

## RIFORME ISTITUZIONALI

Seconda repubblica  
Evitiamo i difetti  
dell'Italia prefascista

VINCENZO VISCO

IL PROBLEMA della definizione di un soddisfacente assetto istituzionale dello Stato italiano non è questione recente; esso in verità si prospetta fin dall'inizio della vicenda unitaria del paese con modalità e caratteristiche che, salvo la parentesi fascista, sono straordinariamente simili, indicando una continuità di temi e problemi su cui sarebbe bene riflettere nel momento in cui il Parlamento si accinge a discutere i risultati della commissione Bicamerale.

E forse proprio questa continuità di problemi e la storica difficoltà a risolverli che può spiegare la paura, in verità paradossale, che ha provocato nel corso dell'estate alcune discussioni alquanto kafkiane sul rischio di un regime in agguato, o sulla inderogabile esigenza di rimpasti governativi, dopo solo poco più di un anno di governo stabile. La normalità istituzionale nel nostro paese sembra essere, anche nell'inconscio collettivo, un fatto non solo inedito, ma anche inquietante.

Da questo punto di vista, al di là dell'analisi più volte compiuta dei cinquant'anni di storia repubblicana, può essere utile riesaminare e riflettere sui primi sessanta anni di storia nazionale, quelli che precedettero il ventennio fascista: in essi infatti è facile riscontrare in nuce tutti (o quasi tutti) i problemi istituzionali che oggi sono alla nostra attenzione.

Il funzionamento delle istituzioni del nuovo Stato risultò fin dall'inizio poco soddisfacente, indipendentemente dagli importantissimi risultati ottenuti nei primi vent'anni dalla destra storica. Tali difficoltà possono essere sinteticamente riassunte: 1) scarsa stabilità e limitata durata dei governi, con frequenti cambi del primo ministro, e rimpasti continui; 2) ridotto potere dei primi ministri, limitati da un lato dalla presenza istituzionale del re e della monarchia, e dall'altro dai poteri altrettanto forti del Parlamento; 3) forte influenza di un «partito della corona», legato agli interessi dell'esercito, fortemente propenso alla crescita della spesa pubblica; 4) difficoltà, soprattutto dopo i primi vent'anni, a controllare la spesa pubblica e i saldi di bilancio, per la necessità continua di mediare e contemperare esigenze diverse e spesso contrastanti, che trovavano voce e sostegno in Parlamento, e condizionavano i programmi dei governi. Anche l'abitudine al trasformismo parlamentare può, almeno in parte, essere interpretata in questo particolare contesto; 5) difficoltà nell'amministrare un paese molto diseguale per tradizioni e sviluppo economico, e conseguente dibattito, mai interrotto, sul grado ottimale di centralismo/decentralamento; 6) personalismo parlamentare esasperato che si manifestava in invettive, aggressioni e insulti personali; aspre polemiche, condannando il Parlamento all'inazione, con con-

seguente disordine per l'istituzione parlamentare, attesa per soluzioni salvifiche, per l'avvento dell'«uomo forte», ecc. Queste polemiche chiaramente di destra, non possono non richiamare i riferimenti, di opposta ispirazione ideologica, al «cretinismo parlamentare» che da Lenin giungono fino agli anni del dopoguerra; al di là della chiara ispirazione ideologica e antidemocratica di queste posizioni, è evidente non solo una continuità, ma anche una palese non infondatezza di tali polemiche almeno in riferimento al caso italiano; 7) sistema elettorale basato sul collegio uninominale a turno unico che promuoveva, soprattutto nel Mezzogiorno, un ceto di notabili fortemente condizionato dagli interessi di collegio, poco disciplinati e fortemente proclivi al trasformismo; 8) una evidente tendenza all'affarismo e alla collusione politica-affari.

A ben vedere due sono le principali differenze che emergono dal confronto con la situazione del secondo dopoguerra: 9) la debolezza, o l'inesistenza, dei partiti politici e quindi una maggiore difficoltà ad incanalare in Parlamento esigenze e scelte collettive fornendole del necessario consenso; 10) una ben maggiore efficienza delle pubbliche amministrazioni che consentì, nonostante tutto, l'unificazione del paese e l'ingresso dell'Italia nel novero delle grandi potenze.

Se è lecito trarre dall'esperienza passata delle indicazioni utili per la fase di riforme che si è aperta, mi sembra che emergano alcune indicazioni coerenti: a) evitare che la scelta presidenzialista si traduca in una rinnovata diarchia di poteri come quella tra re e primi ministri della fase pre-fascista, individuando con esattezza i poteri di ciascuno ed evitando che il presidente possa avere una influenza diretta sui lavori del governo; b) rafforzare il ruolo del primo ministro nei rapporti col Parlamento la cui debolezza, a ben vedere, è stata il tallone d'Achille della democrazia italiana fin dall'inizio; c) non indulgere nella polemica antipartitica: i partiti in Italia hanno potuto debordare dal loro ruolo istituzionale proprio in virtù della intrinseca debolezza dei governi, di un assetto istituzionale carente, e di una democrazia bloccata e senza alternative possibili. Se si recupera un corretto rapporto tra partiti, coalizioni e governo, la presenza di partiti forti può essere un importante elemento di stabilità; d) ridare dignità e rispettabilità al Parlamento superando la sua attuale caratteristica di attore onnipotente e impotente al tempo stesso della scena politica, evitando processi decisionali barocchi o palesemente assurdi, nonché l'invadenza sistematica e assolutamente nociva in materie amministrative, sindacali, ecc., e impedendo la possibilità di stravolgere la programmazione finanziaria dei governi. Da questo

## UN'IMMAGINE DA...



Charles Platiau/Reuters

PARIGI. La foto mostra alcuni dei tantissimi fotoreporter che ieri hanno immortalato per la prima volta nel nuovo «Stade de France» il modello di pallone che sarà adottato nelle partite del campionato mondiale di calcio di Francia '98. La prima partita nel nuovo stadio consegnato ieri sarà disputata il prossimo 28 gennaio con una amichevole Francia-Spagna.

punto di vista appare indispensabile una revisione dei regolamenti parlamentari che ridisciplini le modalità dei lavori di commissioni ed aule secondo modelli già ampiamente sperimentati in tutte le democrazie parlamentari; e) risolvere finalmente il problema dei poteri dello Stato centrale rispetto a quelli degli enti decentrati. Infatti, se il modello centralistico può aver svolto una funzione utile nel processo di unificazione del paese oltre un secolo fa, esso, fin dall'inizio, è stato fonte di contraddizioni, conflitti, polemiche, vittimismo, proteste, assistenzialismo deterioro. Ciò di cui abbiamo bisogno, invece, è uno Stato centrale forte, con poteri ben delineati e limitati, con capacità di interventi sostitutivi là dove fosse necessario, ma anche del massimo decentramento di funzioni, poteri e responsabilità a livello regionale e

locale. Procedendo con decisione lungo questa strada è inevitabile (almeno da un punto di vista logico) porsi il problema di una effettiva revisione dell'attuale modello bicamerale.

Infine vi è il problema della legge elettorale. In proposito esiste a mio modo di vedere molta confusione, e spesso sembra di cogliere nelle diverse posizioni, oltre a corpi interessi di parte, anche punti di vista puramente ideologici, piuttosto che ragionamenti razionali, là dove si discute di collegi uninominali, sistema maggioritario, sistemi proporzionali, cc. In verità se l'obiettivo è quello della stabilità dei governi, qualsiasi sistema che preveda un doppio turno, o nel collegio, o con premio di coalizione, risponde correttamente all'esigenza. Ciò che è importante è che vi sia il doppio turno. Da questo punto di vista, se si

opta, come fa la Bicamerale, con un doppio turno con premio di maggioranza, l'incongruenza è rappresentata non già dal premio di coalizione, bensì dal fatto che il primo turno non si svolga con criteri proporzionali, opportunamente mitigati da adeguate soglie di sbarramento. Infatti, come ha già notato Sartori, se si vogliono non solo governi stabili, ma anche governi efficaci, sembra opportuno limitare le mediazioni e i condizionamenti elettorali solo alla votazione che decide sul governo, e non ad ambedue le fasi elettorali.

È difficile prevedere quale sarà l'esito finale del processo riformatore, e quali saranno gli esiti politicamente possibili; ma è certo che si tratta di una importante occasione che sarebbe opportuno utilizzare in piena consapevolezza, con grande duttilità e senso della realtà.

## SEGUE DALLA PRIMA

Attenti, non  
isolate il lavoro  
dell'Antimafia

LIVIO PEPINO

mafia è una materia di studio che non esiste» e che il proprio impegno sarebbe stato «nella direzione di far rientrare nei ranghi coloro che sono usciti dai limiti che la legge e il loro ruolo prevede».

In questo contesto lo stesso presidente del Consiglio si premura di comunicare la propria «difficoltà a immaginare una ipotesi estrema come quella di sostegno alla mafia da parte del senatore Andreotti» aggiungendo che i processi in atto a Perugia e Palermo hanno l'effetto di «toglierli il sonno».

Dalla politica - e da chi ha delicate responsabilità istituzionali - ci si aspetterebbe quantomeno maggior cautela in prese di posizione capaci di condizionare giudici e giurati. E soprattutto, ci si aspetterebbe impegno nel fare il proprio mestiere, che non è quello di inseguire il giudiziario o di fare ad esso concorrenza, ma quello di dare risposta ad alcune elementari domande (non nostre ma di Salvatore Lupo, storico ed osservatore tra i più attenti di «cose di mafia»).

È o non è la mafia il «modello delle degenerazioni della vita pubblica italiana; non più fenomeno tipicamente regionale, non più mero simbolo dell'arretratezza economico-culturale, ma frutto tossico della modernità italiana, fattore rappresentativo dell'intera problematica della Malaitalia»? E ancora: «Andreotti può avere stipulato un esplicito patto con la leadership di Cosa nostra, e può averlo stracciato quando si è accorto che esso era troppo oneroso; ovvero può aver soltanto lasciato che Lima e soci lo stipulassero in suo nome; o può persino essersi appositamente disinteressato di quanto accadeva non facendo alcuna azione diretta in favore di Cosa nostra. Ma non basterebbe anche la minore di queste ipotesi (ove provata e indipendentemente dalla sua rilevanza penale) a configurare una imperdonabile colpevolezza politica?»

3. Da tempo una politica in positivo diretta a creare alternative culturali alle mafie manca o viene delegata a quel che resta della «società civile». Non basta qualche convegno o manifestazione; la politica antimafia è fatta anzitutto di segni, di gesti quotidiani; e sono sempre più - nella politica e nelle istituzioni - coloro che, forse distratti o illusi da alcuni arresti eccellenti, non trovano tempo neppure per funerali e commemorazioni non rituali.

Non sorprende, in questo quadro, la mancanza di una politica criminale, intesa come progetto organico e coerente di interventi di contrasto della criminalità mafiosa. È questa mancanza che ha avvelenato il dibattito parlamentare sulla riforma dell'art. 513 del codice di procedura penale (della norma cioè che consentiva l'utilizzazione delle dichiarazioni rese al pubblico ministero da collaboratori di giustizia non comparsi o rimasti silenziosi in dibattimento). Quella disposizione era certamente da cambiare ma quando, se non in occasione della sua modifica, affrontare in maniera non improvvisata la questione dell'equilibrio tra garanzie individuali e «difesa del processo» dagli inquinamenti dei poteri criminali (non certo disposti a considerarlo un «confronto dialettico» tra parti ugualmente rispettose delle regole del gioco)?

C'è chi ha definito tale prospettiva una violazione dei principi del garantismo. A questi neogarantisti (spesso dell'ultima ora) non sarà inutile ricordare che garantismo significa - per usare parole del suo più autorevole teorico contemporaneo (Luigi Ferrajoli) - «assolvere in mancanza di prove quando l'opinione comune vorrebbe la condanna o condannare in presenza di prove quando la medesima opinione vorrebbe l'assoluzione»; e ciò comporta la necessità di guardarsi da chi confonde il garantismo «con il letteralismo formalistico e con il proceduralismo o, addirittura, lo rovescia nel suo contrario, e cioè nella strumentalizzazione cavillosa delle forme giuridiche a fini di sabotaggio delle funzioni sostanziali di tutela proprie della giurisdizione». La distanza tra questi principi e il dibattito di questi giorni è sotto gli occhi di tutti.

Tira davvero una brutta aria per l'antimafia. Se si vuole invertire la tendenza occorre almeno denunciarlo senza ambiguità.

## PEANUTS

