



SOCIETÀ E DIRITTI - RIVISTA ELETTRONICA 2019 ANNO IV N.8.

RIFORME ISTITUZIONALI E RINNOVAMENTO POLITICO



2019 ANNO IV NUMERO 68

di Alessandro Catelani pp. 72 -75 articolo rivisto



Società e diritti - rivista elettronica anno 2019, IV n.8

RIFORME ISTITUZIONALI E RINNOVAMENTO POLITICO

di Alessandro Catelani

Abstract

The Author express the thesis that a the renewal of the italian political class can only be ensured by an institutional reform that introduces the direct election of the Executive by the electorate.

Key words: Italy , *Renewal*, *Direct election*

Riassunto

L'autore esprime la teoria secondo cui il rinnovamento della classe politica in Italia può essere assicurato solo da un riforma istituzionale che introduca l'elezione diretta dell'Esecutivo da parte del corpo elettorale.

Parole chiave: Italia, *Rinnovamento*, *Elezione diretta*

Autore: Alessandro Catelani, Professore dell'Università di Siena.

Articolo ricevuto il 15 marzo 2019 approvato il 30 dicembre 2019

1. DEMOCRAZIA ED ESIGENZE DI RINNOVAMENTO DELLA CLASSE POLITICA

La massima aspirazione dell'elettorato è da tempo quella del rinnovamento della nostra classe politica. Questo spiega l'elevatissimo astensionismo, che a volte si è verificato, e che è basato su una disaffezione nei confronti delle istituzioni, in quanto si ritiene che esse non siano in grado, qualunque sia il risultato elettorale, di dare soddisfazione agli elettori.

Il desiderio di rinnovamento è diffuso in tutto il Paese. Ne sono stati l'espressione più significativa, come eventi che di recente si sono verificati, il successo ottenuto da Renzi prima del Referendum, che si è presentato come "Rottamatore" dell'attuale classe politica; e ancor più il successo ottenuto dal Movimento a Cinque Stelle, che ha impostato la campagna elettorale presentandosi come fautore di questa fondamentale esigenza.

Il rinnovamento è effettivamente alla base di ogni vera democrazia: l'essenza della democrazia è nel dover rispondere, da parte di chi gestisce il potere, delle proprie azioni nei confronti del corpo elettorale, così da poter essere rimosso qualora non soddisfi i propri elettori. Questa è l'essenza, la linfa vitale di ogni democrazia.

La corrispondenza tra governanti e governati deve esservi nel senso che i primi debbano essere scelti dal corpo elettorale, e che nei confronti di quest'ultimo essi debbano rispondere delle proprie azioni, così da poter essere sostituiti, qualora non abbiano governato in maniera soddisfacente. E' nella corrispondenza dell'attività governativa con la volontà popolare che risiede l'essenza più genuina della democrazia, che si fonda proprio sulla possibilità di un rinnovamento. Alla base della forma di governo, intesa come titolarità di un proprio indirizzo politico, vi deve essere questa corrispondenza tra comunità sovrana e organi esponenziali che ne manifestano la volontà, facendosene interpreti.

2. *ILA FORMA DI GOVERNO BASATA SULLA FIDUCIA PARLAMENTARE*

Questa corrispondenza degli organi di governo rispetto alla volontà popolare, con la conseguente possibilità di rimuovere chi non governi in maniera soddisfacente, nel nostro ordinamento sussiste a livello minimale.

Nel sistema attuale, basato sulla fiducia parlamentare, il condizionamento immediato e diretto dell'Esecutivo è affidato al Parlamento, e non direttamente al corpo elettorale. E il Parlamento a sua volta è controllato dai partiti, ciascuno dei quali è dotato di un proprio indirizzo politico, nei cui confronti il corpo elettorale è chiamato ad effettuare le proprie scelte.

Da questo sistema, il ruolo dei partiti risulta falsato e potenziato in senso deteriore, perché la centralità del Parlamento fa sì che essi acquistino una posizione preponderante ed abnorme nell'ambito della vita politica, in quanto sono essi a condizionare il Parlamento. Se a comandare è il Parlamento, ma il Parlamento è controllato dai partiti, sono questi che condizionano la vita politica della Nazione in maniera assolutamente decisiva. Le elezioni del Parlamento sono lo strumento mediante il quale il popolo partecipa al Governo della Repubblica; ma la manifestazione della volontà popolare dell'elettorato non condiziona in maniera immediata e diretta l'effettiva gestione del potere, bensì solo incide sulla consistenza dei vari partiti, ai quali spetta decidere circa la formazione del nuovo Governo.

I partiti politici sono altresì sottoposti all'influenza dei gruppi di pressione, i quali vengono a condizionarne l'attività. Oltre ai partiti, attraverso i quali istituzionalmente si dovrebbe manifesta la volontà popolare, altri centri di interesse collaborano con essi alla gestione del potere. L'influenza di gruppi di pressione è determinante per la formazione, all'interno dei partiti, di posizioni di forza, che determinano un struttura sostanzialmente oligarchica del potere da essi gestito. I partiti politici non sono gli unici centri di potere rilevanti nel nostro ordinamento, perché altri potenti gruppi di pressione, della più varia natura, con essi collaborano, influenzandone le scelte. Questi centri di potere si sovrappongono, vanificandola, alla volontà delle popolazioni interessate, quale dovrebbe manifestarsi democraticamente, così contribuendo ad una gestione oligarchica del potere. Tali gruppi – ed in modo particolare il potere economico, che deriva dal controllo dell'apparato pubblico, non meno che da interessi privati di varia natura, i quali soprattutto controllano i mezzi di comunicazione di massa – sono presupposto del potere politico, ed ambedue si pongono, nei loro reciproci rapporti, in un circolo chiuso, nel quale resta ben poco spazio alla volontà popolare. I partiti politici hanno, almeno prevalentemente, una struttura oligarchica, e queste oligarchie controllano il potere e l'opinione pubblica.

Ogni riforma che è stata prospettata non ha avuto alcun rapporto con questa fondamentale esigenza di riforma del nostro sistema politico. Così l'ultima, in ordine di tempo, sulla riforma

del Senato, che – a parte ogni altra considerazione – non avrebbe portato ad alcun reale rinnovamento, lasciando intatto l’attuale apparato di potere partitocratico.

3. L'ELEZIONE DIRETTA DELL'ESECUTIVO, QUALE GARANZIA DI RINNOVAMENTO DELLA CLASSE POLITICA

La riforma decisiva, che consentirebbe di assicurare all’elettorato il controllo dell’Esecutivo, sarebbe quella che permettesse di eleggere direttamente un Presidente della Repubblica dotato di ampi poteri. Questo si tradurrebbe in una scelta dell’organo di indirizzo politico nazionale non mediata da oligarchie di partito, ma effettuata direttamente dal corpo elettorale, con la possibilità di rimuoverlo nel caso che non soddisfi i propri elettori. Il reale esercizio della funzione di governo non verrebbe in tal modo rimessa ai giochi di potere del Parlamento, bensì allo stesso corpo elettorale, il quale verrebbe messo in grado, con le proprie scelte, di far valere una responsabilità politica che altrimenti può essere elusa.

Qualora la scelta effettuata non risulti felice, e i risultati della nuova gestione siano negativi, chi è andato al potere perderà le elezioni, e si avrà quell’alternanza che è l’essenza della democrazia, che si basa sul pluralismo, e sulla vittoria di chi dimostri di poter soddisfare nel migliore dei modi le esigenze della collettività.

La scelta diretta dell’Esecutivo consentirebbe, in maniera democratica, quel ricambio delle forze politiche al potere che viene da tutti auspicato, e che nel nostro ordinamento è così difficile da effettuare. Chi vince le elezioni, qualora il precedente Esecutivo non sia confermato, cambia completamente gli assetti di potere preesistenti, conformemente all’indirizzo politico manifestato dal corpo elettorale.

La scelta diretta del Capo dello Stato si identifica con un’esigenza di democrazia, così come un’esigenza di democrazia è il conseguente rafforzamento dei suoi poteri; perché tale rafforzamento, che implichi poteri che vengano esercitati nei limiti della legalità, si identifica con quel rispetto della volontà popolare, che si traduce nel farne valere l’indirizzo politico.

In altri ordinamenti, nei quali vige il regime parlamentare, anche in assenza di un regime presidenziale il rinnovamento viene garantito attraverso un bipartitismo, che consente alle forze politiche di alternarsi al potere. Ma nel nostro, l’estrema frammentazione del quadro politico esclude questa possibilità.

4. IL PRESUNTO AUTORITARISMO DELLA FORMA DI GOVERNO PRESIDENZIALE

All’introduzione di tale riforma è sempre stata di ostacolo l’idea che questa avesse carattere autoritario, in quanto traducesse nel rafforzamento dei poteri presidenziali, e che come tale dovesse essere esclusa dal nostro ordinamento, che dovrebbe invece garantire la democrazia al massimo livello. Si ricorre, per contrastare ogni valida riforma in tal senso, al richiamo alla situazione che ricorreva nel precedente regime, con cui quella riforma si identificherebbe; secondo un’impostazione che dal dopoguerra ad oggi, sempre più incontrastata, domina il dibattito politico e culturale del nostro Paese. Un rafforzamento dei poteri presidenziali rientrerebbe in pieno nella minaccia di un governo autoritario, come è stato appunto durante il passato regime. Si è fatto rivivere, per contrastare l’unica valida riforma che minacci l’apparato di potere partitocratico, e conduca ad un reale rinnovamento, lo spettro di un’ideologia totalitaria.

Tale richiamo è stato determinante per contrastare ogni riforma in tal senso; con la conseguenza che non solo a livello politico, ma anche dottrinale, questa problematica sia

scomparsa da tempo, e si dia per presupposto che l'attuale forma di governo non possa essere modificata. Questa opinione, ormai accettata da tutti come un dato indiscusso, è destituita di ogni fondamento: il presidenzialismo non ha assolutamente nulla a che vedere, né da un punto di vista ideologico, né da un punto di vista storico, con un'ideologia totalitaria. E' sorto in America nella seconda metà del Settecento, ed è diffuso, anche nei Paesi di più intensa vita democratica, in ogni parte del mondo. A ciò si aggiunga che quanto è accaduto nel nostro Paese è ormai un ricordo storico, che riguarda eventi ormai esauriti da generazioni, più di settanta anni fa. Bisogna anche tenere presente che, al di là delle formule adottate per contrastarlo, l'ostacolo che si presenta per attuare questa riforma è rappresentato indubbiamente dall'effetto dirompente che avrebbe nei confronti dell'attuale regime partitocratico. La riforma dovrebbe essere approvata dal Parlamento, il quale è dominato dai partiti: il che rende estremamente difficile che siano proprio gli stessi partiti a votare una riforma che li priverebbe del loro potere.

Si viene in tal modo a negare una riforma istituzionale indispensabile al nostro Paese. Non è senza significato che già nell'immediato dopoguerra, all'epoca dell'Assemblea Costituente, il presidenzialismo sia stato sostenuto da uno studioso del livello di Piero Calamandrei, non certo sospetto di simpatie per il passato regime. Negando questa riforma, il massimo della democrazia viene spacciato per il massimo dell'oppressione, e si viene a negare quel rinnovamento della classe politica, di cui il nostro paese ha realmente bisogno.

Riferimenti Bibliografici

R. PEREZ, L'incubo della "dittatura passata", e la fiducia al Governo, in Riv. trim. di dir., pubbl. 2018, 309; G. M. SALERNO, La figura e il ruolo del Capo dello Stato nella discussione pre-repubblicana (1943-1947), in Riv. trim. di dir. pubbl. 2018, 269; S. GAMBINO, Partiti politici e Parteienstaat, in Pol. del dir. 2018, 169; M. ADDORIO-L. M. FASANO, Come cambiare le istituzioni politiche- Un approccio sistemico-evolutivo, in Quaderni di Scienza politica 2018, 197; E. PIZZIMENTI-E. CALOSSO, il mutamento organizzativo dei partiti italiani- Ipotesi di ricerca e evidenze empiriche, in Quaderni di Scienza politica 2018, 33; E. SALVATI, La crisi dei partiti e la de-politicizzazione dello spazio pubblico- Quali voci per la democrazia rappresentativa ?, in Quaderni di Scienza politica 2018, 147; A. MASTROPAOLO, L'enigma presidenziale- Rappresentanza politica, Capo dello Stato dalla monarchia alla Repubblica, Torino, 2017; S. RODRIGUEZ, Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione- Esigenze di diritto comparato, Napoli, 2017; M. DOGLIANI, Governo e mediazione politica, in Democrazia e dir. 2017, fasc. 2,7; L. GORI, Quali strumenti a tutela "dell'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo" del Governo?, in Quaderni cost. 2017, 610; M. MANETTI, Capo dello Stato, in Enc. del dir.-Annali, Milano, 2017, Vol. X, 137; M. FERRARO, Spunti in tema di veto presidenziale sulle leggi nella Costituzione italiana, in Rass. Parl. 2017, 41; R. BIN-G. PITRUZZELLA, Forme di governo, in Diritto costituzionale, Cap. IV, Torino, 2016, 145; R. TEDOLDI, Il Presidente del Consiglio dei ministri: un organo "indefinito" nello Stato democratico italiano tra gli anni Cinquanta e Ottanta del Novecento, in Riv. trim. di dir. pubbl. 2016, 1059; A. CASU, Sulla natura del potere del Presidente della Repubblica, in Rass. Parl. 2015, 971; G. SCACCIA, Espansione del ruolo del Presidente della Repubblica e funzione di rappresentanza dell'Unità nazionale, in Lo Stato 2014, 101; R. BIN-G. PITRUZZELLA, Forme di governo, in Diritto costituzionale, Cap. IV., Torino, 2013, 137; P. PISICCHIO, Il Governo dei tecnici nella tassonomia delle forme di governo, in Rass. Parl. 2012, 523; O. CHESSA, Il Presidente della Repubblica parlamentare-Una interpretazione della forma di governo italiana, Napoli, 2010; C. FUSARO, Il Presidente della Repubblica, Bologna, 2004; C. ROSSANO, Presidente della Repubblica (diritto costituzionale), in Enc. giur. Treccani, Vol. XXIV, Roma, Aggiornamento 2002; A. LUCARELLI, Teoria del presidenzialismo-Fondamento e modelli, Padova, 1999.