

# **Una moderna democrazia europea L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali**

Seminario 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

## III Sessione – **Le posizioni dei leader politici**

Giuliano Amato

Al termine delle relazioni e degli interventi di quelli di noi che consideriamo esperti, sono tre i temi su quali è importante che si esprimano i leaders politici. Il primo è quello della forma di governo e dei suoi congegni, che, pur non essendo ignorato, è sempre nella sostanza pretermesso alla legge elettorale e visto come una conseguenza di ciò che con essa si fa o si pensa di fare. Ora, io capisco la propensione dei leaders ad occuparsi in primis dei meccanismi elettorali, che sono quelli attraverso i quali possono definire, assestare, finanche aggiustare i rapporti di forza tra i rispettivi partiti. Ma sino a quando faranno così, ribadiranno il peccato originale del sistema costituzionale italiano, che nessun Messia è ancora giunto a rimuovere. Ricordiamo tutti, infatti, la vicenda dell'ordine del giorno Perassi all'Assemblea Costituente. Ci si convinse allora che era giusto scegliere una forma di governo parlamentare, ma ci si rese anche conto che era pericoloso lasciarla esposta alle c.d. "degenerazioni del parlamentarismo", figlie delle turbolenze e delle debolezze dei partiti, che erano state all'origine dell'avvento dei regimi fascista e nazista in Italia e in Germania. Il punto di incontro, perciò, tra chi voleva forme di governo di tipo presidenziale e chi difendeva il maggiore equilibrio del parlamentarismo, fu appunto l'ordine del giorno Perassi, che si riprometteva di irrobustire lo stesso parlamentarismo con meccanismi di razionalizzazione tali da garantire alle istituzioni di governo quel tanto di legittimazione e di stabilità, direttamente fondate sulla Costituzione, utili a non farle travolgere da ogni turbolenza. La Legge Fondamentale tedesca avrebbe dimostrato di lì a poco di che cosa si trattava. Quell'ordine del giorno restò però inattuato e così fu perché i nostri partiti lo ritennero per un verso inutile, per l'altro pericolosamente limitativo della loro futura libertà d'azione. Se lo potevano permettere i partiti di allora, legittimati dalla Resistenza, legittimati dalla fuga dello Stato davanti ai nazisti e all'impegno che essi stessi avevano profuso per far funzionare addirittura i servizi pubblici dove lo Stato non c'era più. La

legittimazione, perciò, erano loro a fornirla alle istituzioni e la forza di cui queste avevano bisogno sarebbe stata la loro forza. “Stiamo passando dalla democrazia parlamentare alla democrazia dei partiti”, disse Lelio Basso alla Costituente. E la Costituente fu con lui.

Qual' è stato il risultato? La nostra democrazia parlamentare è stata forte quando i partiti erano forti e debole quando i partiti erano deboli , salvo poi a produrre meccanismi di autodifesa distortivi, perché inesorabilmente orientati a rafforzare, prima ancora delle istituzioni, gli stessi partiti. Certo, avemmo le riforme dei rami bassi, la sessione di bilancio, il voto palese, il contingentamento dei tempi, tutte misure volte a rafforzare il Governo in Parlamento. Ma quando si è giunti alla grande transizione dei primi anni '90 , la strada che si è imboccata e che poi si è percorsa con successo sino ad oggi, è stata quella di modifiche della legge elettorale, che hanno inciso di sbieco sulla forma di governo. L'hanno lasciata costituzionalmente immutata, ma hanno iniettato in essa fortissimi mandati politici che ne hanno alterato gli equilibri senza risultarne regolati. E quando si è cercato di tradurre in revisione costituzionale quei mandati politici, il corpo elettorale ha respinto il nuovo assetto con il suo no al referendum confermativo del 2006. Ciò rende ancora più grave e insostenibile la situazione nella quale abbiamo continuato a trovarci, quella, per farla breve, di una Costituzione che ci da' un Presidente del Consiglio e una legge elettorale che ci da' invece un Capo del Governo (nel senso tradizionale della legislazione italiana). Questa è chiaramente un'asimmetria alla quale dobbiamo porre rimedio. E dai nostri lavori emergono due chiare indicazioni: la prima è la preferenza per rafforzare costituzionalmente la forma di governo parlamentare tramite una attuazione ritardata dell'ordine del giorno Perassi. La seconda è che non possiamo tuttavia continuare a fingere di avere un governo debole quando governi di centrodestra e governi di centrosinistra prendono intere leggi finanziarie, le trasformano in maxiemendamenti e ottengono così quel voto bloccato, che la nostra Costituzione, a differenza di quella francese, non prevede. E' tempo dunque di pensare alla forma di governo, di farlo senza sentirci obbligati a travasare in essa il presidenzialismo di fatto con cui l'abbiamo alterata via legge elettorale, e di mettere a punto perciò correttivi più coerentemente innestati nell'assetto parlamentare. Ma facciamolo e smettiamola di cercare tutto attraverso la legge elettorale.

Secondo punto, la legge elettorale va comunque cambiata e stiamo discutendo come. Cerchiamo però di farlo con la maturità e il realismo che sono necessari e non con il semplicismo giovanile che forse non troveremmo più neppure in un collegio universitario. Evitiamo insomma di dividerci, o di ritenerci divisi, fra innamorati della democrazia mediata e innamorati della democrazia immediata. Un dilemma del genere non ha proprio nessun senso storico. Per radicare un assetto bipolare in un sistema partitico e politico assolutamente frantumato com'era quello che uscì dal terremoto '92-

'93 aveva senso mettere le brache alla politica e creare quel bipolarismo un po' forzato che si avvale della mitica restituzione al cittadino della scelta di una maggioranza, di un governo e di un leader. Ma attenzione, non sempre i congegni che si scelgono riflettono le intenzioni, sincere o insincere che esse siano; e in particolare non sempre il loro funzionamento rimane nel tempo coerente con quelle intenzioni. Ci siamo dimenticati che la preferenza era nata come espressione del diritto del cittadino di scegliere il suo rappresentante e fu da ultimo rifiutata con massicci voti referendari come espressione della prevaricazione dei partiti sullo stesso cittadino? Ebbene, noi il bipolarismo lo abbiamo instaurato e di sicuro risponde ormai ai sentimenti degli italiani. Ma a questo punto con sincerità, con onestà e con realismo dobbiamo rispondere alla domanda se i modi attraverso i quali lo abbiamo creato sono anche i modi attraverso i quali lo possiamo conservare al meglio; se la camicia di forza in cui ancora più rigidamente lo stringe la legge elettorale oggi vigente porti a scenari che riteniamo desiderabili o se i segni di pluralismo politico rimasti e tuttora forti non suggeriscano modelli diversi, prima che i cittadini si sentano nuovamente (e già hanno cominciato a sentirsi) non soggetti, ma strumenti delle scelte che si fanno.. Le opzioni sul sistema elettorale tengono conto di queste considerazioni e servono a verificare – e sarebbe bene che non ci fosse conflitto su un tale assunto – qual' è il modo migliore per dare forza e fornire una buona manutenzione a un bipolarismo, che non è bipartitico come forse si era potuto pensare inizialmente.

Sarebbe infine interessante che ci si esprimesse anche sulla forma di governo regionale. Il documento di partenza se ne occupa e lo fa ponendo quesiti dirimpenti, che non mi sarei aspettato restassero tanto in ombra nella discussione avvenuta sin qui. Abbiamo fatto la scelta giusta con questa forma di governo presidenziale nelle Regioni? Non sarà il caso di ripensarci? Il documento sottolinea giustamente che i dubbi espressi non riguardano l'elezione diretta del Sindaco, che è fuori discussione in ragione delle caratteristiche della comunità locale e del rapporto diretto che in essa si instaura fra lo stesso Sindaco e i suoi cittadini. Ma un sistema presidenziale come quello che abbiamo creato nelle nostre Regioni non esiste al mondo, perché accoppia il monismo del vertice ad un sistema politico regionale che può raggiungere le soglie della più incontrastata frammentazione e ad un consiglio regionale che è il riflesso di tale frammentazione e che risulta politicamente e istituzionalmente soggiogato dal Presidente eletto. Politicamente perciò c'è tutto e il contrario tutto, istituzionalmente c'è uno squilibrio di poteri assolutamente disfunzionale e coerente soltanto con le forme peggiori di governo presidenziale. Può darsi che in questo momento non sia fra le prime delle nostre preoccupazioni. Ma saremmo irresponsabili se non ci rendessimo conto che il tema deve avere un suo posto nell'agenda delle riforme.