

L'Intervista

Franco Pizzetti



Secondo il consigliere di Prodi non è applicabile all'Italia un modello ispirato al presidenzialismo: «D'altra parte le elezioni francesi dimostrano che è tutt'altro che perfetto...»

«Per l'Italia vedo un governo del premier»

Il premierato favorisce «una maggiore capacità di governo» mentre presidenzialismo e semipresidenzialismo non garantiscono, il caso francese lo conferma, che il presidente eletto dal popolo abbia una maggioranza parlamentare. In questa conversazione con l'«Unità» il costituzionalista Franco Pizzetti, consigliere di Prodi per le questioni istituzionali, interviene nel dibattito sulle riforme, e definisce «un modello recessivo» la scelta del capo dello Stato attraverso il voto del corpo elettorale. A Bossi, dice ancora, bisogna rispondere con un «federalismo moderno» basato su forme di codecisione tra Stato e regioni.

Prof. Pizzetti, a lei, studioso di diritto costituzionale, piace l'ipotesi di un presidente della Repubblica eletto dal popolo?

«L'idea del presidente eletto direttamente dal corpo elettorale è stata proposta molte volte in questi anni, anche se in modo meno forte dell'opzione semipresidenzialista. Abbiamo di fronte a noi il modello americano, però l'elezione diretta di un presidente capo dello Stato e capo del governo è un modello un po' recessivo che non è stato adottato da nessuna delle costituzioni europee più recenti. Bisognerebbe comunque aver chiaro quale sia la forma di governo in cui questo presidente dovrebbe inserirsi, e con quali compiti».

Ritiene più adatta all'esperienza italiana la soluzione semipresidenzialista, con la nomina del primo ministro da parte del capo dello Stato, o quella del premier legittimato dall'indicazione degli elettori?

«Solo apparentemente la forma di governo semipresidenziale lascia che sia il presidente della Repubblica eletto dai cittadini a scegliere un primo ministro coerente con la maggioranza di cui il presidente è espressione. In realtà non è così perché è vero che il primo ministro è scelto dal presidente, però deve pur sempre godere della fiducia del Parlamento. Per cui, come dimostra l'attuale esperienza francese, il capo dello Stato ha ampia libertà di scelta del presidente del Consiglio se la maggioranza parlamentare è conforme allo schieramento del presidente della Repubblica; in caso contrario, come nelle forme di governo di tipo parlamentare, il presidente è costretto a tener conto delle indicazioni che la maggioranza parlamentare esprime. Coabitazione vuol dire soprattutto questo».

In altre parole, il funzionamento reale del tipo di governo semipresidenziale è rimesso alle modalità di svolgimento della vicenda politica?

«Certo. Il problema è che né la forma di governo presidenziale né quella di governo semipresidenziale garantiscono che il presidente eletto dal popolo abbia una maggioranza parlamentare. Sono forme che, specialmente se il presidente ha un ruolo incisivo di governo, possono portare, se non alla paralisi, a una maggiore difficoltà di funzionamento del sistema. Lo si è visto negli Stati Uniti in vari periodi e nel sistema francese costretto nelle fasi della coabitazione a funzionare quasi come un sistema parlamentare nonostante sia formalmente un sistema presidenziale».

Il premierato è esente dal rischio di simili incongruenze?

«Il premierato ha come caratteristica quella di cercare di legare insieme la designazione di un premier e la formazione di una maggioranza parlamentare coerente con questo premier in modo da assicurare non solo una qualche forma di legittimazione popolare del primo ministro, ma anche e soprattutto la legittimazione contemporanea della coalizione in grado, insieme al premier, di dare uno stabile governo al paese. È questo è obiettivamente l'elemento che rende il premierato più suggestivo. Se funziona correttamente, il premierato garantisce un migliore raccordo fra governo, Parlamento ed elettorato, e alla fine anche una maggiore capacità di governo».

Scalfaro auspica un Parlamento «forte». Nello stesso tempo, tutti i settori politici chiedono un esecutivo in grado di governare con tempestività ed efficacia. Come si conciliano le due esigenze?

«Naturalmente, nel problema della governabilità c'è qualcosa di più che il rapporto tra premier, governo e maggioranza. Qui si pone la questione del ruolo che deve avere il Parlamento, del ruolo che deve avere il governo, dell'ambito della competenza parlamentare di controllo, oltreché di legiferazione, degli strumenti necessari all'azione di governo. Ovviamente sto facendo delle valutazioni di carattere generale, e a titolo personale: il governo

non intende entrare in questioni che riguardano la responsabilità del Parlamento».

Uno dei punti caldi della discussione è la facoltà riconosciuta o meno al premier di sciogliere il Parlamento. Vuole dirci la sua opinione?

«Sono per un sistema equilibrato nel quale la coalizione e il premier che si sono presentati insieme mantengano il più possibile questo collegamento tra di loro. L'interrogativo però si pone di fronte all'eventualità che si apra una crisi tra il premier e la sua maggioranza. La questione è delicata. Possono avere buone ragioni coloro i quali sostengono che, tutto sommato, è ragionevole che la coalizione, con una mozione di sfiducia costruttiva, possa indicare un leader diverso. Ma esistono anche altre ipotesi che possono rafforzare ulteriormente il sistema del premierato».

Crede anche lei che la «predicazione» bossiana sul secessionismo sia andata oltre i limiti della legalità?

«Nella sua struttura rispettosa della libertà di opinione, la nostra Costituzione non impedisce di per sé una proposta politica anche in contrasto col dettato costituzionale. Purché, s'intende, ci si limiti a un ragionamento politico. Quando invece si passa a comportamenti e atti che abbiano come obiettivo concreto la secessione, la questione diventa competenza delle apposite strutture dello Stato, e in particolare della magistratura».

Da più parti si è detto che alla Lega bisogna però rispondere con la politica, cioè col federalismo. Ma non siamo un po' in ritardo?

«Promuovendo con la sua iniziativa legislativa la riforma Bassanini, il governo ha dimostrato coi fatti che la maggioranza delle forze politiche ha scelto di superare il centralismo statale che ha caratterizzato l'ordinamento italiano per 150 anni. Si è fatto un salto deciso verso il rovesciamento complessivo del sistema. Si è passati cioè da un sistema che faceva dell'amministrazione centrale la colonna portante dell'organizzazione statale a un sistema che fa perno sulle autonomie locali e riserva allo Stato competenze legislative ma soprattutto amministrative rigorosamente delimitate. Se la domanda della Lega è la richiesta di un ordinamento fondato sulla responsabilità delle autonomie territoriali e di un'amministrazione che abbia nelle autonomie il suo cardine, questo è proprio ciò che il governo e il Parlamento a larga maggioranza stanno facendo».

Dalle reazioni al progetto D'Onofrio qualche commentatore ha tuttavia ricavato l'impressione che in una parte dei politici non alberghino soverchi entusiasmi per un «vero federalismo».

«La scelta di forte trasformazione dello Stato a favore del federalismo, e di un'attività di attuazione delle leggi, anche statali, assegnata prevalentemente alle regioni e alle autonomie, è netta e pienamente confermata, come dicevo, dalla Bassanini. Quanto al progetto D'Onofrio è sicuramente interessante, in Bicamerale quasi tutti i gruppi lo hanno considerato un'utile base di elaborazione dei testi finali sulla forma di Stato ed infatti lo hanno approvato a larga maggioranza. Noto che invece rimangono perplessità in alcune forze politiche sul rapporto tra Stato, regioni e autonomie locali, che consentono grande flessibilità ma possono far immaginare un ordinamento repubblicano che attraverso i 20 statuti regionali ha al suo interno 20 diversi ordinamenti nel rapporto fra centro e periferie. Perciò alcuni hanno sottolineato la necessità di una maggiore omogeneità. Quasi tutti condividono la convinzione che siano necessarie tra Stato e regioni delle forme di codecisione. Questo è l'unico modo per costruire un federalismo moderno nel quale alla differenziazione fra centro e periferia si accompagna la capacità di realizzare anche elementi di unitarietà. Allora è importante sapere quale sarà il «luogo» delle codecisioni».

Si riferisce all'ipotesi che è in discussione della Camera delle regioni?

«Credo che l'obiettivo di un buon federalismo sia più facile da raggiungere con un'opzione a favore della Camera delle regioni e delle autonomie locali o comunque di un luogo attraverso il quale le istituzioni periferiche possano partecipare anche all'attività legislativa dello Stato nelle materie che riguardano specificamente. Si ha invece la sensazione che ci sia un orientamento per mantenere il Senato come una Camera elettiva e rappresentativa direttamente dei cittadini italiani».

Pier Giorgio Betti