

Martedì 3 giugno 1997

4 l'Unità2

LE IDEE



Cantiere istituzioni/ 3. Oggi Bicamerale al voto sulle due ipotesi in lizza relative alla forma di governo

C'era una volta il «modello francese» La tendenza europea? È il premierato

Un presidente del consiglio eletto assieme alla sua maggioranza, con poteri di scioglimento delle Camere, che si insedia senza bisogno della fiducia. È la soluzione su cui potrebbe orientarsi la Commissione, in linea con Germania, Inghilterra e Svezia.

Un buon compromesso sulla forma di governo sembra a portata di mano. Anche la destra mostra di non respingere il premierato «forte». Lavorerà sicuramente per avvicinare il più possibile l'Italia al modello israeliano che, unico al mondo, prevede l'elezione diretta del premier. Ma non farà le barricate per il presidenzialismo. Questo atto di realismo politico non era affatto scontato. Con la sua disponibilità a calibrare riforme perseguibili qui e ora, la destra perde quella oscillazione tra Aventino e inciucio che a lungo l'ha accompagnata.

La destra ha capito

La destra ha compreso che se vuole durare come polo alternativo legittimato in Italia e in Europa non può lasciare cadere l'occasione di un comune lavoro per una grande riforma delle istituzioni. Il vantaggio della proposta che è stata illustrata dal relatore Salvi sta proprio in quello che viene denunciato come il punto di una sua maggiore debolezza: una razionalizzazione di ciò che di fatto si è creato nel sistema politico e che però ancora non ha trovato una cornice formale adeguata. Il consolidamento di una democrazia maggioritaria, che malgrado tutto ha compiuto i suoi primi passi, era del resto il problema politico principale in Italia, non quello di avvicinarsi a chissà quale modello presidenzialista che avrebbe portato in una terra sconosciuta con l'obbligo di ricominciare tutto daccapo.

La difficile missione della bicamerale era quella di trovare una sistemazione costituzionale adeguata a processi politici caotici che sono maturati a ridosso di operazioni chirurgiche come quelle referendarie. Il «premierato di fatto» che si è affacciato dopo il 1994 andava trasformato in un più coerente governo del primo ministro. La destra farà di tutto perché il capo dell'esecutivo possa avvalorare il plusvalore di una investitura popolare. Una parte dell'Ulivo cercherà invece di conservare l'elezione parlamentare del premier «indicato» dagli elettori. Ma la presenza sulla scheda del nome del premier presenta indubbi vantaggi. Rispetto alla elezione diretta del primo ministro, il collegamento del candidato premier con una maggioranza parlamentare evita la prospettiva di un capo del governo eletto con ballottaggio ma sprovvisto di un suo sostegno parlamentare. Rispetto alle richieste di un passaggio parlamentare per perfezionare il rapporto fiduciario con il premier, essa ha il merito non solo di venire incontro a una domanda della destra ma anche di rispondere a un

problema reale di investitura della leadership attraverso il voto che in altri sistemi è risolto grazie al bipartitismo. Il vecchio istituto del voto di fiducia ha conosciuto ovunque evoluzioni molto significative. Più che una qualche disposizione costituzionale, il vero punto di svolta è stata la comparsa di maggioritari governi di partito.

Nei diversi regimi parlamentari, il corpo elettorale di fatto entra nel rapporto fiduciario che impanta i governi. Formalmente non esiste alcuna elezione diretta del premier che sottragga al parlamento la possibilità di fare e disfare governi. Non c'è una elezione popolare diretta dei governi che espropri la camera della sua sovranità. Però, di solito «una elezione generale è oggi il meccanismo con il quale viene scelto un primo ministro inglese» (R. Brazier). Anche in Germania gli elettori si inseriscono nel tradizionale rapporto di fiducia che lega parlamento e cancelliere. Precisa un giurista tedesco, W. Ismayr: «secondo la costituzione, la formazione del governo avviene in parlamento. Nella prassi il voto del parlamento segue una decisione degli elettori che hanno premiato una coalizione determinata che ha alla sua testa un candidato cancelliere». Elettori, parlamento e governo in un sistema bipartitico si inseriscono entro un circuito unitario, quale chiesia la formula elettorale adottata. Se la prospettiva è quella della indicazione del premier come surrogato del bipartitismo, in fondo cadono le ragioni che suggeriscono un limite alla durata del mandato (due legislature). Limiti alla rielezione sono comprensibili per un capo solo che comanda perché unto dal Signore. Sono meno stringenti per un leader maggioritario che conserva un rapporto fiduciario con la camera e deve vedersela con coalizioni composte. Qualche interprete radicale ha dipinto il sistema inglese come «sistema di governo personale» (T. Benn). Ma anche il premier più decisionista deve fare i conti con il gabinetto nel quale entra lo stato maggiore del partito, e deve far valere la risorsa della collegialità del governo. Che l'opinione pubblica non sia il più ravvicinato interlocutore del premier lo ha dovuto sperimentare a proprie spese la signora Thatcher. Il gruppo parlamentare conservatore allontanandola dal potere ha voluto ribadire che esiste un punto oltre il quale nessuna teoria della democrazia «immediata» può spingersi: il controllo del partito sul leader, anche quello più influente e decisionista. Premier e parlamento in Inghilterra non sono legati al medesimo destino.



Il primo ministro britannico Tony Blair in uno studio tv e a sinistra l'aula della Bicamerale

Ap

Piccola bibliografia sul tema

Come funzionano i sistemi politici in Europa? Ecco alcuni libri utili: P. Biscaretti di Ruffia, «Diritto Costituzionale», Napoli; J. M. Colomer (a cura di), «La politica in Europa», Laterza; G. De Vergottini, «Diritto costituzionale comparato», Cedam; S. Gambino (a cura di), «Forme di governo e sistemi elettorali», Cedam; F. Lanchester, «Sistemi elettorali e forme di governo», Il Mulino; P. Lucifredi, «Diritto costituzionale comparato», Giuffrè; Y. Mény, «Istituzioni e politica», Maggioli; C. Mortati, «Lezioni sulle forme di governo», Cedam; S. Ortino, «Diritto costituzionale comparato», Il Mulino.

Neanche il potere di scioglimento è un potere personale del premier. Sfiduciato dal proprio partito, la Thatcher non ha potuto certo appellarsi al popolo. Il premier ha la facoltà di andare al voto anticipatamente solo quando è il leader riconosciuto della maggioranza. Se non ha più la maggioranza può scordarsene. Questo sembra il connotato comune ai diversi regimi parlamentari. Anche in Spagna, dove pure il presidente del governo dispone dello scioglimento come atto di cui porta «la sua esclusiva responsabilità», non è pensabile un ricorso al voto in competizione con la volontà della maggioranza parlamentare. È richiesta infatti una deliberazione del consiglio dei ministri, ed è sempre possibile alla maggioranza avversa allo scioglimento ricorrere ai dispositivi della sfiducia costruttiva. Sembra pertanto corretta l'impostazione che emerge nella relazione di Salvi quando consente la sfiducia costruttiva e non stabilisce un secco automatismo tra crisi di governo e scioglimento della camera. In nessun sistema politico europeo la cosiddetta elezione popolare del governo è accompagnata da clausole costituzionali che vietano staffette (vi fecerisco persino Ade-

nauer), sfiducie costruttive. Anche in Svezia il voto anticipato in presenza della sfiducia è una possibilità, non un obbligo. Proprio nel caso svedese è il governo, non il premier, il titolare della decisione di andare a elezioni straordinarie. La costituzione del 1975 prevede, è vero, che il governo sfiduciato possa andare al voto. Ma non bisogna dimenticare che in Svezia la legislatura dura solo tre anni e non è possibile sciogliere la camera prima di tre mesi dalla sua prima riunione.

In Italia manca un governo di partito maggioritario. Per questo il primato dell'investitura elettorale di un premier provvisto di una maggioranza in aula andrebbe garantito rispetto al classico gioco parlamentare che decide la sorte dei governi. Ma nel caso di un rapporto conflittuale che divampa nella maggioranza, e non di un «ribaltone», il premier indicato non potrebbe andare al voto a dispetto della coalizione che lo sostiene. Il complesso del ribaltone non dovrebbe oscurare il fatto che se non cambia la maggioranza premiata dai cittadini è possibile un rimpasto di governo. L'obiettivo principale, in fondo, è di avere, con il voto, una maggioranza di legislatura e non necessariamente

te un premier di legislatura. Le comprensibili esigenze di scongiurare cambiamenti di governo in corso d'opera non dovrebbero condurre a delle eccessive rigidità che fanno perdere quella salutare elasticità del governo parlamentare che rende possibile il cambiamento del leader senza alterare gli equilibri di maggioranza. Questo peraltro è in perfetta sintonia con l'esperienza inglese. Nel 1974 i conservatori hanno addirittura formalizzato la possibilità per il gruppo parlamentare di sfiduciare il premier. Se non è più leader della maggioranza, perché deve avere il diritto di andare al voto prima della scadenza della legislatura? Il premier deve avere solo il potere di scioglimento di maggioranza. Gli serve sia per compattare la sua maggioranza (contro questa logica stringente del maggioritario urterebbe l'introduzione delle primarie per i singoli deputati) sia per andare alle urne nel momento più favorevole. La democrazia maggioritaria elegge il governo, per andare alle urne nel momento più favorevole. La democrazia maggioritaria elegge il governo, quando ci riesce. Quando non ci riesce, tutti i sistemi prevedono un diritto di scioglimento di garanzia affidato al presidente o alla corona.

La bozza Salvi contiene i presupposti per una intesa di alto profilo. Il clima politico, che ha visto la destra lasciare i Cobac al loro destino, è al momento assai favorevole. Il semi-presidenzialismo non è molto più di una dichiarazione di principio. Più di qualche «ulivista» la destra sa che il modello francese può farsi strada solo mettendo a repentaglio il governo. Per questo non ci spera tanto.

Handicap coabitazione

Del resto, le pagine critiche più meditate sul presidenzialismo le ha scritte proprio uno studioso di Alleanza nazionale come Fischella. A chi sa vederli, il sistema francese mostra peraltro segni di crisi. La terza coabitazione in dieci anni, lo svolgimento di elezioni triangolari in circa 140 collegi svelano le difficoltà di un modello. Il rischio è di entrare in un sistema che la coabitazione rende meno parlamentare. Il premierato «forte», malgrado tutto, offre migliori garanzie di governabilità. Lavora sul sistema politico che c'è, e non insegue modelli di carta. Forse proprio per questo a sinistra qualcuno si ostina a giudicarla «debole».

Michele Prospero

(Fino a precedenti servizi sono usciti il 14 e 21 maggio)

Federalismo Corruzioni dell'uso

C'è una corruzione semantica della parola federalismo. In nome del federalismo, Lincoln ha represso con forza la secessione sudista. Per affermare le ragioni dell'unità è stata combattuta la guerra civile americana. In Italia federalismo fa invece coppia con secessione. Dice Miglio che il federalismo deve subire una metamorfosi grazie alla quale da veicolo di unità si trasforma in assetto utile per gestire la diversità. Pluralismo e secessione, dunque. Per molti federalismo è diventato «sic simpliciter» secessione. Esiste un diritto di secessione? La costituzione sovietica lo prevedeva, senza dire come. Mentre la confederazione elvetica, non dà spazio alcuno alle velleità di secessione. Tramite movimenti di secessione si sono dissolti l'impero sovietico, la Jugoslavia, la Cecoslovacchia. Nelle carte internazionali si menzionano i diritti dei popoli alla autodeterminazione. Ma davvero niente a che fare con i proclami alla autodeterminazione del popolo padano. I popoli che nelle dichiarazioni internazionali vengono evocati sono quelli sottoposti a dominazione straniera. Le opulente regioni padane non sembrano somigliare molto a colonie oppresse. Gli abitanti delle valli lombarde non sono riconducibili a minoranze che rischiano di perdere la propria cultura. Né ingiustizie storiche originarie possono essere accampate per reclamare una sovranità territoriale nuova. Eppure ogni tanto la Lega nega l'autorità dello Stato centrale sul «proprio» territorio. L'argomento forte utilizzato è che le ricche e laboriose regioni del nord sono oppresse da un sud assistito e dissipatore. Davvero niente di nuovo sotto il sole. Ad analoghi argomenti fecero ricorso i secessionisti in Biafra contro la Nigeria, e nei paesi Baschi. La Lega con i suoi proclami secessionisti è una cosa allarmante (e perciò qualcuno già suggerisce di azionare i meccanismi di autodifesa della sovranità statale). Però è seria l'esigenza di una riforma dello Stato. Lasciato alla Lega, il mito di una Europa delle regioni può trasformarsi nell'incubo di regioni senza Europa.

M.P.

Stamane a Roma viene presentato il «Rapporto Mondadori»

Alla ricerca della società civile che non c'è Come scovarla oltre familismo ed egoismo

ROMA. Definizione ambigua quella di «società civile» che si presta a più svariati significati e si può riempire di molti contenuti. Supporto di uno Stato efficiente e moderno, può rappresentarne anche la contrapposizione più facile.

La società civile in Italia volume collettaneo a cura di Pierpaolo Donati (Mondadori, pp. 285, L. 30.000) risponde a molte domande. Vediamone alcune. Esiste una società civile in Italia? E cioè in un paese in cui hanno dominato insieme lo statalismo e la corruzione e in cui le regole del vivere civile e democratico sono state sistematicamente ignorate ed eluse. E se esiste che cosa è, come interagisce con le istituzioni?

A queste domande risponde un'équipe di studiosi coordinati appunto da Pierpaolo Donati in un volume dei Rapporti Mondadori, (viene presentato stamane in Via Sicilia 11, alla Mondadori di Roma). In esso Angelo Panebianco affronta il tema del rapporto fra società civile e sistema politico in un paese come l'Italia, in cui lo Stato dispone di scarse riserve di «lealtà e identificazioni collettive» e in cui permangono culture politiche «che mantengono pampolitismo e antistituzionalismo come valori». Sergio Belardinelli nel suo

saggio sulla cultura della società civile giunge alla conclusione che questa sia assai poco compatibile con l'Italia, paese in cui dominano valori o disvalori che sono agli antipodi di quelli di una società civile: individualismo familismo, particolarismo, campanilismo, clientelismo, fatalismo, litigiosità e mancanza di una cultura del conflitto, sfiducia negli altri e nelle istituzioni, mancanza di senso dello stato e del bene comune.

Se questo è il giudizio, come si collocano allora le associazioni, le forme di volontariato, il cosiddetto «terzo settore»? È Ivo Colozzi a parlare della dimensioni dell'associazionismo sociale «come indicatore dell'esistenza di una comunità civile». Mentre Stefano Zamagni affronta il tema della «economia civile come forza di civilizzazione per la società italiana», Gianfranco Bettetini il rapporto con l'informazione e Gianfranco Garancini quello con le istituzioni.

L'obiettivo del rapporto è quello di chiarire - spiega nell'introduzione Pierpaolo Donati - in che senso e in che termini esista, oppure no, una peculiare «società civile», se essa si stia sviluppando o vada deperendo, e che strada dovrebbe intraprendersi per svilupparla. È proprio il rapporto mette in luce

tutti gli elementi di debolezza e di assenza della società civile in italiana e giunge alla conclusione che l'Italia oggi si ritrova senza uno Stato e senza una società civile che possano essere definiti davvero moderni.

Ma il rapporto fa anche una scommessa. Ipotizza che questo mondo civile stia crescendo, nonostante tutto, anche in Italia, «ma che non abbia la forza di farsi sentire e di diventare sfera trainante dell'intera società». Malgrado tutti gli enormi difetti della società italiana, malgrado l'incapacità finora dimostrata di far nascere e di coltivare un consenso su valori condivisi da gruppi sociali e culture diverse, tuttavia esiste una società civile «fatta di uomini liberi e responsabili, uguali e solidali che lavorano nel silenzio operoso di una vita quotidiana vissuta come continua sfida etica alle proprie autonome capacità di risposta», scrive Donati. Certo non è forte, anzi è debole, è ancora in germe e quindi può morire. Tutto dipenderà - mandano a dire gli autori del rapporto - dal comportamento delle istituzioni, dal modo in cui troveranno un rapporto con essa.

Ritanna Armeni

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE COMUNE DI CARTOSIO	
Fondazione Istituto Piemontese Antonio Gramsci Fondazione Istituto Gramsci Istituto Gramsci di Alessandria	
UMBERTO TERRACINI La biografia politica di un costituente	
TORINO VENERDI 6 GIUGNO ORE 15	
Saluti ROLANDO PICCHIONI, ENZO GHIGO Presiede ARNALDO BAGNASCO	
STEFANIA COLETTA <i>La formazione politica e culturale</i> CLAUDIO NATOLI <i>Nella direzione del PCDI da Livorno a Lione</i> MARIO GIOVANA <i>Le polemiche con il partito</i>	
TORINO SABATO 7 GIUGNO ORE 9	
Presiede GIUSEPPE VACCA	
FRANCESCO OMODEO ZORINI <i>Dalla liberazione dal confino alla Repubblica dell'Ossola</i> FRANCESCO BARBAGALLO <i>Costituente e parlamentare</i> SILVIO PONS <i>Terracini la politica estera sovietica e il Cominform</i> MARCO GALEAZZI <i>Terracini e i movimenti di liberazione nazionale</i>	
TORINO SABATO 7 GIUGNO ORE 15	
Presiede ANDREA FOCO	
ALDO AGOSTI <i>Terracini e l'indimenticabile</i> 1956 GIOVANNI GOZZINI, RENZO MARTINELLI <i>L'ultima fase dell'attività politica</i> CLAUDIO RABAGLINO <i>Le carte Terracini presso l'Archivio comunale di Acqui Terme</i>	
CARTOSIO (AL) DOMENICA 8 GIUGNO ORE 9,30	
Saluti delle autorità DESIDERIO MORENA BERNARDINO BOSIO ANDREA FOCO	
Tavola rotonda SOCIETÀ CIVILE E PARTECIPAZIONE POPOLARE NELLA COSTITUZIONE E NEL DIBATTITO ODIERNO Presiede PIER PAOLO POGGIO Intervengono FRANCESCO PIZZETTI GIORGIO LOMBARDI UGO SPAGNOLI	
Conclusioni GIGLIA TEDESCO	
TORINO 6/7 giugno 1997 Palazzo Lascaris via Alfieri 15	CARTOSIO 8 giugno 1997 Piazza Terracini
Consiglio Regionale del Piemonte tel. 011 5757452 • fax 011 5757465	
Fondazione Istituto Gramsci tel. 06-5886616 • fax 06-5891167	