

Lello Lombardi

**LO STATO
DEL PARTITO
E
DEI PARTITI**

Saint-Vincent 1985

Lello Lombardi

LO STATO DEL PARTITO E DEI PARTITI

Saint-Vincent 1985

Convegno di studi politici organizzato dai Centri Studi "Giuseppe Donati" del Piemonte, della Liguria e di Milano, "Longhi Zadei" di Brescia, "Giulio Pastore" di Bergamo e "Achille Grandi" di Pavia.

1. STATO DEI PARTITI E « QUESTIONE ISTITUZIONALE »

La « questione istituzionale », così come si è andata sviluppando nel Paese è, soprattutto, un dibattito sullo « stato dei partiti » disegnato dalla Costituzione del 1947; un dibattito che investe la capacità dei partiti politici di fungere da cerniera tra la società civile e le istituzioni e di riuscire a canalizzare verso le istituzioni le nuove domande sociali e politiche, indotte anche nel nostro Paese dalle trasformazioni intervenute nelle democrazie industriali dell'occidente.

Gli amici che ci seguono ricorderanno che in quel dibattito noi di « Forze Nuove » ci siamo collocati tra coloro che individuano la ragione centrale dei difetti di funzionamento del nostro sistema politico proprio nell'alterazione del rapporto società-partiti-istituzioni; c'è invece chi ritiene che sia necessario o sufficiente attenuare la funzione di mediazione dei partiti, sia assicurando un più diretto rapporto cittadini-istituzioni, sia riducendo la cosiddetta frammentazione partitica; e ritiene che questo vada fatto con interventi sulla forma di governo (elezione diretta delle più alte cariche dello Stato o anche degli enti locali) e sul sistema elettorale (riduzione della proporzionalità).

3

Noi, come si sa, e con noi la Commissione Bozzi, che ha accantonato le proposte di Scoppola e di Ruffilli, siamo stati di opinione diversa: contro la scelta presidenzialistica e contro la riduzione del tasso di proporzionalità del metodo elettorale per le ragioni che abbiamo esposto in varie sedi, ma soprattutto a Montegrotto e qui a Saint Vincent lo scorso anno: quelle ragioni sono radicate oltretutto nella tradizione popolare e sturziana del partito e nelle lotte e nei valori dai quali è nata la Repubblica, nella ragionata consapevolezza che la selezione della classe dirigente in una realtà articolata e complessa debba affidarsi non a procedure elitarie, ma a sistemi che valorizzino al massimo la libertà di scelta, a livello elettorale, e la loro rappresentatività a livello degli organi. Non si è trattato di sottovalutare, anche guardando all'immediato, il significato della frammentazione partitica e i suoi effetti sulla stabilità e sulla capacità di decisione delle coalizioni di Governo; ma piuttosto si è tenuto conto che una risposta solo in termini di ingegneria costituzionale è insufficiente. Anche avendo presente la difficoltà di risposte adeguate alla complessità sociale, il problema di ridurre la frammentazione partitica e di accrescere la capacità decisionale del sistema non può, secondo noi, trovare soluzione diversa dalle intese politiche tra quelle forze che siano omogenee per la comune credenza nei valori di fondo.

Non si tratta, in definitiva, di tendere alla semplificazione elettorale introducendo sistemi come quello francese (maggioritario con collegio uninominale a due turni), nè come quello tedesco (proporzionale ma con soglia di esclusione al 5% dei voti); si tratta, invece, di ridurre il consenso alle forze c.d. « anti-sistema » migliorando il rendimento politico di quelle « pro-sistema ».

D'altra parte è stato, chiarito da tempo che non è vero che il sistema proporzionale favorisce la frammentazione partitica, perché, invece, si limita a riprodurla; e ci siamo resi conto che la proposta di sistemi elettorali del tipo descritto, come ogni altro che modifichi significativamente le regole del gioco, è praticamente inaccettabile; oltretutto, tali sistemi rischiano di produrre effetti diversi, se non addirittura opposti, rispetto a quelli sperati.

Nè siamo stati disattenti rispetto alle proposte del gruppo di

Milano del Prof. Miglio, che prevedono un progetto organico di nuova costituzione sviluppato su tre pilastri: forte esecutivo, forte parlamento, forti controlli.

Quelle proposte comprendono, tra le altre, la riduzione del potere dei partiti e dei sindacati e la loro riconduzione a controlli giuridici: il rafforzamento del potere politico centrale, espressione del solo « sovrano » politico, il corpo elettorale nazionale; la regolamentazione interna dell'organizzazione e dell'attività dei sindacati; la costituzione di una sezione speciale della Corte di Cassazione che vigili sulla democraticità dello statuto e delle regole di funzionamento interno dei partiti; la costituzione di una rete di procuratori civici, eletti dal popolo in ogni provincia, con accesso alla nuova figura del procuratore civico presso la Corte Costituzionale etc.

Le proposte del « gruppo di Milano », che tendono a cogliere una aspirazione diffusa al rafforzamento dell'ordine istituzionale, sottintendono tuttavia la forte attenuazione nella società post-industriale del ruolo dei grandi soggetti collettivi. Esse si muovono in una logica più ampia di quella delle proposte rivolte alla riduzione della frammentazione partitica e si collocano tra i discorsi su quali siano i futuri assetti prefigurabili in relazione alla trasformazione dei regimi politici democratici.

2. PARTITI E CORRENTI DAL 1946 AL 1970

In effetti, il ruolo dei partiti negli anni '80 si presenta profondamente diverso da quello svolto nel periodo che va dalla fondazione della Repubblica alla grande crisi degli anni '70.

In quegli anni il ruolo dei partiti ed il loro grande merito storico fu quello di avere contribuito a mobilitare e ad integrare nel sistema politico vaste masse contadine, urbane, femminili. I partiti consentivano allora il fondarsi di una sana competizione politica riconoscendosi reciprocamente un'ampia rappresentatività sociale. Allora, la polemica antipartitocratica era fondamentalmente una polemica antiverticistica e si rivolgeva contro la — vera

o presunta — sovrapposizione della volontà dei vertici partitici ad ogni altra istanza, alla indipendenza dei singoli parlamentari, alle decisioni dell'amministrazione, a scelte economiche e di governo.

Adesso, invece, la polemica antipartitocratica si rivolge contro l'inefficienza della maggior parte degli apparati pubblici, contro la loro proliferazione e la proliferazione di una foltissima classe politico-amministrativa che detiene vasti e diffusi (anche se non forti) poteri e che nella opinione comune gode di numerosi privilegi. La polemica antipartitocratica degli anni ottanta nasce *certainemente* da una generale incapacità della pubblica amministrazione a decidere e provvedere e si rivolge in particolare nei confronti della diffusione e dispersione dei centri di decisione.

E' stato anche osservato che « la partitocrazia che veniva criticata vent'anni fa coincide con un assetto dove poche centinaia di leaders decidevano e controllavano vasti apparati centralizzati. La partitocrazia che viene criticata oggi coincide invece con un assetto altamente decentrato (o disgregato) dove moltissimi soggetti detengono parti o frammenti di potere in un quadro decisionale procedurale lento e contraddittorio. La critica alla partitocrazia di ieri implicava una domanda di maggiore partecipazione, mentre oggi la stessa polemica sembra indicare una domanda di maggiore efficacia decisionale ».

Si precisa anche che intanto può parlarsi correttamente di « partitocrazia » in quanto ci si riferisca alla cosiddetta fase « verticale » della politica repubblicana, dal 1948 alla fine degli anni '60; in realtà, solo in questo periodo i partiti sarebbero stati i reali protagonisti della vita politica, essendo favoriti dalla centralizzazione del sistema amministrativo e dal controllo da parte del Governo di tutti i vertici dello Stato, del parastato e dell'industria pubblica; dal sostanziale controllo dei sindacati ad opera dei partiti a livello nazionale e dal controllo da parte dei partiti dei gruppi di interesse nonché delle amministrazioni locali dai vertici nazionali dei partiti.

In questa fase, (gli anni dal 1948 alla fine degli anni Sessanta) il potere dei partiti si sviluppa in un sistema polarizzato e frammentato: si esercita con l'esclusione dal potere centrale delle

opposizioni e in costanza di coalizioni tra partiti. Il potere dei partiti si estende, altresì, in conseguenza della separazione tra classe politica e classe burocratica; l'alta burocrazia è di fatto esclusa dalla classe dirigente e si tende a sostituirla con personale politico-amministrativo al vertice degli enti e del settore economico. E' appunto in questa fase che assume grande rilevanza il potere delle correnti dei partiti e la loro strutturazione anch'essa centralizzata e verticalizzata analogamente alle altre strutture politiche nazionali.

E' stata spesso fatta la distinzione, soprattutto per quanto riguarda la D.C., tra correnti ideologiche (o di principio) e correnti di convenienza; sta di fatto che il consolidamento e la strutturazione delle correnti operanti nei partiti delle coalizioni di governo incidono in quel periodo sensibilmente sulla dinamica della competizione politica. La rinuncia alla correzione del sistema elettorale dopo il fallimento della legge del 1953, l'aumento della polarizzazione elettorale, cioè della distanza ideologica tra i partiti su un arco che va dall'estrema destra all'estrema sinistra, e la convinzione della irreversibilità della formula di centro-sinistra incoraggiano l'estensione della competizione « intrapartitica », l'intreccio di collegamenti tra correnti di partiti diversi e la modificazione delle logiche delle scelte, da quelle relative alla stessa composizione dei governi e alla più vasta tipologia dei comportamenti.

Non vi è dubbio che nel periodo del centro-sinistra l'articolazione della dialettica interna alla D.C. e tra i partiti della coalizione di governo è legata essenzialmente ai comportamenti delle correnti; un processo, per quanto riguarda la D.C., che si accentua a partire dal 1959 con la spaccatura di Iniziativa Democratica. La elezione presidenziale del 1964, che vede la contrapposizione a Leone, candidato ufficiale, di Pastore e di Fanfani, votato, tra l'altro, dal PSIUP, e la elezione di Saragat, votato dalla maggioranza dei parlamentari dc insieme a tutti i partiti di sinistra; prima di questa, nel 1959, la caduta del governo Fanfani D.C. - PSDI ad opera dei « franchi tiratori »; ancora l'operazione Milazzo in Sicilia con una scissione della D.C. e un governo formato da destre, sinistre e dissidenti democristiani sono alcuni aspetti della inciden-

za della competizione intrapartitica sulla vicenda politica complessiva.

Occorre dire subito che complessivamente il giudizio sul fenomeno del correntismo è, in Italia, molto severo.

Le correnti, soprattutto quelle della D.C. e, correlativamente, del PSI vengono indicate come la causa principale, a partire dal 1962-64, del progressivo deperimento dei partiti a causa della perdita di contenuto ideologico e politico e del loro scadimento a gruppi di potere.

E' stato anche scritto, con riferimento a quel periodo: « da una parte, non ci sono più alternative di governo, dall'altra, il proporzionalismo interno introdotto dalla D.C. nel 1964 stabilizza e incentiva il frazionismo all'interno del partito. Un processo analogo si sviluppa frattanto nel Partito socialista unificato. In una coalizione irreversibile che è una coalizione predominante, il ricambio e la lotta per il potere viene inevitabilmente ad assumere il carattere di lotta di correnti (frazioni) che si alleano al di sopra dei confini dei rispettivi partiti, per contestare le maggioranze esistenti in ciascun momento ».

E si è pure definito il nostro sistema politico come un sistema di « multipartitismo policorrente », non responsabile nei confronti dell'elettorato ed endemicamente instabile.

Effettivamente, non può negarsi che la fase di deperimento dei partiti politici e la perdita di ruolo nel rapporto società-partiti-istituzioni ha coinciso con la crescita del potere delle correnti e la loro strutturazione negli anni del centro-sinistra. E senza dubbio in quel periodo la selezione del personale politico fu assai più rivolta alle esigenze della competizione intrapartitica che non di quella interpartitica.

E neppure si può negare che la prevalente attenzione per questo tipo di competizione abbia sostanzialmente trasferito la funzione decisionale dalle sedi istituzionali dei partiti ai centri decisionali reali nei ministeri, negli assessorati, nelle sedi del potere economico, così riducendo le capacità del Governo, estendendo l'area del sottogoverno e trasformando i processi di selezione della classe politica in operazioni di « terziarizzazione burocratica ».

tica »; e che ciò che era evidente era la diminuzione della capacità, della voglia e della stessa abitudine ad un lavoro di presenza sociale e politica nel Paese.

Questa obiettiva degenerazione della funzione del partito viene indicata come una delle cause non secondarie della fine del collateralismo.

Nello stesso periodo, un analogo processo colpisce il PSI.

Ma bisogna anche tenere presente che, stabiliti come invalidabili i confini di una maggioranza politica e parlamentare, non sarebbe stato possibile, senza le correnti dei partiti, corrispondenti quasi sempre a interessi ed esigenze realmente presenti nella base sociale di ciascun partito e nella cultura di riferimento, articolare una efficace dialettica politica non solo tra i partiti della coalizione ma anche tra questi e la opposizione. Le correnti hanno, cioè, consentito ad un sistema caratterizzato da un multipartitismo, che vedeva in maggioranza una coalizione di forze non eccessivamente omogenee, una flessibilità sufficiente a salvaguardare le linee fondamentali del sistema.

E questo va detto, perché la vera ragione dello scadimento del ruolo dei partiti e, con essi, delle loro correnti va ricercata soprattutto nelle trasformazioni intervenute nella società italiana alla fine degli anni Sessanta.

3. IL TRIENNIO DELLA SOLIDARIETA' NAZIONALE

Il periodo, infatti, che segna più decisamente la trasformazione della funzione dei partiti nel Paese è quello delle maggioranze di solidarietà nazionale. Esso coincide con il dilagare della contestazione giovanile 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.

Le caratteristiche del sistema partitico in quel periodo, che tra governi della non sfiducia, dell'accordo programmatico, della unità nazionale conobbe due anni di ascesa ed uno di declino,

concludendosi con la sconfitta comunista nelle elezioni anticipate del 3 giugno 1979 furono:

a) innanzitutto la riduzione della maggioranza dei sei partiti a un asse preferenziale DC-PCI, praticamente una diarchia dei due partiti più consistenti, i quali costituivano a tutti gli effetti *i due punti di coagulazione alternativi e contrari della distribuzione delle forze politiche*;

b) la sospensione di fatto, almeno nel biennio 1976-78, della dialettica politica ed il blocco della dinamica correntizia, sia per la diminuzione del ruolo dei partiti minori dell'area centrale, sia per il centralismo del PCI. Nel frattempo — e mentre il PCI si erigeva a difensore delle tradizioni culturali e politiche democristiane e socialiste nella tendenza a legittimare, all'interno delle singole culture, le élites che avrebbero dovuto sospendere quelle culture verso la politica consociativa — veniva avanti una produzione legislativa di grande rilievo su aspetti cruciali della vita nazionale, destinata a cambiare il panorama istituzionale e a determinare profondi mutamenti sociali nel Paese.

Alla dilatazione, infatti, con le elezioni locali del 1975, delle maggioranze di sinistra, di tale ampiezza da configurare a livello periferico un microsistema politico simile a quello centrale, ma di segno rovesciato, faceva riscontro il trasferimento, con il D.P.R. 616, di una assai consistente quota di potere dal centro alla periferia, il rafforzamento del livello locale della classe politica, oramai nella disponibilità di risorse autonome, lo scioglimento delle IPAB, la legge 457 del 1978 sulla edilizia residenziale, la legge 285 del 1977 sulla occupazione giovanile, la 833 del servizio sanitario nazionale; leggi che sono state tutte sottoposte a severo giudizio critico negli anni '80.

c) nel frattempo, la contestazione giovanile attraversava la società civile investendo istituzioni, partiti e sindacati, mentre i gruppi operavano per disarticolare l'organizzazione produttiva ed i movimenti giovanili dei partiti costituzionali dovevano registrare la defezione di circa dieci classi di giovani, che avevano scelto altri canali di militanza;

d) alla stabilità di vertice della coalizione, rafforzata da

comportamenti collaborativi sindacali (linea dell'EUR della Triplice) si contrapponevano una serie di tendenze centrifughe periferiche: la crisi di numerose maggioranze negli enti locali, la linea intransigente di federazioni sindacali di categoria e il rafforzamento dei c.d. « autonomi », l'alta percentuale di voti contrari al finanziamento pubblico dei partiti (43,7%) nel referendum del giugno 1978 e l'affermazione delle liste locali nelle elezioni regionali del giugno 1978.

La ripresa della iniziativa partitica socialista, che ha offerto all'ala dc anticompromesso e ai partiti laici una prospettiva di maggioranza di governo alternativa alla coalizione di solidarietà nazionale e la sconfitta comunista nelle elezioni anticipate del 3 giugno 1979, ripristinavano le condizioni della competizione politica, aprendo la stagione di un nuovo assetto partitico con uno scenario *tuttavia* profondamente diverso da quello della precedente coalizione di centro-sinistra.

4. I PARTITI ALLE SOGLIE DEGLI ANNI OTTANTA

Lo scenario politico degli anni Ottanta si presenta caratterizzato da:

a) una lieve tendenza alla riduzione della polarizzazione elettorale, i cui massimi valori risalgono alle elezioni del 1948 e del 1953: il voto del 12 maggio 1985 e quello successivo referendario rovesciano infatti il significato della consultazione elettorale del 1983 e delle europee del 1984, indicando una netta propensione alla stabilizzazione. Se si considera che nelle elezioni politiche del 1983 le forze classificabili « anti sistema » (termine con il quale si usa indicare il grado di conflittualità delle forze in competizione per la distanza tra i rispettivi valori di riferimento) avevano totalizzato il 38,2% dei voti per la Camera (alle europee il 41,2%) risulta evidenziata nel 1985 una vasta area pro-sistema nella quale sono collocati DC, PSI, PRI, PSDI e PLI, un'area di semiaccettazione del sistema, comprendente radicali, comunisti e, in un certo senso, missini, un'area antisistema priva di presenze significative:

b) persiste, tuttavia, tra i partiti della stessa area politica centrale una elevata competitività con conseguente difficoltà ad esprimere una efficace e continua unità di indirizzo e di gestione.

A livello di sistema politico si evidenzia la permanenza dei difetti di funzionamento delle istituzioni che potremmo definire tradizionali: innanzitutto la superproduzione legislativa e lo sconfinamento del Parlamento nell'attività dell'esecutivo anche come effetto della debolezza e della inefficienza dell'amministrazione pubblica e della sua diminuita capacità di programmare ed emanare atti generali senza scaricare sul Parlamento problemi grandi e piccoli di natura amministrativa. D'altra parte l'amministrazione, soprattutto l'alta burocrazia, è stata tenuta estranea alla formazione della classe dirigente e obbedisce prevalentemente a logiche interne di tipo burocratico. La separazione tra classe politica e amministrativa, aggravata dall'esistenza, a livello periferico, di una classe amministrativa che nel sistema delle autonomie realizzato negli anni Settanta è stata di nomina permanentemente partitica e, a livello centrale, dalla breve durata dei Governi, impedisce il funzionamento corretto dello Stato e, in particolare, l'esercizio da parte del Parlamento della funzione di controllo.

Nello stesso tempo nella legislazione, soprattutto quelle regionale, i procedimenti amministrativi risultano sempre più complessi: è previsto l'intervento, in ogni processo decisionale, di enti locali, di uffici dell'amministrazione centrale, di sindacati, di gruppi organizzati e così via. L'aumento dei residui passivi è in gran parte legato alla complicazione legislativa dei meccanismi di spesa.

L'assetto complessivo dei rapporti tra partiti, istituzioni e amministrazione risulta pertanto caratterizzato da un consistente indebolimento della istituzione-Governo, dalla divisione del potere di produrre decisioni tra il governo centrale, espresso dai vertici dei partiti di maggioranza, il Parlamento, investito anche di funzioni amministrative e nel quale le opposizioni partecipano, spesso con effetto di veto, al potere legislativo e amministrativo, le maggioranze di governi regionali e comunali, sia di pentapartito che di sinistra, i poteri di controllo statuiti, e i contropoteri di

fatto, dei sindacati nell'amministrazione statale e negli enti. Il potere che residua all'alta amministrazione è soprattutto quello che deriva dalla rapida successione dei titolari dei vari dicasteri per la breve durata dei governi.

A questi difetti di funzionamento, che, come si è detto, potrebbero definirsi tradizionali, si aggiungono con tutti i caratteri dell'emergenza per le proporzioni che vanno assumendo quello della crescita incontrollata del deficit del debito pubblico e la crisi di efficienza delle istituzioni del Welfare State.

Mi pare sia stato detto: il deficit annuale del bilancio dello Stato cresce annualmente in proporzione geometrica, anche e soprattutto per effetto di una legislazione che, statuendo il diritto soggettivo del cittadino all'ottenimento di determinate prestazioni, prevede meccanismi automatici di formazione della spesa, fuori delle decisioni del Ministero del Tesoro.

Le procedure di controllo che avrebbero dovuto attivarsi all'inizio scattano solo a consuntivo e a spesa effettuata.

Il problema è, perciò, non quello di operare soltanto tagli per limitare la crescita incontrollata, quanto di modificare i meccanismi istituzionali vigenti e di introdurre per le leggi future particolari salvaguardie, quali, ad esempio una pregiudiziale finanziaria analoga o sostitutiva di quella spesso inutile di costituzionalità. Oltretutto questa misura di salvaguardia potrebbe essere introdotta con la semplice modifica dei Regolamenti parlamentari.

Certamente, il problema della crescita eccessiva della spesa pubblica per l'alimentazione del Welfare State non è solo italiano, ma riguarda tutte le democrazie industriali.

Senonché in Italia assume particolare rilievo non solo per gli effetti di dissesto che indicava Lizzeri (una evoluzione verso la parità con il PIL), quanto per la perpetua insufficienza del gettito tributario necessario per farvi fronte insieme alla sostanziale ingiustizia del sistema fiscale nel suo complesso. Il che innesca un processo di protesta crescente.

E le diseguaglianze indotte non solo dai meccanismi dei singoli tributi, prima di tutti l'IRPEF, in gran parte dovute alla inefficienza dell'amministrazione finanziaria, che costringe ad ap-

plicare meccanismi automatici di prelievo, sono aggravate dalla necessità di utilizzare il sistema fiscale assai più in funzione della alimentazione della spesa pubblica che non della redistribuzione del reddito.

In un Paese come il nostro, in cui mediamente il 40% del reddito individuale è assorbito dal fisco, in cui il 55% del gettito tributario proviene dalla imposizione diretta e in cui la maggior parte della imposizione diretta è fronteggiata dai lavoratori dipendenti, i cui redditi sono per di più soggetti a quell'altra imposta occulta che è il « fiscal drag », le ineguaglianze indotte dal sistema fiscale investono direttamente il grado di consenso verso il sistema politico.

Esse si sommano alle altre diseguaglianze provocate proprio dalle istituzioni dell'eguaglianza del Welfare State, perché i servizi pubblici che sono offerti ai livelli di scarsa efficienza che tutti conoscono diventano i servizi dei meno abbienti.

La crisi di efficienza delle istituzioni del Welfare State non è tuttavia essa la causa della crisi dei partiti, ma è dovuta a processi più profondi che si legano certamente, ma non esclusivamente alle trasformazioni sociali indotte dalle politiche Keynesiane.

5. LA CRISI DEI PARTITI

La crisi dei partiti nelle democrazie industriali, come compressione del loro ruolo, viene fatta coincidere con la trasformazione del c.d. partito (burocratico) di massa in partito (professionale) elettorale.

I mutamenti organizzativi avvengono sotto la spinta di sfide esterne e, soprattutto delle modificazioni non solo della struttura di classe, ma anche degli atteggiamenti culturali di diversi gruppi sociali.

Le modificazioni, infatti, intervenute nel campo della comunicazione politica, per via della diffusione dei « mass-media » e, in particolare, della televisione, cambiano le tecniche della propaganda e i ruoli delle organizzazioni collaterali, dei funzionari,

degli iscritti: diminuisce il peso della organizzazione, dell'apparato e cresce quello dei rappresentanti pubblici di nomina elettiva.

Il partito di massa è caratterizzato da un ruolo centrale dell'apparato, quello elettorale dalla centralità di esperti e tecnici dotati di competenze specialistiche; quello, il partito di massa, da legami organizzativi forti, questo, il partito elettorale, da legami organizzativi deboli; il primo da un riferimento politico all'elettorato di appartenenza, il secondo dall'appello all'elettorato d'opinione, l'uno dalla direzione collegiale, l'altro dalla direzione personalizzata.

Anche i partiti italiani stanno subendo con una rapidità che è inversamente proporzionale al loro grado di istituzionalizzazione, questa trasformazione. Essa è caratterizzata da una marcata riduzione del « bagaglio ideologico » del partito e dalla concentrazione della propaganda più che su progetti di lungo respiro su temi generali di particolare risonanza presso l'elettorato (spesa pubblica, ordine pubblico e così via).

Nel processo di trasformazione i partiti si aprono sempre di più ai gruppi di interesse, mentre si allentano i rapporti con le organizzazioni collaterali, sindacali, religiose, ecc., perdono peso politico gli iscritti e declina la militanza di base; si rafforza il potere organizzativo dei leaders; si accentua la debolezza del rapporto partito-elettori e diminuisce l'ancoraggio a un forte insediamento sociale e a solide sub-culture politiche.

Le modificazioni intervenute nella struttura di classe e nella comunicazione politica incidono anche su quelle che sono le tradizionali funzioni dei partiti e, cioè, la organizzazione e la trasmissione delle domande sociali e politiche, la selezione della classe dirigente e la determinazione della politica generale dello Stato: le sub-culture politiche, che prima erano stabilizzate dall'insediamento organizzativo dei partiti, e che nei rapporti tra i partiti e gli elettori svolgono un ruolo più importante delle organizzazioni collaterali, e dell'apparato risultano erose dai nuovi mezzi di comunicazione; l'attenuazione del vincolo ideologico, come cemento delle sub-culture politiche, indebolisce la funzione di organizzazione e di espressione delle domande sociali e politiche.

E poiché la erosione delle culture di riferimento determina un vuoto di identità collettiva, risulta moltiplicata la frammentazione delle strutture di rappresentanza degli interessi ed aumentano le esplosioni corporative.

I gruppi di interesse divengono, perciò, sempre più incidenti nella selezione della classe dirigente, sponsorizzando massicciamente i propri candidati, presentati solo nominalmente dai partiti. La capacità dei partiti per questa funzione viene, quindi, ridotta. E altrettanto avviene per la capacità dei partiti di determinare la politica generale del Paese, intralciati come sono da gruppi di interesse sempre più numerosi, dalla tendenza all'estensione dei processi di autonomizzazione, dalla moltiplicazione e dalla concorrenza delle associazioni che si formano su singoli problemi.

L'affermazione, quindi, del partito elettorale come effetto della maggiore articolazione della società, ha per risultato di aggravare la crisi di legittimità del sistema e di accrescere la potenziale instabilità dell'elettorato.

6. I CAMBIAMENTI DELLA POLITICA

Ma c'è un altro aspetto che merita di essere considerato. Ed è quello del collegamento tra l'affermazione del modello di partito professionale elettorale e quella che viene definita la « trasformazione dello spazio politico della competizione elettorale ».

Da tempo, in Europa, almeno dall'inizio della società industriale, le identificazioni dei partiti e la qualificazione dei comportamenti verso la politica, la collocazione degli elettori sono avvenute sulla dimensione unica della distinzione politica cruciale « destra-sinistra »; questo soprattutto nell'epoca della espansione delle politiche assistenziali e del Welfare State.

Ma negli anni Ottanta cambiano i termini delle divisioni politiche, perché le alternative sociali sono diverse: l'alternativa disoccupazione/inflazione non discrimina gruppi sociali dai confini sempre riconoscibili; la disoccupazione è anche disoccupazione intellettuale, l'inflazione divide i salariati fra settori protetti e non,

attraversa e divide i ceti borghesi, colpisce i redditi da lavoro e perché le distinzioni culturali (classi subalterne e classi privilegiate, libero mercato e collettivizzazione) che davano senso alla distinzione destra-sinistra si attenuano; la dimensione della competizione cambia quindi nel senso che, quanto meno, alla divisione tradizionale (destra-sinistra) se ne aggiungono altre che servono a identificare partiti e comportamenti politici non convenzionali. Tutta la cosiddetta « anti-politica » e la stessa polemica « antipartitocratica » in Italia sono o possono essere il risultato di spinte che hanno motivazioni politiche opposte. E questo vale, ad esempio, per le tematiche ecologiche che sono condivise da giovani radicali ma anche da popolazioni rurali (le centrali nucleari), per i movimenti femministi degli anni Settanta che interessano movimenti di destra e di sinistra, per i conflitti etnico-linguistici etc.

Certamente, la distinzione destra-sinistra resta cruciale: ma l'emergere di nuove distinzioni tende ad attraversare la organizzazione della società così come espressa dal partito di massa e a separare le classi dirigenti non solo dei partiti conservatori, ma anche di quelli progressisti, le organizzazioni imprenditoriali, ma anche le grandi centrali sindacali da gruppi sempre più consistenti di cittadini. In particolare, la dimensione pro o contro l'« establishment », che si è espressa prima nei movimenti collettivi degli anni Sessanta e Settanta e si esprime oggi variamente o col moto di protesta o con l'appoggio a liste « alternative » o col rifiuto della politica, non comporta necessariamente l'affermazione di nuove organizzazioni politiche, ma cambia lo spazio politico, aggiungendo nuovi modi di identificazione dei comportamenti politici.

Il collegamento dell'affermazione del partito elettorale con il cambiamento dello spazio politico è nel senso che le nuove divisioni accelerano le trasformazioni dei partiti, indebolendo ulteriormente le subculture politiche tradizionali e che, a sua volta, il declino del partito di massa accentua le condizioni di instabilità e di ingovernabilità del sistema.

Viceversa, lo spazio politico legato al partito di massa, consentendo agli elettori di scegliere più attraverso l'immagine del

partito che su programmi specifici, agevola le scelte elettorali, stabilizza comportamenti e aspettative, offre agli attori politici criteri di scelta sufficientemente univoci.

Indubbiamente l'affermarsi del partito (professionale) elettorale è il risultato della modernizzazione, dell'aumento dei livelli di istruzione, del miglioramento di vita di interi gruppi, classi e ceti prima emarginati; e certamente questa trasformazione coincide con un'epoca di partecipazione meno subalterna alle élites politiche di quella che si realizzava col partito di massa. Però il vuoto di identità collettive che questa trasformazione comporta è il vero problema politico che occorre risolvere, perché è il nocciolo della governabilità del sistema politico: è esso la questione istituzionale.

7. QUALE FUTURO PER I PARTITI

Se questo modello di partito abbia un futuro è questione legata alle possibili prefigurazioni degli sviluppi di una fase, quella post-industriale, indubbiamente di transizione e non destinata a durare a lungo.

Le alternative prefigurabili riguardano o la possibilità che i partiti procedano verso una progressiva dissoluzione, o che si verifichi il rilancio dei partiti esistenti con la ripresa della capacità di espressione politica e con il recupero di identità antiche, o che si affaccino sulla scena politica nuovi attori i quali tentino di dare vita a nuove e stabili identità collettive, contribuendo a ridisegnare il volto delle società occidentali più segnate dal malessere sociale.

L'analisi approfondita di queste alternative porterebbe assai lontano. Ma qualche osservazione è per ora possibile.

Innanzitutto, fuori delle 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, nella nuova condizione di una 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 collettive.

Si tratta di comprendere come questo sia possibile: *se debbano cambiare i moduli organizzativi dei partiti politici oppure in che direzione debba rivolgersi la spinta alla innovazione della loro proposta.*

Indubbiamente, nella logica dell'affermazione del partito elettorale, si rafforzano le tendenze a predisporre meccanismi istituzionali che personalizzino fortemente la « leadership » e che accentuino l'attenzione sulla personalità e la capacità dei candidati e di gruppi dirigenti, secondo tendenze già in corso, favorite dall'espansione dei mezzi di comunicazione di massa.

Ma al di là degli ostacoli che questo processo incontrerebbe nella struttura burocratizzata dei partiti esistenti, nessun partito (nessun partito è tutto di un tipo o di massa o elettorale) sta di fatto che la eccezionalità della fase, nella quale non è escluso che il leader carismatico possa esercitare capacità decisionali sfuggite ai partiti, non può non essere destinata a lasciare il posto alla creazione di una organizzazione che, al momento, non potrebbe essere pensata in maniera diversa da quella dei partiti politici.

D'altra parte, se il problema del partito elettorale è che non riesce a colmare il vuoto di identità collettive per la diminuita capacità, rispetto al partito di massa, di esprimere una cultura politica e di organizzare le domande sociali e politiche, la personalizzazione della leadership non solo non può bastare, ma rischia di divenire pericolosa. Perché se la legittimità delle istituzioni non viene prodotta dalla competizione tra partiti, la sola che consente di rendere responsabili i governanti rispetto ai governati e di creare il ricambio politico e l'alternanza, allora spetterà ai capi carismatici di legittimare i sistemi politici; e questa è una soluzione non democratica.

Il problema, allora, è di esplorare non già quali modifiche organizzative siano da apportare ai modelli di partito, ma in che direzione debba muoversi una innovazione politica che parta dall'interno del sistema politico, dal momento che il « party govern-

ment » non ha altre alternative reali che il modello carismatico, poiché né i gruppi, né i movimenti possono sostituire i partiti nelle funzioni di rappresentanza, di decisionalità e di responsabilità.

Nel sistema partitico italiano la D.C. e il P.S.I. stanno sperimentando una tendenza alla personalizzazione della leadership con una accentuata evoluzione verso il modello di partito (professionale) elettorale. In questa logica si collocano nella DC le proposte di modifica del sistema elettorale interno e delle regole di convivenza con una ulteriore riduzione della presenza e del ruolo delle correnti.

La DC ha deciso per il ritorno alla elezione diretta del Segretario politico (estendendola ai livelli regionale e provinciale) in un congresso nel quale quella scelta statutaria veniva collegata alle trasformazioni dei partiti di massa ed alla loro inadeguatezza come attori politici nella società complessa, portando avanti la riflessione iniziata con l'Assemblea Nazionale della fine del 1981.

Senonché va ricordato che, se la elezione diretta del Segretario politico venne effettivamente indicata dall'Assemblea Nazionale — e De Mita ha raccontato in che modo — il modello di partito suggerito fu tutt'altro che quello elettorale. L'Assemblea Nazionale, infatti, affermò la necessità di recuperare, come condizione essenziale del rilancio del ruolo del Partito, la cultura alla quale la DC aveva storicamente fatto riferimento.

Si legge nel documento conclusivo dell'Assemblea Nazionale (0.2.0.): « Constatiamo del resto che le profonde trasformazioni avvenute nella società e a maggior ragione, quelle ancora più profonde che si preannunciano, hanno seguito e seguono linee che pongono in crisi le ideologie e *ripropongono la necessità di una cultura e di una politica centrata sul valore dell'uomo per essere capaci di rispondere a tali attese* ».

Qualche mese prima nell'editoriale di « Civiltà Cattolica » si leggeva: « La D.C. si è trovata, così, priva dell'apporto culturale che le perveniva dal mondo cattolico e dai suoi movimenti e priva del sostegno dei movimenti cattolici organizzati. Si è trovata, cioè, isolata dal suo naturale retroterra, *senza riuscire, da un lato, a dotarsi di una cultura politica che fosse in accordo con le nuove*

prospettive conciliari e adeguata ad una società di capitalismo avanzato e, dall'altro, a conquistare il consenso elettorale dei nuovi ceti emergenti ».

E nel documento della CEI del 23 ottobre 1981:

« Riteniamo particolarmente importanti queste indicazioni sulla identità cristiana dei laici presenti nella vita del Paese.

Un chiaro metodo di presenza infatti è indispensabile, sia per l'orientamento delle loro energie, sia per far fronte correttamente alle delicate questioni « politico-sociali d'oggi ».

E queste indicazioni non sono certamente nel senso di una evoluzione verso il modello del partito elettorale.

Si tratta allora, di esplorare dove andare secondo quelle indicazioni.

E allora l'idea di modificare il sistema elettorale interno non presenta alcuna utilità. Semmai, e fermo restando il giudizio negativo su un certo modo di intendere e praticare il correntismo come elemento degenerativo del sistema partitico, c'è da dire — rileggendo sempre *Civiltà cattolica* — che « non è pensabile l'abolizione "per decreto" delle correnti le quali attengono alla natura stessa della DC, che è un partito composito, poiché in esso convergono filoni culturali di diversa origine e di diversa tradizione storica.

Vale, invece, per la DC quello che si è detto e che può dirsi per tutti i partiti politici che operano nella società postindustriale e che ne vivono la transitorietà.

Le innovazioni politiche necessarie a prefigurare nuovi assetti non si sono ancora affermate. C'è una domanda diffusa di progettualità, la ricerca di equilibri dinamici fra movimenti e istituzioni, fra potere e responsabilità, fra diritti e doveri.

Ma c'è anche una domanda pressante di razionalizzazione dell'esistente, il quale, non bisogna dimenticarlo, rappresenta il punto più alto raggiunto dal pensiero politico sociale ed economico occidentale.

La razionalizzazione per superare le difficoltà istituzionali, nel sistema partitico e a livello di società civile, che sono lo scenario politico degli anni Ottanta, sarà certamente possibile se

non mancheranno la voglia dell'ideazione, ma soprattutto la convinzione che per governare una società complessa non basta stabilire regole di comportamenti collettivi, ma occorre la proposta politica e l'ancoraggio a una cultura espressa da vasti ceti sociali e non alle domande di gruppi più o meno frammentati.

Nessuno può illudersi, ad esempio, che per assicurare un corretto funzionamento dello Stato e dei suoi poteri, del rapporto Governo-Parlamento, per fare in modo che la stessa alternanza non sconfini nel cambiamento di regime politico è indispensabile porre mano, come preconditione essenziale, al ripristino della efficienza, della autonomia della amministrazione pubblica e di tutto il sistema della amministrazione pubblica e di tutto il sistema dei controlli, e porre fine alla estraneità della classe burocratica rispetto alla classe dirigente, alla separatezza dell'alta burocrazia dalla classe politica. E tutto questo presuppone una vigorosa volontà riformatrice incompatibile con la pratica della occupazione delle istituzioni con personale di nomina partitica, laddove a quello correntizio degli anni Sessanta venga magari sostituito quello cosiddetto professionale e specialistico del partito elettorale.

Occorre, cioè, la convinzione che l'impegno per riformare le istituzioni va esercitato assai più per far funzionare gli apparati amministrativi che non per raccogliere attraverso modifiche improbabili dei metodi elettorali un consenso che non sarebbe mai stabile quando il potere non potesse esplicarsi per la mancanza di strutture in grado di dare esecuzione efficiente alle decisioni politiche.

Tutto questo vale in particolare per la questione fiscale, che in un paese nel quale, come si è detto, il reddito individuale è per il 40% assorbito dal fisco, autorizza a pensare che un nuovo patto sociale è, innanzitutto, un « patto fiscale »; dove le ragioni della « tassazione diseguale » (e diseguale anche per la inefficienza della amministrazione) vengano rimosse con un'azione politica e parlamentare che non veda il partito attestato, ad esempio, a difesa di una sola categoria e incapace di riassumere, in quanto partito nazionale, le ragioni unitarie della equità fiscale.

Non si comprende, ad esempio perché il discorso sulla riforma delle istituzioni del Welfare State (che, per la verità, è piuttosto sommariamente ridotto a una questione di tagli) non sia associato ad un discorso sulla politica, oltretutto della spesa, anche dell'entrata in termini coerenti con la natura del partito: non si può accettare la fascia di reddito ad 11 milioni senza porsi il problema della disparità, oltretutto costituzionalmente denunciata, tra famiglie monoreddito e famiglie bireddito e della tassazione in termini anch'essi costituzionalmente corretti dei redditi familiari.

Stabilire, come si propone, le regole del gioco politico collettivo e muoversi nella perpetua ricerca della loro negoziazione, pensando che questo sia sufficiente per governare la complessità è del tutto illusorio, perché per ricomporre la società frammentata non basta porre vincoli, comprimere le nuove espressioni, svuotare le strutture in cui tendono a canalizzarsi (e, quindi, modificare i sistemi elettorali proporzionali esterni e interni ai partiti), eliminarne l'articolazione.

La risposta democratica alla complessità è la formulazione di proposte capaci di sintesi e la creazione di strutture, partiti compresi, in grado di governare.

Certamente occorrerà approfondire, ad esempio, in che misura le soluzioni offerte dagli assetti neo-corporativi sperimentati dalle democrazie industriali dell'occidente sono suscettibili di innovarsi per dare spazio alla autonomia dei diversi soggetti sociali nella dinamica del giorno per giorno. Il problema, cioè, è di assicurare alle istituzioni, e in che modo, una legittimazione collaterale, anche se non alternativa, a quella offerta dai partiti politici.

Ma per questo occorrerà, semmai, rivedersi l'anno venturo a Saint Vincent.