

Riforma elettorale e riforma istituzionale Così può cambiare il sistema politico Domani al Parlamento

MARCO SAPPINO



Elezioni amministrative del 1946, l'Italia si riaffaccia alla democrazia

■ A Montecitorio dopo quarant'anni non siede più Aldo Bozzi, un signore cortese dalla barba vagamente sargimentale, che il 14 giugno ha pagato le sfortune elettorali del Pli. Al suo nome, ingenerosamente, resta legata la parabola fallimentare della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Chiuse i battenti due anni e mezzo fa: da allora sulla scena sono cambiate molte posizioni.

Quattordici mesi della Commissione Bozzi, nella passata legislatura, lasciarono alla fine tutti scontenti: nel gennaio '85 solo una minoranza approva la relazione del presidente liberale. I sì sono 16 su 41: votano a favore Dc, Psi, Pri e Pli; contro Sinistra indipendente, missini, Dp, Union valdostane e Sudtiroloer Volkspartei; si astengono Padi e il senatore democristiano Scoppola; i parlamentari comunisti non partecipano alla votazione, accusando i partiti della maggioranza governativa di aver disatteso il metodo dell'intesa costituzionale e di puntare a un rafforzamento unilaterale dell'esecutivo a scapito del Parlamento.

Bozzi si limita, peraltro, a «fotografare» proposte e veti sul tappeto. Nel capitolo dedicato alle ipotesi di riforma elettorale, constatata che nessun partito suggerisce di fissare «clausole di sbarramento» percentuale per l'accesso alle Camere. Ecco un primo punto di novità: all'epoca i socialisti non avevano ancora lanciato - assieme alla linea presidenzialistica - l'idea di impedire l'ingresso in Parlamento alle liste che non ottengano una quota minima di suffragi (il 5 per cento), ammettendo però la possibilità di «apparentamenti» alle elezioni. Eventuali naturalmente non gradita ai partiti minori.

Come risulta, oggi, ostico agli ex alleati il recente teorema democristiano: far esprimere i cittadini - con un «doppio voto» - sui singoli partiti e sulle maggioranze governative. È un'altra novità rispetto alla Commissione Bozzi, dove tuttavia i dc avevano già proposto un premio di maggioranza per i partiti appartenenti alla coalizione vincente.

A palazzo San Macuto, per tutti quei mesi, si registra una varietà di ipotesi e tendenze sulla riforma elettorale dei meccanismi elettorali. Un punto d'incontro pare impossibile. In extremis due dc (Scoppola e Lipari), un comunista (Barbera), un indipendente di sinistra (Pasquino) e un socialista (Giugni) mettono nero su bianco una loro proposta comune, che parte da un'osservazione significativa: «Nell'attuale fase della politica italiana non ci sono le condizioni per riforme elettorali che garantiscano agli elettori il potere reale di scegliere la maggioranza o la coalizione di governo».

Ciò premesso, i cinque professori-parlamentari abbozzano la via di una riforma-compromesso. Propongono alcuni criteri per un nuovo sistema elettorale della Camera: 1) assegnare la metà dei seggi in collegi uninominali a maggioranza relativa dei voti; 2) scegliere i candidati per questi seggi attraverso elezioni «primarie»; 3) attribuire l'altra metà dei seggi su lista in grandi circoscrizioni pluriregionali, con il metodo proporzionale ora vigente, «previa detrazione dei seggi già assegnati nei collegi uninominali compresi nella grande circoscrizione».

Scoppola e gli altri consegnano agli atti della Commissione la loro ipotesi di riforma, e lì rimane. Non viene messa ai voti, la discutere gli specialisti, ma non raccoglie

nuove firme in calce. Scioltasi la Commissione Bozzi, ben 155 deputati, senatori e parlamentari europei - 85 dc, 50 socialisti, 8 liberali, 6 socialdemocratici, 2 repubblicani e 4 missini - aderiranno alla cosiddetta Lega Pannella-Segni. Il leader radicale e l'esponente dei settori più moderati dello Scudocrociato si fanno paladini in Italia dell'introduzione del sistema uninominale «secco», sul modello inglese, che attribuisce il seggio al candidato con più voti, senza recupero dei resti.

Sono trascorse invano due legislature - era il 29 settembre '79, - da quando Bettino Craxi lanciò dalle colonne dell'«Avanti!» l'idea di una «grande riforma» delle istituzioni. In quel famoso articolo, il segretario del Psi mette in guardia dai disegni presidenzialistici, considerati semplicemente «una superficiale fuga verso una ipotetica Provvidenza». Sarà invece proprio quella carta (l'elezione diretta del capo dello Stato come architrave di una revisione istituzionale) a emergere nelle posizioni del Psi; dopo che all'entusiasta riformatrice dei «manifesti» del '79 non erano seguite né proposte concrete, né una coerente iniziativa parlamentare, nonostante il ruolo esercitato per quattro anni a palazzo Chigi. L'unico punto su cui si batte, in questo periodo, è quello dell'abolizione del voto segreto in Parlamento.

Due Camere o una sola? I comunisti, in questi giorni, hanno ripresentato le proprie proposte di riforma per il monocameralismo. E gli altri? Il Psi preferisce tuttora conservare le assemblee di Montecitorio e di palazzo Madama, differenziando però funzioni legislative e di controllo; la Dc vuol fare altrettanto, ma opta essenzialmente per una divisione di competenze legislative.

In vista di una «sessione istituzionale» di Montecitorio indetta da Nilde Iotti per la primavera di quest'anno, la Commissione affari costituzionali si riunì più volte. E si trovò finalmente davanti a uno «schema» conclusivo di riforma redatto dal suo presidente, il socialista Silvano Labriola. Si sarebbe dovuta discutere (ma in aula, naturalmente, non arrivò per la crisi del governo Craxi e per le elezioni anticipate) una proposta che ha questi aspetti-chiave: funzione legislativa affidata - salvo alcune eccezioni - alla sola Camera dei deputati (ridotta da 630 membri a 475); durata della legislatura di quattro anni, anziché di cinque; abolizione del «sesteme bianco», cioè del divieto al presidente della Repubblica di sciogliere il Parlamento negli ultimi sei mesi del suo mandato.

E il Senato? I suoi 325 membri (invece di 315) sarebbero eletti per circoscrizioni regionali, con il metodo proporzionale; tranne in Molise e Valle d'Aosta, i seggi verrebbero assegnati per un terzo in collegi uninominali e per due terzi in liste. All'assemblea di palazzo Madama - secondo il progetto Labriola - spetterebbero in esclusiva funzioni che oggi hanno le Commissioni bicamerali. Al Senato sarebbe inoltre attribuito il compito della «giustizia politica» (solo per il presidente del Consiglio e i ministri), oltre all'elezione di giudici costituzionali e membri del Consiglio superiore della magistratura.

Infine, Camera e Senato - è la proposta - eserciterebbero insieme la funzione legislativa in materia elettorale o costituzionale, e nell'ipotesi di leggi rinviata al Parlamento dal capo dello Stato.

La parola è alla decima legislatura.

■ Uno dei temi della nostra discussione interna, dopo il cattivo risultato del voto politico, è relativo all'elemento di indecisione sulle scelte politiche e programmatiche. È vero? È falso? Verifichiamo, partendo dalle questioni più rilevanti. E, tra le più rilevanti, incontriamo certamente oggi la questione delle riforme istituzionali ed elettorali.

Ne parliamo con Aldo Tortorella, responsabile, dal Congresso di Firenze, del dipartimento «problemi dello Stato» della Direzione del Pci.

Tortorella, «democrazia» non è solo le regole del gioco. Ma conosciute anche in tal regola. E sulle «nuove» regole ormai la discussione è aperta da tempo. Noi non abbiamo concluso, caratterizzandoci come un gruppo per la difesa dell'impianto della Costituzione. Cosa significa? C'è una prudenza, una tiepidezza riformatrice, o c'è altro?

La nostra fermezza era, e rimane, sui «principi» costituzionali, non su ognuno dei meccanismi: cioè sulla prima parte della Costituzione. Anche questa prima parte deve essere integrata, per esempio sul «diritto all'informazione», visto che, dal tempo in cui hanno lavorato i costituenti, è avvenuto un mutamento radicale.

La nostra Costituzione stabilisce la preminenza dell'interesse collettivo sull'interesse dei più forti. Non mi pare proprio che ci sia da cambiare questo principio ispiratore. Anzi, noi deriviamo di lì una grande spinta innovativa. Certo, voglio dire la verità: una nostra elaborazione nuova è relativamente recente, ed ha avuto una accelerazione intorno e dopo l'ultimo congresso di Firenze. In qualche modo - come ha detto Giolitti - siamo stati interrotti «a metà del cammino». Ciò che siamo più nettamente venuti affermando è che, per salvare la prima parte medesima della Costituzione, bisogna ormai cambiare tante cose.

Lo «Stato di diritto» in Italia in effetti non è compiuto. In quest'anno abbiamo lavorato su diritti fondamentali: diritto alla giustizia, diritto alla sicurezza dei cittadini, diritto all'informazione... Nell'effettualità delle cose essi oggi non sono garantiti.

Aggiungo: la Costituzione ingloba l'idea dello «Stato sociale». Questo si deve molto ai dirigenti dei partiti operai e della sinistra, che avevano così drammaticamente vissuto la crisi tra le due guerre. Credo che abbiamo poi avuto coscienza che si è trattato di un compromesso in precario equilibrio. Qual è, infatti, nelle cose, l'interesse prevalente? Quello del cittadino-utente - per dirla semplicemente - o quello delle forze economiche e delle burocrazie? L'interesse di chi domanda salute, o quello dell'industria farmaceutica?

Intervista ad Aldo Tortorella. «Perché non siamo d'accordo con la proposta di riforma elettorale della Dc? Ciò che manca è soprattutto una intesa tra le forze democratiche, oggi al massimo di divisione»

Una Camera, collegio uninominale

Ecco, tra i «ripensamenti» necessari troviamo anche il ripensamento di questo tipo di compromesso sullo Stato sociale. Anche qui c'è un'esigenza di «regole» nuove. Credo non ci si possa rimproverare di non aver posto enormi problemi di revisione e di riforma. Non solo di quelle regole che risalgono addirittura allo Stato ottocentesco, ai tempi della destra e della sinistra «storiche» o del fascismo. Lo Stato oggi non è certo più «il guardiano notturno», c'è stata una gigantesca espansione delle vite sociali. Molte regole nuove non sono state neppure pensate, e non solo in Italia.

Per questo un autentico «Stato di diritto», in assenza di un generale cambiamento di regole e funzioni, non ci è dato.

Però, nel quadro delle grandi modificazioni di cui parli, si presenta, sempre più acuto, il «problema-partiti», nel determinarsi concreto del regime politico attuale, non solo in rapporto ai principi. Trascuriamo la polemica semplicistica contro la «partitocrazia», che oscura e nasconde il fatto che sopra, sotto, accanto ai partiti ci sono altri poteri in campo, anche più potenti. Però c'è un incontestabile fatto, che distingue l'Italia da altri paesi a regime parlamentare: una immedesimazione dei partiti nello Stato, una sovrapposizione tra politica e amministrazione che hanno pochi uguali. Non godiamo di una autonomia e di una indipendenza delle sfere, soffriamo di una invadenza del potere politico-partitico. Che cosa ne deriva? Che cosa bisogna fare, a parte la denuncia?

Bisogna anche riconoscere i meriti a chi ce li ha. Non vorrei dimenticarmoci l'intuizione di Berlinguer, su ciò di cui parli. Mi riferisco alla «questione morale». «Questione morale» non indica il banale riconoscimento che ci sono dei ladri: descrive una degenerazione del sistema, nel senso di una occupazione di spazi indebiti. Si tratta di un punto teorico-pratico. Naturalmente una intuizione non è ancora una politica: ma questo è un dovere nostro

Uno dei temi della nostra discussione interna, dopo il cattivo risultato del voto nelle elezioni politiche, è relativo all'elemento di indecisione sulle scelte politiche e programmatiche. È vero, è falso? Verifichiamo, partendo dalle questioni più rilevanti. E, tra le più rilevanti, incontriamo certamente oggi la questione delle riforme istituzionali ed elettorali; un tema che è destinato ad essere al centro dell'attualità politica in questa legislatura. Ne parliamo con Aldo Tortorella, responsabile, dal Congresso di Firenze, del dipartimento «problemi dello Stato» della Direzione del Pci.

FABIO MUSSI

Ripartire i partiti al loro ruolo è oggi un compito primario. Vuol dire trovare pienamente le forme di distinzione tra politica e amministrazione. Per dirla brutalmente: una cosa è la decisione relativa ad un'opera pubblica, un'altra sono gli appalti. È stato compiuto sin qui solo qualche atto allegorico: ricordo per esempio che, in qualità di ministro del Commercio estero, Ugo La Malfa si rifiutò di firmare atti puramente amministrativi. Sul terreno regionale e locale talune amministrazioni di sinistra hanno dato qualche esempio nuovo. Rendere la politica alla sua funzione alta, e ai partiti il ruolo di tramiti della volontà popolare, significa mettere in opera un bel pezzo di «riforma dello Stato».

È vero che movimento operaio, movimento comunista e socialista hanno vissuto molto sull'«etica dei fini», piuttosto che sull'«etica della norma». Ora, io trovo tutt'altro che superata un'etica dei fini: uno che non si pone l'interrogativo sulle finalità non sa neppure perché vive. E l'affermare finalità determinate costituisce un impegno morale e pratico essenziale e ben concreto. Però dev'essere sempre più chiaro che il modo per esercitare una funzione nella società è anche quello di ripensare continuamente il sistema di regole. E questa è anche un'enorme «rivoluzione culturale».

Può darsi che ci siamo arrivati in ritardo, ma le nostre carte sono in regola, ora. O, almeno, sono più in regola di quelle altrui.

«Sistema delle regole». Siamo entrati in

una legislatura che è probabile possa essere, ancora e di più, dominata dall'incertezza. La discussione su nuove regole è precedente, ma viene rilanciata dal risultato elettorale e dalla situazione politica che si va determinando. In particolare essa investe due aspetti: quello dei «rami alti» dello Stato, e il sistema elettorale. Discutiamone, cominciando dal Parlamento. Il Psi in campagna elettorale ha impugnato la bandiera della elezione diretta del Presidente della Repubblica. Non propriamente una proposta «presidenzialistica», ma certamente uno spostamento di autorità, di legittimità di potere. Noi al Congresso abbiamo adottato una scelta in favore del monocameralismo e della drastica riduzione del numero dei parlamentari. Ci eravamo? Ci crediamo?

Per l'esattezza lo proponiamo da due congressi, anche se abbiamo presentato una legge molto più recentemente. Al monocameralismo ci abbiamo creduto e ci crediamo. La verità è che su di ciò siamo completamente isolati. E le riforme costituzionali non solo non si possono fare da soli, ma neppure a colpi di maggioranza. Si possono fare solo sulla base di un largo convincimento. Dobbiamo partire dal fatto che non c'è né intesa né coesione, neppure a sinistra. Ancor minore intesa c'è nel complesso delle forze democratiche. Il punto delicatissimo e difficilissimo

della riforma dei meccanismi è che oggi si è al massimo di divisione. Il contrario della situazione del '46, alla Costituente, prima che cominciasse l'opera di delegittimazione della componente comunista.

Per mettere mano ai «rami alti» dello Stato ci vorrebbe un livello di tensione e di intesa politica che a questo momento appare lontanissimo. Perciò ci siamo dichiarati disposti, già nella precedente legislatura, a vedere concretamente come si può avvicinare i punti di vista, per muovere almeno qualche passo.

Questo vale anche per il sistema elettorale? La Dc in campagna elettorale ha battuto sul «apparentamento» prelettorali che prefigurano coalizioni di governo...

Sì, ma sono idee che mal si conciliano con un meccanismo proporzionalistico. L'obiezione che è stata rivolta alla Dc è che una intesa preventiva trasforma una possibile coalizione in un superpartito, con tante correnti interne. È una proposta un po' a mezza strada: allora bisognerebbe essere più coraggiosi...

Mi pare più completa e più seria la nostra proposta: il superamento del sistema delle preferenze, il collegio uninominale, una sola Camera, la metà dei parlamentari. Così senza stabilire sbarramenti, pur garantendo rappresentanza a tutte le forze significative, tu avresti una maggiore concentrazione. E sarebbe meno difficile la formazione delle maggioranze e dei governi, il funzionamento del Parlamento.

Qualche significativo consenso c'è, per esempio sul superamento delle preferenze, che è una anomalia italiana, più ammiccante del clientelismo che creatrice di libertà per gli elettori.

Una comune opinione dice: nel nuovo Parlamento si è accentuata la «drammatizzazione» al punto di curare con una norma di sbarramento, per esempio al 5%?

Per un momento la proposta dello sbarramento è venuta dal Psi, ma si è accennato a percentuali assai più basse per evitare una

falcidia eccessiva. Ma così, non serve a molto... E si fa notare, allora, che con il sistema proporzionale resta alla percentuale dei votanti - anzi, è tornata ad aumentare - e i sistemi più semplificati l'astensione è elevatissima. Benissimo. Ma, allora, una riforma la si vuole o no? Sento che, dopo il voto, si dice la riforma elettorale la vuole chi ha perso... Così, non si farà strada. Un problema oggettivo esiste, siamo pronti ad esaminarlo con tutti, se lo si vuole davvero.

L'intenzione è chiara, ma il quadro che descrivi non è rassicurante. Ammettiamo che prevalesse l'idea, che si va più largamente affacciando, di «governi di programma»: oggi non ci sarebbero le condizioni per un governo che avesse tra i punti fondamentali di un programma significativi riforme istituzionali.

Il punto delicato intanto è che tali riforme non possono stare solo nel programma di un governo, a meno che non sia un governo a base così larga da comprendere la grande maggioranza delle forze politiche (penso qui anche alla proposta che venne affacciata da Ingrao al Congresso). La Dc ha anche in un recente passato accennato all'ipotesi di un particolare «scambio», ha affacciato l'idea di un «ministero per la riforma delle istituzioni». Ma, chiunque sia al governo, bisogna essere attentissimi: mutamenti di questo tipo devono coinvolgere la stragrande maggioranza, se non si vogliono decidere cose lesive che possono creare spaccature molto profonde nel paese. Bisogna fare non solo ciò che è «possibile», ma ciò che è anche corretto dal punto di vista democratico.

Nella precedente legislatura è iniziato un lavoro che ha portato ad un nulla di fatto, ma che deve riprendere. E con un certo mutamento di ottiche: è dalla vita della gente che dobbiamo riprendere il lavoro. Sono serissimi i difetti di funzionamento dello Stato e del sistema politico. Distinguo, dello Stato, e del sistema politico. Ho sentito l'obiezione: la «pervasività» del sistema politico è tale che si tratta ormai della stessa cosa. Mi sembra un sofisma. Comunque, ora abbiamo davanti un Parlamento determinato e riforme di esso dobbiamo lavorare per ottenere riforme. Ciò non avverrà se questa materia apparterrà solo agli studiosi. Perciò noi dobbiamo partire dai «diritti», che non sono solo i diritti «civili», ma i diritti democratici fondamentali.

«Cittadini» non si nasce, si diventa. Abbiamo bisogno della ripresa di una critica della società e dello Stato, perché la base del paese sia veramente coinvolta. Se i partiti non sono spiriti «da sotto», «dal basso», vedo difficile la possibilità di riforme come quelle di cui abbiamo qui parlato.