalla verifica delle condizioni di reddito e di bisogno); se sapranno evitare la scelta di lasciare ad una sorta di autogestione del proprio ruolo e della propria funzione nella società le grandi e tradizionali categorie di interessi; e se sapranno in definitiva, costruire e interpretare dal basso un concetto generale di interesse collettivo.

Si tratterà anche di ripensare ai modi in cui negli anni settanta si è ritenuto di aprire spazi nelle istituzioni alla società e di valutarne, ad esempio, il più importante esperimento praticato in quegli anni: quello della partecipazione che, pensata appunto 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.

Ma nessuno può pensare che il rilancio dei grandi soggetti collettivi sia possibile senza che l'assetto istituzionale sia tale da consentirne una ripresa di ruolo e di consenso.

Se è vero che la cultura collettiva, l'autonomia, il senso di identità soprattutto del sindacato, si possono recuperare solo sul tavolo di una neo-contrattualità mirata e flessibile, allora il modello costituzionale non può essere altro che quello in cui il nucleo centrale del sistema sia retto da una continua e istituzionalizzata contrattazione nazionale tra le grandi organizzazioni di intermediazione degli interessi (sindacali ed imprenditoriali) e gli attori politici « centrali » (partiti, Governo, alta burocra-

zia). E come attori politici privilegiati i partiti popolari a forte radicamento sociale.

Non si tratta di investire solo i temi tradizionali dei patti neo-corporativi del passato (costo del lavoro, politiche dei redditi), ma di estendere la contrattazione a tutti i principali aspetti delle politiche economiche e sociali, dal controllo degli investimenti alle politiche fiscali, ai problemi regolativi e retributivi del settore pubblico etc.

L'estensione della trattativa alla globalità dei temi economici, anche come rimedio alla crisi del « Welfare State », esclude che si tratti — come mostrano di temere gli amici del « Nuovo Osservatore » — di una tendenza ad assicurare la governabilità del sistema mediante risoluzioni normative autoritarie nell'ambito dell'autonomia non solo delle relazioni industriali, ma anche della dinamica politica.

E si può essere, quindi, d'accordo sul fatto che le procedure della contrattazione debbano essere intese come strumento di governabilità consensuale e di maggiore efficienza nella trasmissione e nella interpretazione della complessità della domanda sociale e non come riduttive dei valori emergenti e coercitive dell'autoregolazione dei gruppi.

Per questo scenario, nel quale la funzione del Parlamento è di legittimare il sistema della contrattazione, la competizione elettorale non può essere regolata che dal sistema proporzionale, se è vero che è quello più conforme alla teoria della sovranità popolare e quello che — come da qualcuno è stato detto — vanta più solide credenze demografiche

perché valorizza al massimo, a livello elettorale, la libertà di scelta e, a livello degli organi, la loro rappresentatività.

E una volta che la funzione di produrre decisioni sia riservata alla sede della contrattazione, perde di significato anche il rilievo critico secondo cui, massimizzando la democrazia solo sul versante dell'entrata e non anche su quello dell'uscita, cioè della produzione di decisioni, il sistema proporzionale non favorirebbe la governabilità.

E, quindi, se anche per quanto riguarda la forma di Governo, correttivi in senso presidenzialistico sono i meno compatibili con il modello costituzionale conforme all'esigenza di rilanciare il ruolo dei grandi soggetti collettivi come il solo modo per governare con il consenso democratico di grandi masse una società complessa e articolata, ma non condannata all'indistinto, il problema da risolvere resta quale per la Democrazia Cristiana in relazione alla sua storia, alla sua tradizione di partito popolare è la scelta di assetto costituzionale del Paese e insieme di modello di partito che ritiene di proporre per uscire dalla crisi, partecipando al grande dibattito sul futuro della società italiana degli anni '80.

Mi sembra che non ci siano molti dubbi.

Ma questo appartiene alle conclusioni politiche del Convegno.