

Rappresentanza politica e partecipazione popolare nello Stato italiano

Riforma elettorale: non serve e non basta

di TOMMASO SUSSARELLU

Il tema centrale del dibattito politico apertosi sulla riforma delle istituzioni e, in particolare, del sistema elettorale, verte sulla necessità di creare un nuovo procedimento elettorale, che permetta la formazione di governi in grado di condurre un profondo risanamento dell'economia italiana, senza dover subire condizionamenti da parte di gruppi di potere. Questa tesi, riportata con grande risalto dagli organi di informazione subito dopo la crisi del « governo Spadolini », sta ora assumendo, sopiti gli spunti polemici, i connotati di una più ampia proposta di revisione costituzionale, che tocca non solo il sistema elettorale, ma si estende a tutti i pubblici poteri, sia dell'ordinamento statale, che di quello regionale e locale.

Nel frattempo, è stata avviata l'attuazione dell'art. 95 della Costituzione, che intende finalmente dare applicazione alle norme sulla Presidenza del Consiglio, intesa come organo propulsore e coordinatore dell'attività del governo. E' questa una riforma che si situa, peraltro, all'interno dell'ordinamento costituzionale e sta a dimostrare, ancora una volta, che l'attuale sistema dei rapporti politici e sociali non può evolversi in modo più rispondente alle attese sociali, senza prima aver attuato il disegno di « Stato sociale » delineato nella Costituzione stessa.

Riforma elettorale e società italiana

E' nell'ambito di tale disegno che va analizzata anche la questione elettorale. Basterà osservare che il problema delle forme rappresentative non può essere ridotto al dilemma se convenga o meno, per la « stabilità delle istituzioni », abbandonare il sistema proporzionale per un più efficace sistema maggioritario. Al contrario, il problema, dato l'attuale contesto italiano, deve preliminarmente essere affrontato verificando il « tasso di omogeneità politica e sociale raggiunto nel nostro sistema dal dopoguerra ad oggi ».

In altri termini, ciascuno dei due sistemi, quello proporzionale e quello

maggioritario (quest'ultimo, nelle sue innumerevoli varianti) può avere effetti diversi a secondo dei contesti sociali nei quali viene applicato. Pertanto è necessario abbandonare posizioni fideistiche, nella convinzione che tutti i sistemi elettorali sono strumenti tecnici, ma che nessuno di tali strumenti è neutrale.

Rappresentanza politica e formazioni sociali

E' inoltre necessario tenere presente la constatazione fondamentale che nel nostro ordinamento repubblicano il compito di farsi interprete della volontà popolare non può intendersi riservato agli organi di rappresentanza politica. A questo riguardo è noto che la Costituzione affida ai partiti politici la funzione di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» e ai membri del Parlamento quella di rappresentare «la Nazione». Tuttavia solo una concezione della sovranità popolare di tipo riduttivo può limitarsi ad individuare soltanto nei partiti e nel Parlamento gli strumenti esclusivi per l'espressione della sovranità stessa.

Infatti, il concetto di sovranità popolare contenuto nella Costituzione, proprio per il principio personalista consacrato nell'art. 2, subordina la soggezione del popolo ai poteri pubblici in quanto al popolo stesso è riconosciuto il diritto alla partecipazione alla loro formazione e all'esplicarsi della loro successiva attività. Questo diritto, perché possa esplicarsi, necessita, com'è evidente, di apposite figure organizzative, che possono presentarsi sotto due aspetti. In primo luogo, le figure istituzionalizzate dalla Costituzione: il corpo elettorale, al quale spetta la funzione di eleggere i rappresentanti della Nazione, attraverso l'interposizione dei partiti politici. In secondo luogo, quelle figure organizzative del popolo attuate fuori da schemi normativi: queste indirizzano la loro attività nel senso di assumersi poteri di decisione e di intervento politici e traggono la loro legittimazione dal medesimo potere di sovranità, inteso, in questo caso, come adesione attiva dei cittadini ai valori costituzionali. Del resto tali figure si inseriscono in quel fenomeno, che caratterizza il mondo contemporaneo, del sempre più diffuso emergere in ogni strato sociale di istanze rivolte alla partecipazione politica.

Sono note peraltro, a questo riguardo, le difficoltà che tali istanze incontrano ad inserirsi nell'organizzazione dello Stato ed anche da queste difficoltà deriva la crisi che incontra l'attuazione del principio della sovranità popolare. In fondo, non si riuscirà a dare applicazione a tale principio, finché i primi articoli della Costituzione non verranno letti in correlazione tra loro e non verrà compreso il disegno unitario che li ispira: una democrazia sostanziale non può essere realizzata, se non imperfettamente, attraverso i soli strumenti della rappresentanza parlamentare. Al contrario, essa necessita di strutture organizzative che meglio riflettano nell'organizzazione statale l'assetto pluralistico assunto dalla società.

Il ruolo dei partiti

Per giustificare tali affermazioni, basterà analizzare brevemente l'attuale sistema di collegamento tra popolo e pubblici poteri, così come viene attuato attraverso i partiti. Tale sistema, per garantire il «peso» della volontà degli elettori nell'attività statale, dovrebbe rispondere in modo positivo ad alcune condizioni e, precisamente: che agli elettori siano sottoposti gli indirizzi della politica di governo con sufficiente determinazione, e che agli elettori stessi sia consentito di verificare l'attuazione del programma proposto e di far valere le conseguenti responsabilità. Nessuna di queste condizioni si verifica per svariati motivi, tra i quali: l'impossibilità di predisporre programmi di governo sufficientemente impegnativi; la creazione di coalizioni politiche successivamente alle elezioni; le influenze che possono esercitare i gruppi di pressione nei partiti politici e, in particolare su singoli parlamentari (garantiti, questi ultimi, dal divieto di mandato imperativo che consente agli eletti di sottrarsi alle direttive di partito senza decadere dalla carica); la scarsissima applicazione dell'art. 94 della Costituzione, che ha lo scopo di rendere pubblici i motivi delle crisi di governo e quindi di consentire agli elettori di assumere la funzione di arbitro nei casi di scioglimento anticipato.

La necessità di nuove forme rappresentative

Un tale sistema di rapporti politici ha portato all'isolamento degli organi rappresentativi e alla preclusione di ogni forma di effettiva partecipazione popolare alla funzione di indirizzo politico. Questo ha fatto sì che l'azione di governo, in quanto basata necessariamente su accordi di coalizione e compromessi, fosse facilmente frenata da gruppi di pressione, e quindi ridotta all'immobilismo. Il danno provocato da un tale stato di cose appare evidente in uno stato sociale, dove si dovrebbe governare assumendo decisioni nell'ambito di programmi che devono necessariamente avere il consenso popolare.

Né può valere l'obiezione che l'art. 49 della Costituzione riserva ai partiti la funzione di concorrere «a determinare la politica nazionale»; semmai tale articolo definisce il ruolo dei partiti nei confronti del corpo elettorale, assegnando ad essi la funzione di definire il quadro delle domande politiche. Ma ciò non esclude forme di partecipazione alla definizione dell'indirizzo politico.

La strada da percorrere diventa allora quella della ricerca di nuove forme di organizzazione dei pubblici poteri che riescano a far convivere accanto agli istituti del tradizionale «Stato di diritto», quelle nuove figure organizzative, che dovrebbero qualificare il nostro ordinamento come «Stato sociale». Questo non è impossibile, se si afferma il valore delle formazioni sociali, nelle quali i singoli trovano il luogo privilegiato per l'espansione della loro personalità, in primo luogo attraverso l'esercizio di un potere normativo loro riconosciuto dalla Costituzione stessa. Tale

valore assume particolare rilevanza negli atti di programmazione economica e sociale, i quali impongono che le scelte di priorità vengano avallate con il concorso responsabile dei destinatari degli interventi pianificatori.

Si tratta quindi di operare per creare una connessione tra società e apparato statale, che soddisfi i fondamenti del principio personalista. Ma gli strumenti per una tale trasformazione del rapporto tradizionale tra pubblici poteri e società, non sono tanto nuovi sistemi elettorali destinati inevitabilmente a non sanare la frattura tra organi rappresentativi e corpo elettorale, quanto piuttosto un ordinamento dei pubblici poteri, che consenta di funzionalizzare i gruppi in cui si articola la moderna società pluralistica e quindi di affidare ad essi una precisa funzione nel sistema politico.

Pertanto, è attraverso la partecipazione popolare alla funzione di indirizzo politico, che si realizza in pieno il principio della sovranità popolare e che si possono eliminare le inevitabili disfunzioni nella funzione di governo derivanti dall'attuale sistema rappresentativo, basato sulla mediazione dei partiti e sul sistema proporzionalistico. Inoltre, in questa prospettiva si creano le condizioni per acquisire il necessario consenso dei gruppi sociali alle scelte pianificatorie, evitando che tali gruppi operino in modo corporativo ed elettoralistico all'interno dei partiti o attraverso singoli parlamentari.

Alla base di tale concezione vi è comunque la fondamentale convinzione che solo attraverso un reale ampliamento delle forme di partecipazione popolare nello Stato si raggiunge il duplice scopo di creare una coscienza solidaristica e di avviare un processo di composizione dei conflitti sociali. ■

Con una tesi su Occam in storia della filosofia medioevale si è laureato brillantemente a Bologna Roberto Lambertini, redattore de « Il Margine ». Congratulazioni e auguri. « Povera e nuda vai, filosofia... ».

* * *

E' disponibile — presso « Il Margine » — il libro di Paolo Giuntella « In cerca di una rosa bianca » della « Locusta », a lire 8.500. Un regalo per Natale.