

Il premierato forte per legge non appartiene alle democrazie europee*

Oreste Massari

Il documento delle Fondazioni propone una forma di governo parlamentare razionalizzato in linea, come si afferma, con l'esperienza delle democrazie europee. Io credo che questo sia l'unico terreno realistico, sia sul piano politico ma anche su quello culturale della dottrina, su cui oggi nel 2008 in Italia si può procedere. La proposta, e più coerentemente specificata anche in sede di riforma elettorale, tiene conto dell'evoluzione del sistema politico italiano. Non siamo più agli inizi della transizione quando la scelta della forma di governo si poneva in termini radicali: o una forma di governo semipresidenziale o una forma di governo fondata sul premierato cosiddetto forte. Com'è noto, questa fu l'alternativa presente nella Commissione Bicamerale D'Alema che poi votò grazie alla Lega la soluzione semipresidenziale. Ma bisogna ricordare anche il tentativo del '96 di Maccanico di formare un governo che introducesse un semipresidenzialismo all'italiana. Credo che questa finestra, quale che sia la valutazione, si sia definitivamente chiusa. Scelte radicali di questo tipo si pongono o all'inizio delle transizioni o in presenza di crisi molto accentuate. Ricordo questi precedenti per notare, però, come da allora molta acqua sia passata sotto i ponti e certamente l'esigenza di radicalità è svaporata. Ma uscito fuori dall'agenda politica il semipresidenzialismo, è rimasta per anni sul tappeto l'altra alternativa, quella del premierato forte. Premierato forte che è stato alimentato anche dal fatto che noi abbiamo avuto l'esperienza di coalizioni larghe, eterogenee, quindi votate all'ingovernabilità, come dimostrato dalle vicende sia dei governi Berlusconi che dei vari governi di centro-sinistra. Tutta la elaborazione, la strumentazione concettuale del premierato forte si legava a questa situazione: i poteri maggiori del Premier – soprattutto elezione diretta o indicazione, potere di scioglimento – proposti erano visti come un collante di queste coalizioni, la chiave risolutiva delle loro contraddizioni interne. In particolare il potere di scioglimento era visto come potere di deterrenza rispetto alle dinamiche centrifughe all'interno delle coalizioni. Ma finita questa fase delle coalizioni eterogenee e imboccata la via della semplificazione del sistema partitico e dei partiti politici, come si dice, "maggioritari", credo che dobbiamo anche rivedere quel tipo di elaborazione concettuale che ancora continua a permanere. Qual'era lo strumentario concettuale del premierato forte o del neoparlamentarismo, strumentario che è nettamente distinto dalle forme di governo parlamentari razionalizzate? È essenzialmente l'idea che per attuare una forma di democrazia immediata secondo la dicotomia di Duverger tra democrazie mediate e democrazie immediate, in Italia in presenza di quel tipo di bipolarismo bisognava appunto puntare alla elezione diretta del Premier, al potere di scioglimento, ai divieti di ribaltoni e così via. Ora, in nessuna

* Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianeuropei, 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 - Roma, 14 luglio 2008.

democrazia europea esiste un premierato di questo tipo: è una vulgata che è circolata in Italia, ma che ha stravolto nell'interpretazione le dinamiche effettivamente presenti nelle principali democrazie europee. Possiamo semplificare affermando che il potere dei Premier e dei Primi Ministri in tutte le democrazie dipende essenzialmente dal potere politico che hanno, dipende dal sistema partitico che c'è dietro le spalle [il tema è affrontato comparativamente in G. Pasquino(a cura di), *Capi di governo*, Bologna, 2005 il Mulino]. Questo è vero soprattutto nel caso tipico del cosiddetto "modello Westminster" (cfr. O. Massari, *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, in Pasquino, cit.). Dalla prospettiva comparata risulta che i Primi Ministri sono forti soprattutto in quanto leader di partito, al di là delle prerogative costituzionali, e in quanto portatori di una leadership fondata sul consenso. Quando questo consenso viene meno i Premier cambiano, anche se hanno vinto tre elezioni consecutive (v. i casi più recenti della Thatcher e di Blair). Quindi anche il divieto di cambiare il Primo Ministro non ha assolutamente corrispondenza nelle democrazie maggioritarie, le quali continuano comunque a rimanere parlamentari. Ed è un merito delle forme parlamentari di mantenere questo grado di flessibilità. Se si vuole, invece, una legittimazione diretta dell'esecutivo, cosa pienamente legittima, bisogna però passare alle forme di governo o presidenziale o semipresidenziale. Quello che non si può assolutamente fare è di ibridare una legittimazione diretta all'interno di forme di governo parlamentari che assolutamente non lo sopportano. D'altra parte il riferimento alla situazione delle coalizioni eterogenee oggi viene meno, dato che la strada scelta è quella dei partiti maggioritari e di coalizioni omogenee all'interno di un quadro politico semplificato. Naturalmente l'evoluzione del sistema politico-partitico italiano non credo che sia verso il bipartitismo, ma verso una forma di multipartitismo moderato. Quindi un modello molto più simile alla Germania che a quello inglese. Concludendo questo ragionamento, è bene ribadire che dobbiamo evitare di continuare a caricare sul sistema elettorale i problemi della forma di governo, come l'indicazione del candidato Premier sulla scheda elettorale o il riferimento al capo della coalizione, scelte che andrebbero eliminate. Questa legittimazione diretta del premier non è coerente, difatti, con la forma di governo parlamentare, sia pure razionalizzato, ed è foriera di tante interpretazioni controverse sul piano costituzionale e politico, con ricadute per esempio anche sul piano delle immunità parlamentari e così via. In altri termini, dobbiamo assumere anche un approccio di parsimonia, sia nel campo elettorale sia in quello della forma di governo. Alla forma di governo si deve chiedere di produrre governi stabili ed efficienti. Al sistema elettorale di semplificare un sistema partitico eccessivamente polverizzato (ma non di favorire furbescamente solo i due più grandi partiti, come si evince dalle varie bozze a suo tempo circolate), di permettere un rapporto di responsabilità (nelle sue varie accezioni di *responsibility*, di *responsiveness*, di *accountability*) degli eletti con i cittadini, e di rendere possibile un decente legame della rappresentanza con il territorio. Chiedere altro significa andare al di là dei compiti di una corretta ingegneria istituzionale.