

## **Continuare nel chiacchiericcio presidenzialista o rafforzare la funzione di governo?**

**DI AUGUSTO BARBERA**

*(in corso di pubblicazione in "Le nuove ragioni del socialismo" novembre 2009)*

Il chiacchiericcio politico di queste settimane fa tornare di attualità il tema del presidenzialismo. E' un tema ciclicamente ricorrente nel dibattito pubblico italiano, talvolta a proposito talvolta a sproposito. Nel corso degli anni sessanta un progetto presidenzialista fu immaginato da gruppi minoritari come modo per frenare l'apertura ai socialisti da parte della democrazia cristiana, come modo per bloccare l'evoluzione del sistema politico italiano. Al contrario, alla fine degli anni settanta, fu lanciato da Bettino Craxi e Giuliano Amato con l'obiettivo di sbloccare il sistema politico italiano e favorire l'alternanza di governo. Non se ne fece nulla e rimase come paravento propagandistico per una politica delle istituzioni sostanzialmente conservatrice fino al punto che, in attesa della catarsi presidenzialistica, Craxi si oppose nel 1990 persino alla elezione diretta dei sindaci, costringendo il Governo Andreotti a porre la fiducia.

All'inizio degli anni novanta, il movimento referendario, in antitesi alle posizioni craxiane e alle posizioni dell'allora Presidente Cossiga - e superando tenaci resistenze - pose l'obiettivo della legittimazione diretta (della "legittimazione", sottolineo, non della "elezione") del Capo del Governo, come frutto di un sistema elettorale bipolarizzante. L'obiettivo fu raggiunto con il referendum del 1993 grazie anche alla evoluzione dei rapporti politici dopo la caduta del muro di Berlino. Sebbene abbiano pesato le resistenze proporzionaliste espresse con la legge Mattarella per ben cinque volte gli italiani sono stati chiamati a pronunciarsi direttamente su coalizioni di governo e sul loro leader.

Nella seconda parte degli anni novanta, nonostante il quadro bipolare e nonostante la conseguente legittimazione diretta del Presidente del Consiglio, il tema del presidenzialismo, è tornato a riaffacciarsi in più occasioni e con diverse motivazioni. Diversi gli obiettivi politici perseguiti, talvolta fra loro assai distanti, ma spesso volutamente confusi e poco trasparenti.

C'è chi ha usato, ed usa, il presidenzialismo come alibi per tornare a rimodellare il sistema politico in senso proporzionalistico. All'elezione diretta di un Capo dello Stato, peraltro con flebili poteri, avrebbe fatto da contrappeso la "riproporzionalizzazione" del sistema elettorale. E' il così detto modello austriaco ma in pratica questa fu anche la ricetta presidenzialista della Commissione D'Alema, che avrebbe dovuto essere completata dal famigerato "patto della crostata", stipulato in una cena in casa Letta.

C'è anche chi, tuttora, vorrebbe usare il presidenzialismo "all'americana" per coprire posizioni assembleariste immaginando per il nostro Parlamento lo spazio lasciato al Congresso negli Stati Uniti. Inutile dire che si tratta o di finta ingenuità, sapendo che è la meno credibile delle ricette, o di scarsa conoscenza del dibattito americano che vede nei poteri attuali del Campidoglio più la resistenza dei gruppi di pressione che il trionfo della democrazia (vedi, da ultimo, le resistenze sulla riforma sanitaria). In ogni caso una ricetta poco credibile in una Europa in cui - per fortuna - i partiti politici, sebbene indeboliti, hanno un ruolo ancora significativo.

C'è chi invece si richiama espressamente al semi-presidenzialismo di tipo francese, alcuni per meditata convinzione altri con scopi meno trasparenti. In anni lontani il richiamo a tale modello era mosso dall'intento di esaltare la figura dell'inquilino del Quirinale contro il Capo del Governo, ritenuto in balia di un fragile sistema dei partiti (così fu ai tempi di Gronchi o di Pertini). Oggi tale sistema verrebbe progettato da alcuni ambienti del centrodestra - secondo letture dietrologiche - per rinfocolare la polemica con il Presidente della Repubblica, espresso dal Parlamento, contrapponendogli il modello di un Capo dello stato eletto direttamente dal popolo.

Non trascuro tuttavia le posizioni meno strumentali e presenti anche in taluni settori del centrosinistra. Dopo le recenti correzioni del modello francese, che ha contenuto i pericoli delle “coabitazioni” e ha fatto del Presidente della Repubblica una sorta di super Capo del Governo eletto direttamente, il modello appare più credibile. Ma nessuno è riuscito a spiegare perché bisogna bloccare l’evoluzione del nostro sistema costituzionale sempre più imperniato sulla figura del Presidente del consiglio per ritornare a logorarsi su operazioni di fragile e astratta ingegneria costituzionale. Piuttosto che da Parigi - o dagli stati dell’Est Europa - non è meglio prendere lezioni da Londra, da Madrid e da Berlino (non per la legge elettorale sia chiaro ma per i poteri del Cancelliere) ? Non è preferibile ispirarsi a sistemi a “governo di gabinetto” (o di “premierato” , come oggi si dice)? Non è più realistico e produttivo proseguire nel rafforzamento dei poteri del Primo Ministro anziché tornare indietro e riprendere un’altra strada?

Quei Paesi nulla hanno a che vedere con il Presidenzialismo. Considero anzi poco corretta l’espressione “presidenzializzazione” talvolta usata da taluni politologi per esprimere fenomeni di personalizzazione del potere indotti dalla video politica, presenti in quei paesi. In quei sistemi - questo è il punto - continua ad operare proficuamente il *continuum* maggioranza parlamentare-Premier che nei governi presidenziali è invece assente tra Parlamento e Capo dello Stato. Tale legame consente di portare avanti incisive politiche pubbliche e di assicurare nel contempo stabilità dei governi. I governi parlamentari propri dei sistemi bipolari sono molto più forti - non lo dico solo io - dei governi presidenziali, e in grado, peraltro, di controbilanciare le spinte centrifughe del c.d. federalismo (altro ricorrente pretesto a favore del presidenzialismo).

C’è chi non vuole tornare indietro ma vuole andare oltre. L’obbiettivo sarebbe quello di giungere ad una espressa *elezione* diretta non del Presidente della Repubblica bensì del Presidente del Consiglio per seguire con più forza il modello in questione, oggi basato sulla semplice *legittimazione* diretta derivante dalla indicazione sulla scheda elettorale del leader della coalizione, prima frutto di scelte politiche (Rutelli fu il primo) poi imposto dalla legge Calderoli.

Le ragioni addotte dai sostenitori del passaggio alla elezione diretta possono così riassumersi: la contraddizione fra il quadro reso possibile dal sistema elettorale e il quadro costituzionale fermo agli antichi schemi ha favorito processi politici che hanno portato al disarcionamento prima di Berlusconi nel 1994 e poi di Prodi nel 1998 e al susseguirsi di governi non legittimati dal voto popolare (Dini, D’Alema , Amato). Ma non mi sembrano ragioni valide. Anche se fossero stati eletti direttamente, sia Berlusconi sia Prodi avrebbero dovuto egualmente gettare la spugna, per dimissioni o per la rottura del rapporto fiduciario.. Certo, Berlusconi o Prodi avrebbero potuto ottenere il ritorno alle urne ma avrebbero potuto ottenerlo egualmente con l’attuale sistema costituzionale ove non fosse prevalsa la ben nota “dottrina Scalfaro”, che non volle accompagnare la transizione con una rilettura (possibile a mio avviso) dei poteri del Quirinale.

Né vale richiamare la crisi del Secondo governo Prodi e la fine anticipata della legislatura. La sorte del Governo Prodi fu segnata da altri fattori, non ultima la ben nota e variopinta coalizione, da Mastella a Diliberto. Quella crisi ha anzi messo in rilievo il valore dato alle scelte legittimanti dell’elettorato, cui si ridava voce con il ricorso anticipato alle urne.

In nessun Paese e con nessun sistema istituzionale od elettorale quei governi avrebbero potuto mantenersi in piedi. Solo una elezione diretta del Primo Ministro con scheda separata rispetto alla elezione del Parlamento avrebbe potuto mantenere in piedi governi privi di base parlamentare . Ma sarebbero governi destinati a inevitabili paralisi. Anche nell’ipotizzato sistema ad elezione diretta il rapporto fiduciario tra Premier e Parlamento non può essere escluso. Così, ad esempio, si è dovuto stabilire allorché si è pervenuti alla elezione diretta dei Sindaci, dei Presidenti delle province e dei Presidenti delle Regioni. Se deve essere mantenuto il collegamento fra elezione della rappresentanza parlamentare e candidato alla carica di Primo Ministro quale l’effettiva utilità di una riforma costituzionale? Non escludo passi in avanti rispetto all’obbiettivo fin qui raggiunto con le riforme elettorali ma non si giustificerebbero né gli sforzi dei riformatori né l’accusa di sovvertire la costituzione da parte degli oppositori.

Raggiunto l'obiettivo, anche in Italia, della bipolarizzazione del sistema politico non conviene, dunque, logorare il sistema con una riforma poco utile, passando dalla sperimentata *legittimazione* diretta ad una oscura *elezione* diretta.

*In buona sostanza, il problema italiano - questo è il punto centrale del mio ragionamento - non è la mancata elezione diretta del vertice dell'esecutivo ma l'assenza di poteri incisivi in capo al governo.* E' qui che bisogna concentrare gli sforzi. Assenza che viene da lontano ma che acquista maggiore risalto dopo la legittimazione diretta dei Presidenti del Consiglio. Si cita spesso la impossibilità per il Premier di procedere alla revoca dei Ministri; ma questo è il meno. Manca ai governi italiani la possibilità di governare il processo legislativo. Solo per brevità - e senza ovviamente proporre nulla in concreto - ricordo che, in base a puntuali norme regolamentari, l'ordine del giorno della Camera dei Comuni è fissato dal Premier (*sic!*) o che in nessuno dei governi parlamentari degni di questo nome è possibile approvare provvedimenti che aumentino la spesa o diminuiscano l'entrata senza il parere favorevole dei Ministri del Tesoro o del Cancelliere dello Scacchiere (in Francia è addirittura previsto con norma costituzionale); che in Italia i tempi medi per l'approvazione di un disegno di legge superano i 14 mesi. E via sciorinando. E non tocco il capitolo del federalismo italiano che, con la riforma del 2001, ha indebolito i governi e accresciuto e diffuso i poteri di veto.

Questa è la sfida per una riforma incisiva del sistema italiano. E' una riforma che interessa Berlusconi? Certamente interessa sia Berlusconi e sia chi, domani, andrà al governo. Ma oggi - sottolineo il punto - *interessa anche l'opposizione.* Dico questo perché il Governo è pur sempre in grado di recuperare i suoi poteri in varie forme: attraverso i decreti legge o le Ordinanze della protezione civile; la moltiplicazione dei voti di fiducia; la presentazione dei maxi-emendamenti; l'uso abnorme della delega e della delegificazione. Tale strumenti non sempre saranno efficaci per il governo ma certamente sono sempre umilianti per il Parlamento e non consentono all'opposizione di svolgere il proprio ruolo. Né la maggioranza né l'opposizione sono messi in grado con l'uso di questi strumenti di discutere (o addirittura conoscere) provvedimenti che non poche volte sono il frutto di poco trasparenti gruppi di pressione. Accrescendo taluni poteri del governo e garantendo spazi adeguati alle opposizioni (che fine hanno fatto le proposte per uno statuto delle opposizioni?) verrebbe rafforzata la funzione di governo nel suo complesso, che richiede il concorso sia del governo che del parlamento. Ed ancor più questo ultimo - lo accenno soltanto - potrebbe trarre giovamento da una migliore selezione dei parlamentari attraverso il superamento della "lista bloccata". Non con le "preferenze" ma con il ritorno ai collegi uninominali (più le primarie ove possibile).

Non si tratta di inseguire dunque forme di governo nuove ma, più concretamente, di riprendere il percorso che stava per essere intrapreso con la pur perfetibile "bozza Violante" (superamento del bicameralismo perfetto, camera delle regioni, riduzione del numero dei parlamentari, priorità e tempi certi per i progetti del Governo) e che potrebbe essere accompagnato dalla meno vocante riforma dei regolamenti parlamentari. In alcuni casi, peraltro, si tratta di dare piena attuazione a una norma della Costituzione (il secondo comma dell'art. 72 della Costituzione) che prevede procedimenti abbreviati per i progetti dichiarati urgenti.

Prescinde dal modo di elezione - è appena il caso di notarlo - il tema delle garanzie per il Presidente del Consiglio e per altre alte cariche. La sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato la illegittimità del lodo Alfano è corretta (lo è meno quella del 2004) ma la difesa della stessa non può portare a negare che esiste un problema di tutela delle alte cariche dello Stato, non adeguatamente affrontato dall'attuale normativa costituzionale. Esiste per il Capo dello Stato (come emerse nella vicenda Scalfaro, inquisito per i fondi neri del Sisde) ed esiste per il Capo del governo (a parte le scomposte reazioni di Berlusconi non elude il tema la serenità con cui Romano Prodi accettò l'inchiesta di Catanzaro). Tranne la Francia non è possibile rinvenire nulla - è vero - che possa paragonarsi al sistema previsto dal Lodo Alfano ma altri Presidenti del Consiglio, ad esempio la Merkel o Zapatero, avrebbero goduto dell'immunità parlamentare tuttora prevista in quegli ordinamenti.

Non è possibile nessun passo indietro rispetto al superamento, operato nel 1993, della troppo screditata immunità parlamentare ma sappiamo che il costituzionalismo liberaldemocratico, frutto delle grandi rivoluzioni dell'Occidente, ha sempre preteso che camminassero insieme sia le garanzie di indipendenza del potere giudiziario sia le prerogative dei titolari di organi costituzionali. Anche qui - come diceva Bobbio richiamato da Napolitano il 15 ottobre scorso a Torino - tutti devono mostrare "il necessario equilibrio". Un clima nuovo nel Parlamento italiano potrebbe anche - qualora fossero chiuse le ferite del Lodo Alfano e superato il clima di delegittimazione reciproca - affrontare anche questo tema, con legge costituzionale, come richiesto dalla Corte.