

Sabino Cassese

professore, ex ministro

«Il governo? Muscoli e contentini»

«Questo governo? Sembra camminare sulle uova». Parla il professor Sabino Cassese, uno dei più accreditati studiosi della pubblica amministrazione e ministro nel governo di Carlo Azeglio Ciampi. Per far uscire il governo dalle promesse e dagli slogan, le opposizioni devono contrapporgli una piattaforma di proposte. Cassese suggerisce anche tre punti che insistono tutti sullo stesso tasto: la democrazia pluralista e compiuta.

GIUSEPPE F. MENNELLA

ROMA. Professor Cassese, uno dei suoi libri di qualche anno fa è intitolato «Esiste un governo in Italia?». Regge ancora quel titolo? Quello scritto era polemico nei confronti di politologi inglesi e americani, secondo i quali l'Italia non aveva un governo. Mauro Calise, nel suo bel libro «Dopo la partitocrazia», ha mostrato che avevo ragione: il governo esiste. Il problema è stabilire di quale tipo sia.

E di che tipo è questo governo? Non mi piacciono i giudizi precipitosi. Comincerei dalla situazione istituzionale. L'Italia era una democrazia fuori del comune («uncommon democracy», secondo il titolo di un libro americano di qualche anno fa). Poi, con i referendum e la riforma elettorale, si è pensato che, mutando la base — il sistema di interpretazione dei voti — mutassero di conseguenza i vertici del potere. Invece, il maggioritario ha scalzato i partiti che occupavano lo Stato ma, non avendo proprietà transitive, non riesce a dare un esecutivo stabile. La conseguenza si vede: il governo è, da un lato, indeciso; dall'altro, scalda i muscoli e si comporta in maniera minacciosa proprio con i poteri che da esso non dipendono, come la Rai o la Corte costituzionale, o con quelli da cui dipende, come il Senato.

Siamo al paradosso di una maggioranza forte e di un governo debole?

Si e ciò deriva dal fatto che, mutato il modo di scrutinio, occorre anche modificare l'esecutivo e la corona dei poteri indipendenti. Prendiamo l'esempio dei presidenti di assemblee parlamentari. Il loro ruolo era quello di difesa del Parlamento contro il governo: non a caso ad essi era rimessa la scelta dei titolari dei poteri indipendenti. Ora, invece, vi è la tendenza ad intendere la presidenza di assemblea parlamentare come organo chiamato ad assicurare un sostegno al governo. La conseguenza è che si invocano garanzie che, però, le istituzioni non danno più. Gli istituti che assicuravano contrappesi al governo, in pochi anni, saranno omogenei all'indirizzo politico della maggioranza a causa del rafforzamento del «continuum» maggioranza parlamentare-governo.

Lei dunque attribuisce metà delle responsabilità al nuovo governo e l'altra metà alle vecchie maggioranze che non hanno riflettuto sulle modifiche costituzionali?

Esatto. Ci si è nutriti di una concezione rousseauiana della democrazia, sulla quale la sinistra ha

indugiato a lungo: il popolo sovrano sceglie ed impone la sua dittatura, tramite una maggioranza. A questo pensava chi si riempiva la bocca di centralità del Parlamento, mentre è noto che in nessun Paese il Parlamento è centrale. Questa idea della centralità del Parlamento sembrava accettabile finché l'esercizio del potere parlamentare, in principio senza limiti, era di fatto limitato dalla debolezza della maggioranza parlamentare e dal necessario accordo bipartito maggioritario-opposizione sulle principali decisioni. Se il sistema maggioritario elettorale ha prodotto un effetto questo è la rottura di tale convenzione per cui, ora, il Parlamento (la sua maggioranza) può veramente aspirare alla centralità.

E la condotta del governo in questi primi due mesi?

Cominciamo dalle luci. Trovo opportuna la riforma Poli Bortone che ha modificato l'organo dei mercati agricoli. Ritengo sacrosanto il programma del ministro Urbani in materia di delegificazione. Ho letto con interesse le parti del programma del governo che riguardano la deburocratizzazione dello Stato.

E le ombre?

La prima è il rinvio delle iniziative di razionalizzazione già avviate dal Parlamento. Non aver attuato la riforma dei ministeri e degli enti pubblici è in contrasto con il programma di governo. Rinviare la legge Merloni e l'applicazione dell'articolo 6 della finanziaria dell'anno scorso è stato anch'esso contraddittorio: si trattava di due provvedimenti che introducevano il mercato nella pubblica amministrazione. Ora si tornerà alle trattative private. E questo in nome della ripresa dei lavori pubblici, i quali da questa turbolenza rimarranno invece bloccati (chiunque abbia studiato questo argomento sa che tutte le leggi di accelerazione degli ultimi 15 anni hanno sortito l'effetto opposto).

Che cosa ne pensa della critica: questo governo sta a guardare, non fa?

Finora esso ha adottato 4 disegni di legge, 12 decreti legge e due decreti legislativi. Direi, dunque, che tarda a scoprire le sue carte e sembra camminare sulle uova. Ho apprezzato la sintesi mirabile e forse ironica del ministro dell'Industria: «Il governo è alla ricerca di un terzo che paghi per tutti, perché i sindacati non vogliono che paghino i lavoratori dipendenti, noi non vogliamo che siano quelli che ci votano». Ma la rapidità di azione di un governo ha



Carlo Carraro

due metri di misura: si può valutare a fronte dell'urgenza dei problemi, oppure misurare con i tempi che si hanno davanti. E questo governo ha davanti un tempo oscillante tra i 5 e i 7 anni. Sono tentato di dare anche un'altra interpretazione dell'inerzia: che rappresenti un'esigenza di minor governo, di minore interventismo. Ma per avere minor governo e uno Stato meno oppressivo bisogna, paradossalmente, governare intensamente: perché sono molte le decisioni da prendere per spazzare gli ingombri statalistici che opprimono cittadini ed economia.

Lei, da studioso della pubblica amministrazione, nota altri aspetti dell'attività di governo che sfuggono all'opinione pubblica?

Certamente. I contentini e le strizzate d'occhio, come il trattamento di maggior favore ai dipendenti Agensud dal decreto legge 10 giugno 1994 n. 355, oppure il grande favore reso da una norma nascosta nel decreto sul differimento dei termini del 27 giugno 1994, n. 414; secondo questa, i magistrati dei Tar e della Corte dei conti (non quelli del Consiglio di Stato), in quattro anni raggiungono il trattamento econo-

mico e il grado che un magistrato civile raggiunge in venti anni.

Oltre i fatti, ci sono anche le dichiarazioni.

Tra queste è singolare quella del presidente del Consiglio: l'80 per cento del lavoro del governo è stato fatto perché è stata bloccata la sinistra. È un tentativo di caratterizzarsi non in base ad un programma ma per distinzione. Un tentativo seguito anche e più epidemicamente con critiche rivolte a Ciampi, critiche storicamente sbagliate. Ciampi è stato il primo capo di governo non dominato dai partiti. Ha assicurato una pace sociale non indifferente (durante il suo governo non ci sono stati scioperi). Ha realizzato una manovra di dimensione quasi pari a quella di Amato, senza tuttavia imporre sacrifici ai cittadini, perché ha agito prevalentemente sulle spese per il funzionamento dello Stato e sugli interessi del debito. Ha avviato e realizzato in parte le privatizzazioni e la riforma dello Stato. Iniziative che tutti hanno apprezzato: dalla Corte dei conti al Fondo monetario internazionale.

Quali conclusioni trae da queste analisi e quali consigli si sentirebbe di dare?

Che destra e sinistra, nel loro interesse reciproco, scoprano la democrazia pluralista, quella che accompagna al rispetto della maggioranza del popolo, e delle sue decisioni, il dubbio sulla loro bontà. E che, quindi, consenta alla prima di governare, ma affidi poi ad un sistema di pesi e contrappesi il controllo. Il contrappeso più forte consiste nella riduzione del potere centrale, che deve essere trasferito in periferia. Occorre anche costruire una corona di «statelli», non dipendenti dal governo, che svolgano funzioni estranee all'indirizzo governativo. Due anni fa a chi diceva che la modifica del modo di scrutinio, essendo una riforma costituzionale, richiede una modificazione di altre parti della Costituzione, si rispondeva con fastidio che questa era ingegneria costituzionale o che, non essendo il sistema elettorale nella Costituzione, la sua modificazione non è modificazione della Costituzione.

Provi ad andare oltre l'architettura delle istituzioni.

Allora suggerirei alle opposizioni di smettere di dire che il governo non fa. Propongano esse stesse. Costruire una piattaforma, da parte dell'opposizione, conviene a tutti. A chi la propone per fare un grimaldello per la prossima campagna elettorale e conviene a chi governa perché lo costringe a distinguere non con promesse (un milione di posti di lavoro), né con slogan («anticomunismo»), ma con i fatti.

Indichi tre punti per una piattaforma.

Primo: una democrazia compiuta, con poteri contrapposti. Secondo: uno Stato che dia ai cittadini voce permanente. Terzo: la creazione di scuole di democrazia, perché non si può essere contenti né di professionisti della politica né di improvvisatori.

Scuola: regole comuni solo così convivono pubblico e privato

CLAUDIA MANCINA

LA SCUOLA è di nuovo al centro dell'attenzione. Non è un caso: nel momento in cui sono in discussione gli assetti istituzionali della Repubblica, e con essi anche i diritti e i valori costitutivi della cittadinanza, non stupisce che un tema antico ma ultimamente poco attraente, come quello più che decennale della necessaria riforma e modernizzazione del sistema formativo nazionale, riconquisti improvvisamente le prime pagine, riscuotendo furori ideologici che apparivano sopiti. Ancora non a caso, il dibattito si va concentrando sulla questione della scuola privata: questione nella quale soprattutto si manifesta il carattere «istituzionale» e «valoriale» delle scelte che riguardano l'istruzione; e proprio per ciò esposta ad alto rischio di ideologismo. Il governo ribadisce l'intenzione di aprire alla scuola privata, ma abbandona la proposta, agitata durante la campagna elettorale come la più autentica innovazione, dei buoni-scuola, e propone la detassazione. Fuori da qualunque ipotesi generale di riassetto e riforma del sistema scolastico nel suo insieme, questa proposta si limita ad «allargare gli spazi» della scuola privata, secondo una vecchia richiesta di parte cattolica che viene assunta in modo subalterno. Essa risponde così, senza progetto, in modo minimale e residuale, confondendo la necessaria modernizzazione con il passivo cedimento alle spinte privatizzanti, ad una crisi della scuola che risale molto indietro nel tempo e che non dipende (già ricordarlo) dalla crisi delle istituzioni della prima Repubblica. È una risposta senza ambizioni, semmai dotata di qualche furbizia.

Io credo invece che la situazione della scuola richieda e solleciti oggi una grande ambizione: quella di mettere in opera una riforma complessiva, che coinvolga strutture organizzative e contenuti cognitivi, in un ripensamento generale del ruolo e della funzione dell'istruzione in una democrazia matura.

Si tratta anzitutto di rivedere alcuni luoghi comuni ormai logorati. La scuola non è solo un servizio sociale e neanche solo una risorsa produttiva per lo sviluppo. È tutto questo e qualcosa di più: una istituzione nella quale si formano i cittadini, si forma il tessuto comune della vita civile del paese. Non è certo l'esclusiva detentrica di questa funzione, ma quella nella quale la finalità democratica può essere più facilmente assicurata e controllata. Ciò implica che lo Stato abbia il compito di assicurare le condizioni perché tale funzione si svolga secondo principi di equità e di eguaglianza, e quindi anche con efficacia. La realizzazione di un sistema formativo pienamente efficace e democratico è un impegno prioritario delle istituzioni pubbliche. Ciò però non può voler dire che quest'impegno abbia come unica modalità la gestione diretta delle scuole da parte dello Stato: né che le scuole private, alle quali sia lasciato il diritto di esistere, siano poi ignorate e considerate estranee all'interesse pubblico. C'è una responsabilità dello Stato democratico anche nei confronti delle scuole private, che si fonda sulla necessità di garantire l'eguaglianza di diritti di tutti i cittadini: anche di quelli che, per qualunque motivo, scelgano di frequentare le scuole private.

Ma se è così, davvero non si tratta soltanto di fare concessioni, alle private. Si tratta di elaborare un nuovo modello di sistema formativo pubblico, che sia davvero in grado di dare risposte ai problemi della scuola rilanciando la sua importantissima funzione civile; e, all'interno di questo, ripensare anche la posizione delle scuole private.

C'È UN PUNTO di partenza non ideologico per tale elaborazione: l'autonomia degli istituti, che già mette fine alla gestione statale centralizzata che è stata finora tipica della storia italiana. L'autonomia — se attuata con necessario impegno finanziario e amministrativo — implica un concetto di scuola pubblica del tutto diverso dal passato. Il carattere pubblico non è più legato alla gestione diretta e alla uniformità di metodi e contenuti; ma si sposta sul terreno della definizione degli standard e delle regole, nonché di un sistema di valutazione e di controlli. È questo un sistema che può consentire sia di adeguare meglio l'offerta formativa ai bisogni concreti (per esempio predisponendo strumenti efficaci a contrastare il male oscuro della scuola italiana; gli abbandoni), sia di offrire un ambiente più stimolante, perché più ricco di flessibilità e differenziazioni, alle diverse personalità che nelle scuole intrecciano le loro vite. Penso a studenti, insegnanti, presidi, amministratori, genitori. Il rapporto tra scuola pubblica e privata va dunque anch'esso ricollocato su tale diverso terreno. Si può pensare ad un sistema pubblico articolato, al quale possano afferire — previa autorizzazione da parte di una istituzione pubblica — anche scuole private, purché accettino di sottoporsi al sistema di regole e di valutazione stabilito per la scuola pubblica. Va da sé che questo è anche un modo piuttosto radicale di operare una selezione di qualità tra le scuole private attualmente esistenti.

È così scandalosa questa proposta? Discutiamone, senza remore e senza pregiudizi. Avendo chiaro però che non si tratta di una proposta consociativa e compromissoria nei confronti del mondo cattolico. Essa costituisce una rottura culturale profonda per la sinistra, ma ne richiede una altrettanto profonda ai sostenitori della scuola privata. È dunque un ottimo esempio di come oggi si debba affrontare il rapporto tra sinistra e centro: non per stringere compromessi diplomatici, ma per costruire insieme, oltre i limiti statalisti o, rispettivamente, antistatalisti delle culture di provenienza, una nuova forma di Stato e una nuova cultura della cosa pubblica.

DALLA PRIMA PAGINA

Clinton, aiuta i profughi

E così la Casa Bianca, la cui politica sembra dettata dagli umori mutevoli della gente, oscilla come un pendolo prima in una direzione e poi nell'altra. In un primo momento Clinton ha seguito la politica di Bush che aveva denunciato in campagna elettorale bollando la come miopia. Poi ha preso tempo fin quando le proteste interne — principalmente lo sciopero della fame di Randall Robinson e l'arresto di Maxine Waters (che ha sostenuto la candidatura di Clinton alla Convention democratica) — non lo hanno costretto ad agire. Clinton ha rinforzato l'embargo e ha preso qualche misura più equa in materia di immigrazione. Ma di stanzi all'arrivo di masse di haitiani l'amministrazione è tornata sui suoi passi e ha cominciato a costruire autentiche prigioni in tre paesi per ospitare i rifugiati «per un breve periodo». È una situazione insostenibile.

L'amministrazione deve operare nel rispetto della giustizia. O porsi alla testa di una iniziativa internazionale volta a restituire la presidenza ad Aristide liberando il paese dalla banda di delinquenti che lo hanno depresso oppure rispettare i principi del diritto e della morale offrendo asilo politico ai rifugiati haitiani. La ritirata morale per ciò che riguarda Haiti fa seguito ad una analogia ritirata morale per quanto concerne i diritti umani in Cina. I responsabili dei diritti umani del Dipartimento di Stato e del Consiglio di sicurezza nazionale passano il tempo a difendere una linea politica che non sortisce effetto alcuno quando è necessario. Dal momento che la Casa Bianca segue ad Haiti una linea basata su cinici calcoli politici, è necessario cambiare questi calcoli. La gente di coscienza deve far sentire la propria voce. La comu-

nità afro-americana deve esercitare forti pressioni sul governo. Nel 1992 il nostro voto è stato decisivo per garantire l'elezione di Clinton e la maggioranza democratica in Congresso. Non di meno gli haitiani sono ritenuti intoccabili perché neri, poveri e perseguitati. Si spendono miliardi di dollari per tenere gli haitiani fuori della porta e per rinchiudere i giovani neri nelle prigioni americane mentre non ci sono soldi per le pari opportunità nella scuola, per ricostruire le città e per dare lavoro alla gente. Per quanto tempo ancora gli afroamericani potranno accettare un sistema che chiede i nostri voti ma respinge la nostra umanità? La Bibbia dice che verremo giudicati per come avremo trattato i più deboli. La nostra risposta alla tragedia degli haitiani ci darà la misura di chi veramente siamo. C'è qualcuno nella Washington che conta disposto a raccogliere la sfida che gli haitiani lanciano alla nostra coscienza?

(Jesse Jackson)
Traduzione:
prof. Carlo Antonio Biscotto
© Los Angeles Times Syndicate



Alfredo Biondi

L'amministrazione dell'ingiustizia è sempre nelle mani giuste

Stanislaw J. Lec

l'Unità
Direttore: Walter Veltroni
Condirettore: Piero Sansonetti
Vicedirettore vicario: Giuseppe Caldarola
Vicedirettore: Giancarlo Bosserti, Antonio Zollo
Redattore capo centrale: Marco Demarco
Editrice spa l'Unità
Presidente: Antonio Bernardi
Amministratore delegato: Amato Mattia
Consiglio d'amministrazione: Antonio Bernardi, Moreno Caporali, Pietro Crini, Marco Fredda, Amato Mattia, Genaro Mola, Claudio Montaldo, Antonio Orri, Ignazio Rivasi, Libero Severi, Bruno Sotarioli, Giuseppe Tucci
Direzione, redazione, amministrazione: 00187 Roma via dei Due Macelli 23 tel. 06/699961 telex 613461, fax 06/6780555 20124 Milano via F. Casati 22 tel. 02/67721
Quotidiano del Pci
Roma - Direttore responsabile: Giuseppe F. Mennella
Iscritta al n. 243 del registro stampa del trib. di Roma, iscritta come giornale murale nel registro del tribunale di Roma n. 4555
Milano - Direttore responsabile: Silvio Trevisani
Iscritta al n. 158 e 2550 del registro stampa del trib. di Milano iscritta come giornale murale nel reg. dell'trib. di Milano n. 1599
Certificato n. 2476 del 15/12/1993