

ASTRID - RESOCONTI DI CONVEGNI

LUISS SCHOOL OF GOVERNMENT - ARSAE

Governare le Democrazie: Esecutivi, Leaders e Sfide

*giovedì 18 novembre 2010
Roma*

Resoconto a cura di Marzia Gandiglio

Introduzione - Vincenzo Lippolis

L'evoluzione dei poteri del Governo in Italia, a partire dall'entrata in vigore della Costituzione, segue un percorso di progressivo rafforzamento: dal disegno costituzionale originario, che aveva preferito un Governo debole a fronte di un Parlamento realmente centrale nella definizione delle politiche del paese; alle riforme degli anni '80, con la legge n. 400 del 1988 e la coincidenza tra titolarità della guida del Governo e leadership di partito; alla definitiva trasformazione degli anni '90.

La nuova Repubblica, infatti, si caratterizza per un deciso rafforzamento dei poteri del Governo, a partire dalla riforma dei Regolamenti parlamentari, la marginalizzazione del ruolo del Parlamento, l'emergere di nuovi poteri di veto, la fragilità del sistema partitico e la frammentazione delle coalizioni di governo. Tali caratteristiche rendono, quindi, ancora fluida e non perfettamente delineata l'evoluzione del Governo.

Governare tra pressioni e veti - Sergio Fabbrini

Dalla seconda metà del '900 si assiste all'ascesa degli esecutivi e alla parallela crescita della rilevanza dei capi di Governo a causa della personalizzazione della politica, al declino delle identità collettive e alla internazionalizzazione e europeizzazione della politica. I governi nazionali, infatti, ricevono una rappresentazione sulla scena europea e internazionale attraverso i capi di governo. Allo stesso percorso si assiste in Italia, anche se con caratteristiche diverse a seconda delle coalizioni di maggioranza che si trovano a governare.

L'Italia post-consensuale di oggi è definibile come "democrazia del leader". La riforma elettorale degli anni '90 (e la più recente), il mutamento dei partiti e dello stesso Parlamento, ma soprattutto il processo di europeizzazione hanno determinato l'enfasi sugli esecutivi e – nell'ambito di essi – la leadership del Ministro dell'economia e un indebolimento dei poteri di controllo di Parlamento e opposizione. L'Italia risulta sempre più "governata" dall'Europa anche se la politica italiana si illude e agisce come se fosse dotata ancora della sovranità assoluta.

La centralità del Governo è ormai un dato non modificabile, ma un Governo è tanto più forte quanto più forte è il sistema dei controlli. In Italia, pertanto, occorre completare l'altro versante del processo di rafforzamento dell'esecutivo con l'istituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare e una riforma che dia maggiore efficacia al legislativo.

La formazione elettorale dei governi - Roberto D'Alimonte

L'idea che in Italia oggi i governi si formino con le elezioni e non in Parlamento deriva dal sistema elettorale utilizzato che costringe i partiti a dichiarare preventivamente le coalizioni e il leader.

Dal 1993, a partire dall'elezione diretta dei sindaci e dei Presidenti di Regione e dall'introduzione del premio di maggioranza, si è affermato un modello di governo particolare: non parlamentare e in contrasto con il dettato costituzionale.

La forma di governo italiana è tutt'ora parlamentare, ma, date le leggi elettorali maggioritarie adottate dagli anni '90, di fatto il Governo è deciso dalle e nelle urne. La prova è che un cambio di governo durante la legislatura sconta un deficit di legittimazione, proprio perché in buona parte dell'elettorato si è ormai affermata l'idea che i governi non si facciano più in Parlamento.

Occorre, quindi, fare i conti con la II Repubblica, valutandola a prescindere dalle valutazioni su Berlusconi. La critica al bipolarismo è, in realtà, critica all'attuale bipolarismo, così come si è sviluppato e secondo le caratteristiche che ha assunto in Italia.

Chi vedrebbe con favore un ritorno al collegio uninominale deve fare i conti con il fatto che in Italia il collegio uninominale è nato per caso e non tornerà. La frammentazione e l'indebolimento progressivi dei partiti renderebbero, inoltre, oggi quasi impossibili i negoziati per la spartizione dei collegi uninominali tra i partiti della stessa coalizione.

Deve rassegnarsi, invece, chi vedrebbe con favore l'introduzione del sistema tedesco, le cui condizioni sono inesistenti in Italia.

L'attuale legge elettorale, al contrario, non è tutta da buttare, innanzitutto perché garantisce effetti maggioritari maggiori del *Mattarellum*. E' possibile modificarne alcune parti, inserendo le preferenze; correggendo la soglia per l'accesso al premio di maggioranza; eliminando i ripescaggi.

E' molto probabile, infine, che le numerose critiche all'attuale legge elettorale derivino più dal fatto che non si vuole un vero bipolarismo, né la formazione pre-elettorale delle coalizioni, che da un reale giudizio sui meccanismi di funzionamento della legge stessa.

Il Governo, il Parlamento e i partiti politici - Augusto Barbera

Il bipolarismo, la democrazia competitiva, è un bene. In Italia esso ha subito una torsione plebiscitaria, ma rimane il sistema delle grandi democrazie.

Se si vuole ottenere la centralità del raccordo elettori-Parlamento-Governo occorre agire su tre piani: sistema elettorale, con la necessità di un premio di maggioranza (sia esso implicito o esplicito); riforma del bicameralismo, che attribuisca alla sola Camera il potere di dare e togliere la fiducia; rafforzamento dei poteri del Governo, dal momento che la II parte della Costituzione è figlia della rottura dell'unità antifascista, quindi formalizza i sospetti e i veti reciproci delle forze presenti in Assemblea costituente.

Il sistema italiano presenta oggi numerose debolezze. La più evidente è l'umiliazione del Parlamento. I maximendamenti, l'abuso dei decreti-legge e la questione di fiducia non sono altro che il sintomo del malfunzionamento del Parlamento o dell'assenza in Italia di strumenti previsti in altri ordinamenti. Il Parlamento, infatti, risulta umiliato dagli espedienti attraverso i quali il Governo deve ovviare alle difficoltà che incontra in sede parlamentare.

Il ruolo normativo del Governo - Nicola Lupo

Occorre distinguere tra il potere normativo proprio del Governo, quale gli viene riconosciuto dal testo costituzionale, il ruolo del Governo nel processo legislativo e l'esercizio del potere normativo non attraverso atti normativi veri e propri, quali le ordinanze di protezione civile.

Occorre inoltre distinguere il ricorso costante ai decreti-legge, di cui spesso mancano i requisiti, i decreti legislativi e i maxiemendamenti.

Tali strumenti surrettizi sono sintomo di forza o debolezza del Governo? Di fronte ad essi le strade sono due: l'adeguamento della Costituzione al fatto che si sono ormai affermati quali strumenti normativi del Governo; la limitazione degli usi devianti e la scelta della tenuta delle norme costituzionali.

In verità il ruolo normativo del Governo ha subito un'evoluzione. Nei primi anni dell'Italia repubblicana era netta la distinzione tra l'indirizzo del Governo e l'attività legislativa. Negli anni '70 la decretazione d'urgenza e le questioni di fiducia erano considerati strumenti eccezionali. Dal 1993 si è aperta la fase della razionalizzazione del potere del Governo in Parlamento, anche in seguito all'influenza delle leggi elettorali maggioritarie.

L'attuale uso esagerato dei maxiemendamenti a ben vedere non rispecchia altro che l'eterogeneità delle coalizioni di governo. I maxiemendamenti, infatti, contengono misure che presentate e discusse singolarmente non verrebbero votate, ma tutte insieme costituiscono un "impegno di coalizione".

Un parziale argine all'uso improprio e deviante degli strumenti normativi del Governo è costituito dai Presidenti delle Assemblee, dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale, anche se il ricorso in via incidentale mal si presta a riconoscere i vizi formali degli atti aventi forza di legge.

Il Governo centrale e le autorità territoriali - Fabio Cintioli

Le ampie competenze riconosciute dalla riforma del Titolo V alle Regioni sono state progressivamente erose dalla centralità della legge statale. L'effetto "inintenzionale" è la collaborazione e la negoziazione in sede di conferenza unificata, che ha creato un vero e proprio "sistema delle conferenze". Le conseguenze sono la prevalenza in seno alla conferenza dell'autonomia delle Regioni, che collettivamente negoziano con lo Stato, il rafforzamento dei Presidenti di Regione e il conseguente indebolimento dei Consigli regionali. Il sistema delle conferenze ha di fatto supplito alla mancanza di una Camera delle Regioni. La naturale conseguenza dovrebbe essere la presa d'atto della necessità di trasformare il Senato in Senato federale, oppure la costituzionalizzazione del sistema delle conferenze.

Rilevanti sono diventati negli anni gli aspetti finanziari del rapporto Stato-Regioni. Questi sono caratterizzati dal congelamento dell'articolo 119 della Costituzione dalla sentenza n. 37 del 2004 della Corte costituzionale e dalla tendenza al taglio dei trasferimenti alle Regioni.

La legge sul federalismo fiscale presenta degli ambiti di ambiguità.

Prevede livelli essenziali, costi standard e fondo perequativo, ma al tempo stesso tiene in piedi un sistema imperniato ancora sulla centralità delle leggi tributarie statali.

Prevede che la perequazione sia collegata ai fabbisogni o alla capacità tributaria delle Regioni e che essa possa essere di tipo orizzontale o verticale.

La legge sul federalismo fiscale, in sostanza, rivela un'ambivalenza sia sul versante del ruolo delle Regioni e della loro autonomia, sia sul versante del ruolo dello Stato.

Il Governo e l'Amministrazione - Giulio M. Salerno

Del rapporto tra Governo e Amministrazione quasi nulla è esplicito in Costituzione, ma si deduce per via interpretativa.

Varie sono le fasi che hanno caratterizzato tale rapporto.

Fino agli anni '80 quanto previsto dalla Costituzione è rimasto inattuato. A partire dagli anni '90 si sono avuti, invece, interventi di attuazione e di riforma. La finalità di tale seconda fase è stata il rafforzamento del rapporto del Governo con l'Amministrazione al fine di ottenere un rafforzamento del Governo.

Gli strumenti utilizzati sono stati la riforma del Titolo V e, tra gli altri, il decreto-legislativo 300 del 1999.

Con la riforma del Titolo V lo Stato ha perso la competenza istituzionale sull'Amministrazione, recuperandola attraverso il principio di sussidiarietà. Il nuovo Titolo V prevede che l'organizzazione dell'Amministrazione si articoli per livelli territoriali di governo. I problemi derivanti sono stati risolti con procedimenti basati sul principio di leale collaborazione o con il sistema delle conferenze.

Il decreto-legislativo n. 300/99 ha ridotto il numero dei ministeri, ricreandoli e sovrapponendoli alle competenze regionali, ma ha imposto un'auto-organizzazione degli apparati amministrativi.

Necessaria, in questo contesto, una modifica del sistema dei controlli, in quanto il sistema amministrativo ha perso i suoi tradizionali punti di riferimento.

Le innovazioni degli ultimi anni sono state, quindi: lo spoils system, circoscritto, sebbene consentito, dalla Corte costituzionale; la distinzione tra politica e amministrazione, nonostante i rapporti siano rimasti opachi, tanto che l'indecisione politica crea incertezza nell'azione amministrativa; il governo delle emergenze, con le ordinanze, che amplia di fatto i poteri amministrativi dello Stato sostituendosi prevalentemente ai livelli territoriali; le autorità indipendenti.

Numerose sono state anche le innovazioni esterne all'ordinamento: regole tecniche; competizione globale; amministrazione europea.