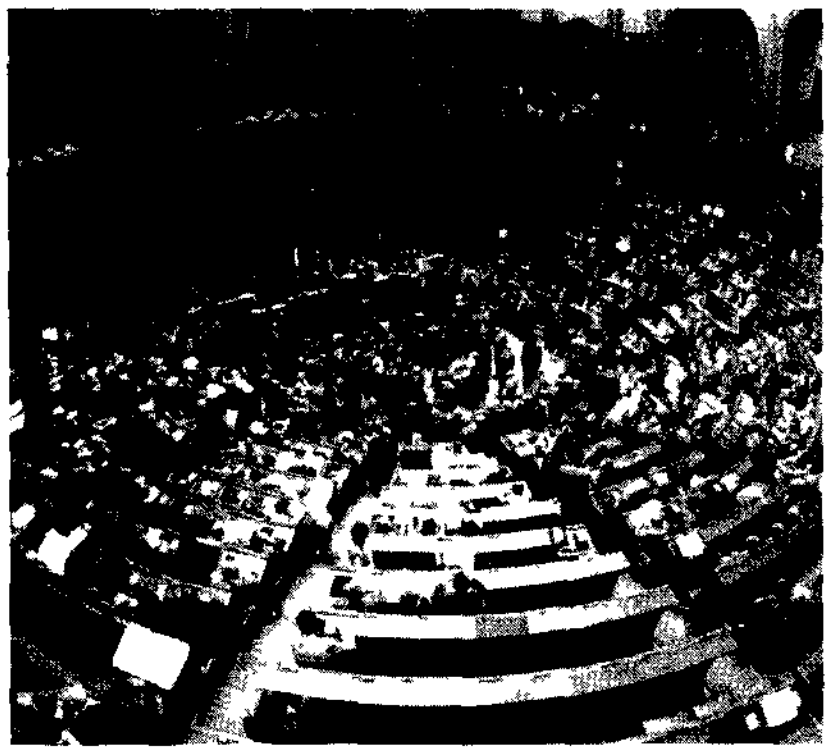
Discutendo le tesi di Giovanni Sartori



Marco Lanni

Vedo un governo del primo ministro

GIORGIO NAPOLITANO

PUÒ APPARIRE uno sforzo disperato ma non c'è altro *da fare che insistere ancora* e in ogni modo sulla necessità di un confronto serio e concludente – non strumentale, ondeggiante e confuso – sulla riforma della Costituzione. Ancora nelle ultime settimane si sono sventolati vessilli e lanciati ambigui messaggi più che proporre con il rigore e la chiarezza indispensabili soluzioni alternative e insieme *punti di equilibrio e di incontro* per un nuovo ordinamento della Repubblica. Se, come ci si deve augurare, si predisporrà un autentica fase costituente (ormai per la prossima legislatura) è invece indispensabile giungervi sbarazzando il campo da giuochi politici convulsi e da approssimazioni e balordaggini nel merito delle questioni. E in questo senso un contributo importante ci viene dal libro di Giovanni Sartori appena pubblicato in edizione italiana «aggiornata» (*Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino 1995). Nella relazione a un convegno svoltosi nell'aprile scorso a Torino – cui ebbi occasione di partecipare anch'io – il professor Sartori presentò un impietosa lista delle «balordaggini» diffusesi nel dibattito sulle riforme istituzionali. Ma ben più riccamente emerge ora dal suo libro il quadro delle esperienze storiche e delle scelte di sistema con cui bisogna misurarsi in Italia, un quadro *esplorato con tale ampiezza* e precisione da far venire in piena luce le troppe confusioni (per usare un termine debole, meno toscano di quelli cari a Sartori) che hanno pesato e pesano sul confronto tra le forze politiche.

Paradossalmente sta accadendo che il prestigioso nome dell'autore di tanti testi impegnativi finisca questo ultimo rimbalzi spesso *come non mai nel dibattito* politico e sulla stampa quotidiana per effetto di qualche sua sortita di attualità ma senza che si tenga conto delle espressioni più compiute della sua analisi e del suo pensiero.

Cominciamo comunque dal primo equivoco di cui ci si dovrebbe sbarazzare: il ruolo dell'ingegneria costituzionale eccessivamente esaltato secondo alcuni, troppo trascurato secondo altri. In effetti si possono comprendere le reazioni sia pur tardive alla miracolistica esaltazione anni fa della riforma elettorale come leva risolutiva per il rinnovamento del sistema politico italiano e dei rapporti tra politica e società, ma non si possono nemmeno per un momento dimenticare sia il ritardo con cui si giunse alla revisione del sistema elettorale (il tema era stato sollevato invano già nella Commissione Bozzi 1983-85) sia il nulla di fatto in cui si sono risolti finora sforzi *anche assai seri come quelli della* Commissione Iotti (mi riferisco al progetto di riforma da questa definito nel gennaio '94) per la revisione della seconda parte della Costituzione. E nessuno può negare che il paese ha assoluto bisogno di un nuovo ordinamento istituzionale e può trarre profitto anche da una ridefinizione del meccanismo a turno unico introdotto nel '93 per l'elezione di Camera e Senato.

In seno alla sinistra, in particolare, non avrebbe senso alimentare una polemica sulla priorità da dare a questioni *concrete* di carattere economico-sociale e di altra natura rispetto a quelle «astratte» o ingegneristiche di carattere istituzionale. Lo spazio dato a queste ultime nel dibattito politico può essere risultato eccessivo, tanto più che se ne è troppo discusso in modo strumentale e inconcludente. Ma sarebbe assurdo mostrare di non aver compreso che senza riforme volte a fondare un quadro politico-istituzionale più trasparente *ed efficiente qualsiasi program*ma di governo, qualsiasi iniziativa innovativa e di ampio respiro per i problemi *concreti* del paese rischierebbe di non potersi realizzare.

In quanto a Sartori è vero che nel suo libro si criticano gli studiosi «politologi» per avere a lungo sottovalutato l'importanza dei sistemi elettorali, nonché la possibilità di cambiarli e di ponderarne gli effetti, ma ciò non lo conduce a collocarne il ruolo e a perderne di vista altre fondamentali variabili. Infatti egli scrive: «Nessun sistema elettorale può *assicurare di per sé governi* con il potere di governare, neanche il sistema maggioritario inglese. E come variabile decisiva ai fini del funzionamento di determinati sistemi elettorali e istituzionali indica quella dei partiti e della loro evoluzione, in termini di numero e di comportamenti, nei diversi contesti (storico-ideali e storico-sociali) nazionali.

QUI IN ITALIA si è imposto con particolare evidenza il problema di una frammentazione partitica incentivata dal sistema proporzionale vigente fino al *1992* e divenuta elemento grave di deterioramento della rappresentanza, parlamentare e di impedimento alla governabilità. La legge elettorale del '93 ha prodotto una forte spinta all'aggregazione di due schieramenti alternativi all'avvio di una dialettica bipolare. (E a proposito della legge Mattarella, voglio notare che il Sartori, pur essendone un feroce critico nei suoi polemici interventi sulla stampa, non mancava, *come nel libro*, di valorizzare [illegible] che con essa si è realizzata, nonostante la conservazione di un 25 per cento di quota proporzionale, ma non poteva di per sé risolvere il problema. Da un lato è in crescita il numero dei gruppi parlamentari per l'assenza di modifiche ai regolamenti di Camera e Senato che escludano il costituirsi di gruppi artificiosamente assemblati; e dall'altro – questione di fondo – si è manifestata una forte vischiosità e resistenza rispetto all'auspicata semplificazione e ricomposizione degli schieramenti politici.

Dopo le elezioni del marzo '94 si sono addirittura verificate scissioni in diversi gruppi e partiti (Lega Nord, Partito popolare, Rifondazione comunista, ecc.) presentatisi uniti al corpo elettorale, ed è ridicolo darne la colpa alla legge Mattarella. Siamo di fronte a tensioni e manovre che si traducono in fattori di disgregazione del tessuto politico. Anche se non ha senso dire giustamente Sartori «contare come partiti tutte le sigle o microformazioni che si autodefiniscono tali (20, 30 o quante oggi in Italia?)», anche se cioè si debbano considerare «rilevanti» solo i partiti dotati di un potenziale di coalizione o di ricatto, il loro numero è tuttavia tale da stridere con l'obiettivo voluto di una sia pur graduale aggregazione, che faccia salve reali e non riducibili diversità politiche e culturali. Ma questa questione di fondo si può solo risolvere *politicamente*, al di là degli ulteriori stimoli che potrebbero venire da modifiche della legge elettorale. *Politicamente*, e cioè attraverso confronti culturali e programmatici, processi di chiarificazione di fronti all'opinione pubblica, che coinvolgano ampi strati di cittadini e conducano al superamento di particolarismi e strumentalismi vecchi e nuovi.

Sartori mette inoltre l'accento sull'importanza – proprio in un sistema maggioritario – della disciplina dei partiti in Parlamento e più in generale sulla forza e sulla solidità dei partiti come antidoto al rischio di innumerevoli fallimenti aggregativi lungo il processo della «costruzione verticale della *democrazia*» e allo specifico rischio di un Parlamento frammentato in centinaia di delegati-collegio serventi. «In Italia abbiamo conosciuto le degenerazioni del «troppo partito»: stiamo sottovalutando i prevedibili danni del «troppo poco partito».

Come si vede, sono molti gli equivoci e i luoghi comuni da cui il libro di Sartori sbarazza il campo. Ma veniamo – se si sandoci di non poter riprendere tanti altri elementi di conoscenza e di riflessione che esso ci offre – al punto così discusso e controverso oggi nel nostro paese della *forma di governo*. L'assunto da cui parte l'autore – e che personalmente condivido – è quello della necessità, in un mondo sempre più complesso e fragile, di governi funzionanti e responsabili: questo «bisogno preminente» è stato soddisfatto – nei sistemi parlamentari – con soluzioni di *premiership*, la cui gamma va dall'Inghilterra alla Germania: «fermo restando che «non si deve confondere la pre-designazione» elettorale dei primi ministri con la proposta totalmente diversa di elezione popolare diretta del primo ministro».

Sartori esprime la sua preferenza per il semi-presidenzialismo mentre analizza in termini critici il presidenzialismo degli Stati Uniti per non parlare di quello dell'America Latina. E visto l'uso generico e ambiguo che spesso si fa di questi termini in Italia, conviene ricordare che nell'un caso – *il modello francese* – «il capo dello Stato condivide il potere esecutivo con il primo ministro» nell'altro «è il presidente che dirige l'esecutivo». Si tratta di sistemi contrambi alternativi a quelli parlamentari fondati sulla *premiership*.

LE DIFFICOLTÀ di una struttura ad autorità «duale» e «oscillante» propria del semi-presidenzialismo non vengono taciute da Sartori, il quale finisce perciò per sottolineare che la sua preferenza per quel modello non è «forte» e per suggerire la diversa, complessa soluzione di un «presidenzialismo alternante o intermittente», caratterizzato dal passaggio della guida dell'esecutivo al presidente solo quando nel corso della legislatura cada *fallisca il governo espresso dal* Parlamento.

Alla luce di tutta l'ampia e scrupolosa disamina svolta nel libro mi sento francamente di sostenere che sia saggio qui in Italia muovere decisamente verso il superamento di una fase storica connotata dalla precarietà e debolezza dell'esecutivo, con la scelta del governo del primo ministro, che comporta anche una rinunciatarizzazione – ma non un'riduzione, ai minimi termini, come in Francia – del ruolo del Parlamento e soprattutto del suo ruolo di indirizzo e di controllo. Pienamente compatibile con la scelta di questa forma di governo è l'introduzione nel sistema elettorale maggioritario del doppio turno, che Sartori fortemente valorizza e che è altrettanto compatibile con [illegible] presidenzialismo alla francese. Mentre risulta difficile sostenere la componibilità col modello di governo parlamentare all'inglese o *alla tedesca* l'elezione diretta di un presidente della Repubblica chiamato a esercitare funzioni non confondibili col potere esecutivo. È verissimo che una ridefinizione dell'ordinamento della Repubblica richiede un clima di dialogo e di ricerca e può comportare veri e propri compromessi, ma non sovrapposizioni confuse tra modelli diversi.

E infine attenzione. Sartori pur propugnando il semipresidenzialismo o il «presidenzialismo alternante» si pronuncia nettamente per l'elezione indiretta di secondo grado da parte di un collegio elettorale *ad hoc* del presidente e si schiera con drastici argomenti contro un'elezione popolare diretta che nelle condizioni create dalla video-politica non dà più nessuna garanzia di nulla, lasciandoci esposti senza più filtri o ammortizzatori al rischio di una mai selezione disastrosa.

Non vorremmo che queste di *semplificanti e la complessità e* oe renza del libro di Sartori si ignorassero o si perdessero nelle schermaglie giornalistiche e nella volontaristica ricerca di scambi ed accordi tra gli opposti schieramenti politici.

«Un consiglio all'Ulivo: sul tema droga servono riferimenti più concreti»

LUIGI CANCRINI

IL PROGRAMMA dell'Ulivo non nomina praticamente mai la droga e la tossicodipendenza. Quello che ne risulta è, a mio avviso, una certa mancanza di concretezza in passaggi cruciali del documento, su cui è utile discutere, forse, con maggiore impegno e chiarezza in termini di politica internazionale e di ruolo dell'Onu. *Prima di tutto, quella che viene bene affermata nel do*cumento è la necessità di riconsiderare e di rinforzare il ruolo dell'Onu e delle altre organizzazioni sovranazionali (tesi 26). Un riferimento più puntuale al problema particolare della droga, tuttavia, sarebbe stato utile per chiarire i compiti che l'Onu avrebbe potuto e dovuto svolgere in questi anni se gli Stati membri fra cui l'Italia avessero più fermamente difeso le sue prerogative.

L'instabilità politica e militare delle zone in cui la droga viene maggiormente prodotta si è delineata nel corso degli anni come un problema insolubile solo sulla *base di un intervento centrato sulla separazione netta* degli interessi dei produttori (i contadini) da quelli dei narcotrafficanti. Sono le politiche di aiuto concordate con governi locali in grado di dare le necessarie garanzie, ha affermato e dimostrato più volte l'Onu, quelle che possono portare ad una conversione massiccia delle culture e ad un *controllo* efficace della produzione. La forza delle organizzazioni criminali sta nella capacità di comprare armi per il sostegno dei conflitti locali, infatti, e nella capacità di trovare complicità su questa strada negli apparati militari e nei servizi segreti delle grandi potenze. Sta nella capacità di dare risposte a tutti questi livelli la possibilità di far fronte a un problema di questa complessità escludendo le politiche di intervento basate sugli accordi bilaterali e centrando sull'Onu la responsabilità progettuale e gestionale di una strategia limpida, coordinata e furiatura centrato su pro*gri che hanno come obiettivo prioritario lo sviluppo eco*nomico e il superamento delle condizioni di dipendenza economica e di isolamento culturale delle popolazioni «costrette» alla coltivazione. Utilizzando modelli che dovrebbero essere estesi, a mio avviso, dalle situazioni in cui c'è di mezzo la droga a quelle in cui si ha a che fare solo con fame e sottosviluppo. Rendere più forte l'Onu come organismo sovranazionale deve significare però, a questo punto, *renderlo protagonista principale degli scambi fra paesi ricchi e paesi in via di sviluppo* promuovendo programmi che devono evitare soprattutto i condizionamenti economici e politici legati all'interesse di chi fornisce gli aiuti. Come sarebbe assai difficile fare per noi se (tesi n. 29) quella di mettere in opera fosse una politica secondo cui gli aiuti dovrebbero essere destinati non ai singoli governi ma alle popolazioni ed in particolare ai gruppi a maggiore rischio.

*Un secondo punto su cui una più attenta considera*zione del problema droga, [illegible] nelle ultime bozze del programma dell'Ulivo (tesi n. 23) riguarda il riciclaggio. Le osservazioni relative all'efficacia delle leggi approvate in questi anni ed alla necessità di trovare accordi prima europei e poi di più ampia portata sulla loro armonizzazione sono senz'altro da condividere.

CHI SI È OCCUPATO di traffici di droga sa bene, tuttavia, la necessità di promuovere una iniziativa politica forte per il superamento di quei «paradisi fiscali» europei e non su cui anche questo documento tace del tutto e che costituiscono invece ancora oggi il cavallo di Troia utilizzato dalle organizzazioni di traffico per far confluire i loro proventi nel grande circuito del sistema finanziario internazionale. Un'azione decisa su questo punto interesserebbe di sicuro contro interessi ben rappre*sentati anche nel Parlamento europeo perché zone* franche per il drenaggio dell'evasione fiscale e per la libera circolazione del denaro sporco sono utilizzate di fatto in Italia ed in altri paesi europei. La coerenza è necessaria, tuttavia, se davvero si vuole che i fatti seguano alle parole.

Un terzo ed ultimo punto su cui sarebbe opportuno prendere posizione all'interno di un documento di governo riguarda la legge sulla droga. Liberalizzare le droghe sicuramente leggere consentendone l'uso controllato è scelta verso cui stanno andando più o meno lentamente tutti i paesi europei. Considerare come una grande priorità dei prossimi anni lo sviluppo di una rete di servizi di prevenzione e di cura capace di invertire una tendenza drammaticamente diffusa fra giovani e giovanissimi a proposito delle *droghe* e dei problemi che ad essi si collegano. D'altra parte, sembra a *molti sempre più necessario. Al* [illegible] *cui sempre* più necessaria sembra per un governo incline al nuovo la decisione di unificare competenze sparse oggi fra otto ministeri all'interno di una unica struttura come si sta decidendo di fare in tutti gli altri paesi europei.

l'Unità

Direttore: Walter Veltroni
Condirettore: Giuseppe Caldarola
Direttore responsabile: Antonio Zollo
Vicedirettore: Giancarlo Bosetti, Marco Demarco
Redattore capo responsabile: Luciano Fontana, Pietro Spataro
Amministratore: l'Unità
Presidente: Antonio Bernardi
Amministratore delegato: Amato Mattia
Consiglieri: Nedo Antonietti, Alessandro Matteuzzi
Collegio sindacale: Antonio Bernardi, Alessandro Galai, Elisabetta Di Prisco, Simona Marchini, Amato Mattia, Gennaro Mola, Claudio Montaldo, Ignazio Navasi, Gianluigi Serafini, Antonio Zollo
Direzione, redazione, amministrazione: [illegible]
Stampa: [illegible]
Direttore responsabile: Antonio Zollo
Registrazione al Tribunale di Roma n. [illegible]
Certificato n. 2622 del 14/12/1994

DALLA PRIMA PAGINA

Fotografia di un paese diviso

[illegible] solo quando ha voglia [illegible] sollecitazioni dei dirigenti che possono boicottarlo con un doppio voto di sfiducia e trovarsi disoccupati dopo due voti del presidente. Mentre mancano sei mesi alla scadenza del mandato di Elsin. Nessuno si mette [illegible] *modica*. Cernomyrdin nonostante il suo partito avesse [illegible] voti di Zuganov. Il voto spezzettato ha lasciato sotto la barriera del cinque per cento e dunque fuori dal parlamento molte sponde potenziali degli elettori principali. In una Duma con poche frazioni come sarà quella russa avremmo poco spazio e gusto per intrighi spettacolari. Sarà riciclato al massimo e reso presentabile. Zhirinovskii se decidesse di appoggiare Zuganov o Lebedskoi. Cernomyrdin per [illegible] rivergognare.

Zuganov sarà costretto ad [illegible] *un programma diverso da quello* comunista. La nuova campagna elettorale è nello stesso tempo deve deporre in molte occasioni la giacca e il vento delle barricate per indossare il doppiopetto gessato. Tra sei mesi potrebbe trovarsi presidente della Repubblica russa. La moderazione dipende da un altro *fattore che secondo noi è la sua politica*. La gente cerca una stabilizzazione psicologica. Zuganov lo capito rendendo più morbida la sua campagna elettorale, dopo aver minacciato di rompere il giovane la presidenza ultimamente si è imposto che deputato inglese. In verità un po' tutti garantiscono quella Costituzione che due mani la fin messa sulla carta in modo affrettato. La transizione permanente dei mutati produce stanchezza e voglia di regole. Per una convinzione di tutti accettata proprio la Costituzione è alla base di questa nuova convivenza politica russa. *E ha ispirato Elsin per l'ennesima* volta e anche i gruppi parlamentari alla Duma.

Pochi giorni fa hanno approvato *[illegible] strategia maggioranza* e il bilancio di previsione per il 1996 puntando su un'inflazione bassa. Fra altri tempi un documento così avrebbe provocato solo ilarità sapendo che tutti i conti dovranno essere *adatti* [illegible] *inflazione* [illegible] il quattro per cento mensili come sostengono gli esperti.

Per Boris Elsin la prova generale candidato abbastanza bene. Che le preghiere del patriarca gli preservino la salute. Temeva di trovarsi in una Duma con un 40 per cento dei voti comunisti e loro alleati con un centro decimato e liberale scomparsi. Gli è andata molto meglio. L'ascesa di Zuganov permette molte [illegible] Elsin di presentarsi come l'ultimo diga contro la restaurazione comunista. In assenza di altre figure carismatiche questo ruolo gli compatibile. La sua [illegible] disposizione [illegible] produce stanchezza e voglia di regole. Per una convinzione di tutti accettata proprio la Costituzione è alla base di questa nuova convivenza politica russa. *E ha ispirato Elsin per l'ennesima* volta e anche i gruppi parlamentari alla Duma.

[illegible] ner de. Sembrava la personificazione dell'uomo forte che la Russia *indaga cercando. Aleksandr* Lebed [illegible] significa cognito. Ha perso più di un al e ha deluso colore che oggi paragonano la Russia alla Repubblica di Weimar sconfitta disorientata alla ricerca dell'Uomo. Il futuro governo Cernomyrdin alleggerirà i bambini [illegible] secondo le sue abitudini alcune posizioni che appartengono all'avversario operazione che al Cremlino chiamano «integrazione delle tendenze politiche». [illegible] consiglierà alcuni ministri per sostituirli con personaggi accettabili ad uno spettro più vasto e non sgradito a Zuganov. Così si tucera avanti fino alle elezioni del presidente. Solo se allora dovesse vincere Zuganov potremmo parlare di una sostanziale svolta della impresa Russia in sintonia con alcuni paesi della sua ex sfera di influenza. La sconfitta dei candidati *socialdemocratici sarà probabilmente* Elsin [illegible] il vuoto del passaggio all'economia di mercato riporterebbe in auge il ruolo *dello stato onnipresente* [illegible] tarismo russo [illegible] giani del vecchio ed altri nuovi più in sintonia con la fine del secolo.

Se si vuol evitare questa prospettiva qualcuno dovrà pur sia a 35 milioni di pensionati che vivono con [illegible] del minimo esistenziale. Finché la loro situazione non migliora Zuganov [illegible] che Zhirinovskii con segno di stoccata *[illegible] sempre le lor*gli [illegible] non potrà migliorare la propria posizione ma deve [illegible] prospettiva chiara per [illegible]. Non [illegible] meravigliarsi in istrettoio per il ritorno di Zuganov e [illegible] sociologia spiccioli con la [illegible] che [illegible] si possono [illegible] l'ultimo dato riguarda il [illegible] degli elettori di oltre un milione più basso rispetto a due anni fa. Non succede questo [illegible] gli elenchi elettorali [illegible] perché [illegible] aumentati [illegible] perché [illegible] scesa [illegible] nella [illegible] russo [illegible] *[illegible]*

[Demetrio Volcic]