

# Riforme istituzionali: tentativi di dialogo all'inizio della XVI legislatura<sup>1</sup>

*di Fulco Lanchester*

Sommario : 1-Premessa; 2-Il carattere comunicativo delle proposte; 3-Due osservazioni sulla forma di governo; 4-La mancanza dei partiti; 5-Sistema elettorale tedesco e condizioni politiche; 6-Conclusioni.

1-Premessa-Otto minuti per esprimere le mie opinioni sul documento distribuito (e che riproduce in gran parte ciò che era stato presentato nella riunione a porte chiuse) sono sicuramente troppo pochi, se si dovessero analizzare tutti i profili che i redattori hanno affrontato; ma sono forse anche troppi viste le discussioni passate e, soprattutto, la labilità delle prospettive politiche, in cui questa manifestazione si celebra.

2-Il carattere comunicativo delle proposte- Le innovazioni istituzionali sono strumenti tecnici con un grado di valenza politica differenziata a seconda del settore e della incidenza dell'intervento prospettato.

Il parco di proposte suggerite in modo intelligente dal documento copre un ampio spettro di possibili innovazioni, introducibili attraverso leggi costituzionali o ordinarie e con interventi sui regolamenti parlamentari, nell'alveo di una discussione che ha radici oramai pluridecennali, ma che deve tenere conto dello sviluppo dei rapporti di forza nello spazio e nel tempo nell'ambito della forma di Stato di democrazia pluralista.

Dico subito che il documento mi sembra in alcune parti squilibrato, in altre presenta silenzi e mancanze, ma che i redattori non hanno di questo colpe sostanziali. Non è la completezza e la razionalità che si richiede in certi casi, quanto la capacità di suggerire strade e collegamenti. E qui lo scopo principale è suggerire prospettive ed alternative in una situazione che vede la realtà di una indiscussa maggioranza (anche se certe crepe coalizionali potrebbero approfondirsi) e di una opposizione che sta cercando di riprendere a ragionare, ma per farlo deve mettersi in discussione. Per essere brutali, i risultati elettorali dell'aprile scorso mi sembra conforteranno la maggioranza a non cambiare alcuni dati che l'hanno favorita, mentre solo la dinamica della crisi economico-sociale potrà evidenziare elementi innovativi.

La natura dell'attuale momento politico in cui si è ripresa la discussione sulle innovazioni istituzionali evidenzia, infatti, la forza non operativa, ma comunicativa dell'operazione prospettata sia dal seminario interno, sia dalla manifestazione pubblica. Il documento non può, dunque, non risentire dello stato del dibattito intrapartitico ed infracoalizionale dei due schieramenti principali, per cui ogni meccanismo può essere valutato sia sulla base dei costi benefici per i vari soggetti, sia come *ballon d'essai* per eventuali alleanze.

Elezioni europee e referendum elettorale sono i due tornati del prossimo anno che si intravedono nelle discussioni (con un allargamento alle elezioni regionali del 2010), ma

---

<sup>1</sup> Intervento al seminario promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, tenuto a Roma il 14 luglio 2008

molto più pesa da un lato la resa dei conti interna ai soccombenti, dall'altro la politica di movimento coalizionale della Lega.

In questa sede mi limito ad operare alcune osservazioni che legano il tema forma di governo a quello del sistema dei partiti e del sistema elettorale e che possono essere utili anche dal punto di vista pratico.

*3-Due osservazioni sulla forma di governo-Primo.* Il documento si sofferma sull'importanza della forma di governo parlamentare razionalizzata e, per confermarne il rilievo in ambito europeo, opera una inclusione ed una esclusione non corrette sia per quanto riguarda il caso britannico che quello francese .

Ribadisco che l'esperienza di razionalizzazione della forma di governo parlamentare non può comprendere - come insiste a sostenere il documento - il caso britannico . La razionalizzazione della forma di governo parlamentare è stata introdotta al fine di stabilizzare in entrata ed in uscita il rapporto Parlamento - Governo, messo in difficoltà dal sovraccarico di domande che il processo di democratizzazione aveva introdotto nell'ambito dei sistemi politico-costituzionali, provocando persistente instabilità . Quest'esigenza non è mai stata prevista sul piano istituzionale in UK per il semplice motivo che quella forma di governo costituisce ancora oggi l'esempio concreto di forma di governo *naturalistica*. Le condizioni dell'elettorato, il sistema dei partiti ed il sistema elettorale cooperano ad individuare una situazione in cui il risultato delle elezioni produce una maggioranza frutto di un sistema partitico -parlamentare tendenzialmente bipartitico, con una fortissima stabilità anche in uscita .

Mentre sono d'accordo sulle osservazioni relative alle forme neoparlamentari che snaturano oltre ogni modo lo schema parlamentare, per quanto riguarda il caso francese , la definizione lasca di forma di governo parlamentare razionalizzata fornita ed il richiamo all'ordine del giorno Perassi mi confermano che il cosiddetto semipresidenzialismo non possa essere considerato una cosa a sé, ma debba avere diritto di cittadinanza teorica anche nell'ambito della proposta presentata. Il semipresidenzialismo francese, di cui si celebra quest'anno il cinquantenario, è dal punto di vista tecnico e per dichiarazione degli stessi autori (penso a Debreé durante i lavori preparatori) una variante della forma di governo parlamentare razionalizzata. Gli elementi tecnici del rapporto fiduciario , della controfirma e dello scioglimento inseriscono di diritto la forma di governo francese della V Repubblica nella specie parlamentare, mentre la differenziazione si situa nella successiva adozione della elezione diretta del Capo dello Stato. Le stesse opere di Duverger confermano, d'altro canto, la varietà di risultati producibili dalla variante semipresidenziale . Questi sono frutto dell'interazione complessa tra sistema dei partiti, meccanismo elettorale e poteri attribuiti ai singoli organi costituzionali su cui non mi soffermo , ma che sono ben noti .

*4-La mancanza dei partiti-Secondo .* Nella proposta mancano i partiti e la loro regolazione, così come non viene trattato a sufficienza tutto il problema della cosiddetta legislazione elettorale di contorno. In questo modo ci si ferma al livello della forma di governo e ad alcuni aspetti del tipo di Stato (bicameralismo), ma si trascura l'ambito più vasto della forma di Stato e del regime. La ragione di quest'assenza non devo spiegarla in questo momento, ma ha le sue radici nella crisi di regime degli anni Novanta , con la destrutturazione del più pesante Stato dei partiti europeo e con la cancellazione sostanziale dello stesso art. 49 della Cost..

Ovviamente, tutti sanno che il problema del completamento del riallineamento del sistema partitico è essenziale, ma bisogna dire che strategica è anche la qualità della vita democratica che i partiti devono generare e veicolare. La sfiducia nei partiti e nella possibilità di utilizzarli come strumenti di vita democratica porta il documento ad oscillare

tra la tradizionale *Ignorierung* del loro ruolo, con la concentrazione d'interesse sui meccanismi puramente istituzionali, e la inespressa ricerca di nuovi contropoteri esterni al circuito di legittimazione democratica.

*5-Sistema elettorale tedesco e condizioni politiche-Terzo.* Il nucleo duro della proposta presentata dal documento è quello relativo di un sistema elettorale europeo e nazionale basato su formula di tipo non maggioritario in collegi plurinominali e clausola di esclusione. In particolare per il livello nazionale l'adozione della cosiddetta *proporzionale personalizzata* di tipo tedesco prospetta scenari precisi di sviluppo del sistema politico italiano. Avendo per molti anni dagli anni Settanta fino agli anni Novanta supportato la razionalità del modello tedesco per il caso italiano potrei essere entusiasta dell'ipotesi. Mi frena la consapevolezza che per quanto riguarda il piano nazionale questa proposta poteva essere prospettata dallo stesso Berlusconi attraverso Giuliano Urbani dieci anni fa, ma che oggi l'interesse posizionale del Partito della Libertà richiede il mantenimento della logica bipolare caratterizzata dal premio. E' vero che la Lega in questo momento appare propensa al dialogo a causa del "pacchetto federalismo", ma non credo che arriverebbe sino in fondo su un tema che la priverebbe di della possibilità di condizionare la sua controparte coalizionale, fornendo in questo modo armi agli avversari per emarginarla.

*6-Conclusioni* -In conclusione. Il documento presentato squaderna lo stato del dibattito e lo interpreta a suo modo. Accanto a molti elementi positivi, le mancanze maggiori mi paiono risiedere nella parte relativa ai partiti ed in quella specifica relativa alla forma di governo. Direi di più, nell'ambito del documento si trascura in sostanza la parte più complessiva relativa alla forma di Stato. Non si accenna a sufficienza allo sviluppo anomalo della democrazia italiana e non si tiene conto della necessità di strutturare un efficiente democrazia infrapartitica, collegandola con il piano elettorale e della forma di governo.