



## **CAPI DI GOVERNO E SISTEMI POLITICI** **UNA PROSPETTIVA COMPARATA A LIVELLO EUROPEO**

*Sintesi della conferenza di giovedì 9 giugno 2005*

*Relatore:* Professor **Gianfranco Pasquino**, docente di Scienza Politica all'Università di Bologna e al Bologna Center della Johns Hopkins University.

---

Nella riflessione politologica contemporanea sono ancora pochi gli studi comparati e approfonditi sui poteri dei capi di governo. Colma questa lacuna il volume curato dal professor Gianfranco Pasquino, intitolato appunto ***Capi di governo*** [il Mulino, Bologna 2005], appena giunto in libreria e presentato nel corso della serata. I poteri che vengono analizzati sono quelli relativi alla nomina e alla revoca/sostituzione dei ministri, allo scioglimento del parlamento, all'uso di strumenti come il voto di fiducia per ottenere l'approvazione della legislazione proposta dall'esecutivo. I diversi capitoli del libro non soltanto descrivono i poteri formali dei capi di governo, ma li collegano al sistema dei partiti e, quindi, alla struttura dell'ordinamento politico.

La ricchezza analitica del testo è emersa appieno nel corso della conferenza del professor Pasquino, che ha dapprima illustrato le motivazioni che lo hanno spinto a curare il volume. L'obiettivo prioritario del testo è quello di **reagire alle eccessive semplificazioni del dibattito pubblico attuale** nel nostro Paese sulla figura del capo di governo e sulle sue prerogative, un dibattito talora sconclusionato e troppo spesso manipolato. È senza dubbio necessario chiedersi se sia davvero opportuno conferire più poteri al premier, e interrogarsi su che cosa significhi *premierato* forte, formula ambigua di cui si è parlato con eccessiva disinvoltura. Ma sarebbe altrettanto opportuno **tener conto del dibattito già sviluppatisi in altri contesti**, e prendere adeguatamente in considerazione ciò che hanno fatto gli altri Paesi, non limitandosi all'analisi del dettato costituzionale formale, bensì prendendo in considerazione la realtà effettiva, il concreto funzionamento delle cose.

Nei capitoli del volume, ciascuno dedicato a un Paese ritenuto particolarmente significativo, sono analizzati in prevalenza quattro aspetti:

1) **Come si diventa capi di governo? Si può perdere la carica?** La riforma costituzionale proposta in Italia dalla Casa delle libertà prevede che non si possa perdere la carica di premier, a meno che non si sciogliano le Camere. In realtà in tutta

l'Europa occidentale i capi di governo possono essere sostituiti in parlamento, sia nelle democrazie parlamentari, sia in quelle semipresidenziali. In particolare, il relatore osserva che il cosiddetto “ribaltone”, il cambiamento della maggioranza in parlamento, è di fatto un elemento fisiologico delle democrazie parlamentari. Il premier è eletto direttamente dai cittadini soltanto nelle repubbliche presidenziali; nei regimi parlamentari, invece, **i capi di governo diventano tali fondamentalmente in base ad un principio: essi hanno una maggioranza in parlamento che li sostiene, ma che li può anche sostituire.** Pur con modalità diverse, la possibilità che tale sostituzione avvenga è ovunque prevista, anche se si cerca sempre di evitare eccessi (di cui hanno dato prova, ad esempio, il nostro Paese, o la IV Repubblica francese). Anche in Gran Bretagna, contrariamente a una diffusa convinzione, il premier può essere sfiduciato o sostituito dalla sua maggioranza. Secondo il relatore questa possibilità ha una grande importanza: a volte un cambiamento può ridare slancio a una maggioranza, altre volte può rimettere insieme equilibri composti, ma soprattutto si evita in tal modo di chiamare in causa costantemente l'elettorato a votare con il rischio di un suo logoramento.

2) Il secondo punto rilevante su cui si è soffermato il relatore chiama in causa **la possibilità di nominare i ministri**, su cui ha molto insistito la proposta di riforma costituzionale discussa in Italia. In realtà già ora il Presidente della Repubblica nomina i ministri su proposta del Presidente del Consiglio. Ovunque ci sia un governo di coalizione, il premier prende atto del fatto che i segretari dei vari partiti della maggioranza suggeriscono i nomi dei ministri che vogliono far nominare. D'altra parte, quando si dà vita a una coalizione, è giusto prevedere che ci saranno delle legittime richieste da parte dei partiti coinvolti nell'alleanza. Se l'accordo è definito con precisione, non ci sono problemi. Analogamente, anche la sostituzione dei ministri segue le stesse modalità. Il ruolo dei segretari di partito è molto rilevante, e ovunque c'è la preoccupazione di garantire l'equilibrio complessivo del sistema.

3) Il terzo punto riguarda **lo scioglimento del parlamento**. Si tratta di un potere fondamentale, che è oggi riservato nel nostro Paese al Presidente della Repubblica, il quale, *sentiti* i Presidenti delle due Camere, può decidere di sciogliere il parlamento. Questo assicura al Capo dello Stato un imprescindibile ruolo di garanzia. Del resto nessun premier in Europa può sciogliere il parlamento senza giustificazioni evidenti e senza tener conto di un potere garante che può esercitare la sua persuasione morale. Anche nei regimi semipresidenziali (come ad esempio in Francia e in Portogallo) sono comunque previsti dei contrappesi per evitare conflitti istituzionali. Nella riforma in discussione nel nostro Paese **il rischio è dunque quello di conferire al premier un inedito potere di minaccia verso i parlamentari**, poiché egli può sciogliere le Camere a suo piacimento, senza dover rendere conto a nessuno delle sue scelte.

4) L'ultima questione affrontata riguarda **il potere di legiferare**. Ormai l'esercizio della funzione legislativa del parlamento non è più così prioritaria, ed esso ha assunto principalmente un ruolo di informazione, di ricomposizione degli interessi, di luogo di negoziazione, ed anche di selezione della leadership. Oggi la legislazione è in realtà **legislazione del governo**; quasi ovunque il potere esecutivo legifera anche (circa l'80-90% dei disegni di leggi di origine governativa vengono approvati). Si tratta dunque di un potere rilevante, che però non è riservato soltanto al primo ministro in quanto tale, ma alla collegialità del suo governo e all'abilità dei suoi ministri. Inoltre, in quasi tutti

i Paesi presi in esame c'è **un programma di governo** che viene presentato agli elettori durante la campagna elettorale. Questi programmi, a differenza di quanto accade in Italia, vengono generalmente considerati con grande attenzione dall'opinione pubblica, garantendo trasparenza e dando più forza e legittimità all'azione dell'esecutivo. Anche in Italia, invero, il premier Berlusconi ha proposto agli elettori qualcosa di simile, con il celeberrimo *contratto con gli italiani*, siglato con grande enfasi sugli schermi televisivi, ma gli studi di alcuni importanti ricercatori indipendenti hanno dimostrato che ben poche delle intenzioni originarie hanno avuto attuazione. In generale, però, laddove i Governi hanno fatto delle "promesse" elettorali chiare e definite, le maggioranze parlamentari hanno sempre sostenuto l'esecutivo e garantito la realizzazione del programma presentato agli elettori. E questo, sostiene il relatore, non è sbagliato: se il governo ha ottenuto un mandato esplicito, deve cercare di mantenere i propri impegni, facendo approvare la sua legislazione.

Il problema che si riscontra in Italia è che parte della legislazione proposta dall'esecutivo non era scritta da nessuna parte, e sono molte le iniziative che sembrano sottendere **interessi di parte e logiche personalistiche** per molti aspetti preoccupanti, peraltro con divisioni interne e resistenze trasversali. Del resto la riforma costituzionale proposta dalla Casa delle Libertà non va affatto bene, poiché è contraddittoria, lacunosa, imprecisa, e non tiene minimamente conto di ciò che succede negli altri Paesi, persistendo in quell'errore increscioso di credere in un "eccezionalismo italico" del tutto fuori luogo. Comunque, è il sistema politico nel suo complesso che non funziona, a partire soprattutto dalla legge elettorale. È opinione del relatore che la commistione tra sistema maggioritario e sistema proporzionale vada risolta, e che si debba **incentivare il bipolarismo**, scongiurando il rischio di un "blocco al centro" del sistema dei partiti. Un'altra proposta che sembra particolarmente efficace è l'adozione del sistema delle **primarie** per la selezione dei candidati delle coalizioni e nei vari collegi, un sistema che pare essere in grado di rinnovare e di incentivare la partecipazione dell'elettorato, chiamato ad un nuovo protagonismo. La difficoltà sta semmai nel congegnare al meglio il funzionamento di queste consultazioni, cercando di evitare rischi connessi al prevalere di interessi particolaristici poco trasparenti.

*Sintesi a cura di Giorgio Barberis*