

Le ragioni del premierato*

TOMMASO EDOARDO FROSINI**

Data della pubblicazione sul sito: 15 febbraio 2023

Suggerimento di citazione

T.E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Memoria per l'audizione tenuta il 28/11/20023, alla prima Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, sui DDL COST. n. 935 e 830 (sulla elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri).

** Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nel Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi "Suor Orsola Benincasa" di Napoli. Indirizzo mail: tommaso.frosini@unisob.na.it.

1. Ringrazio il Presidente e la Commissione per l'invito a parlare sul progetto di forma di governo del premierato, da introdurre nel nostro ordinamento costituzionale attraverso i due disegni di legge costituzionale, che sono oggetto di esame in questa mia udizione. Si tratta di un modello di governo, quello del premierato, che sostengo ormai da molti anni. Precisamente da venticinque anni, quando lo teorizzai nel mio libro su *Sovranità popolare e costituzionalismo* (ed. Giuffrè, 1997) e poi in numerosi scritti, fino al più recente apparso quest'anno (*Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2023). Eravamo in pochi allora, nella dottrina costituzionalista, a sostenere la riforma del premierato per il sistema di governo italiano: primo fra tutti Serio Galeotti, con i suoi studi degli anni Ottanta, e poi, soprattutto, Augusto Barbera e Giovanni Pitruzzella. Molti colleghi, invece, sostenevano il semipresidenzialismo alla francese ovvero il cancellierato alla tedesca. Si lasciavano ispirare da modelli già operanti in altri ordinamenti, come se fosse semplice il trapianto nel nostro, piuttosto che provare a costruire un modello di governo che fosse più consono al sistema istituzionale italiano, anche sulla scia di quanto il legislatore fece nel 1993 a livello comunale (con l. n. 81) e poi nel 1999 a livello regionale (con l. cost. n. 1), prevedendo e disciplinando l'elezione diretta dei rispettivi vertici dell'esecutivo locale e territoriale, e quindi dei sindaci e dei presidenti di regione.

2. Parto da una premessa che, credo, tutti potranno condividere: non esiste una forma di governo perfetta e come tale riproducibile in ogni dove. Già il concetto stesso di "forma di governo" è una intuizione della dottrina costituzionalistica, che si è diffuso in giro per il mondo (in inglese, però, non è traducibile). Siamo stati noi costituzionalisti che ci siamo a lungo impegnati nel trovare una definizione per spiegare cosa è una forma di governo, per poi concludere che è la dinamica dei rapporti che si instaurano fra i poteri dello stato, in particolare legislativo ed esecutivo. Il tema "forme di governo" è stato tra i più frequentati dagli studiosi, questo ha prodotto un eccessivo interesse, che ha dovuto confrontarsi e scontrarsi anche con l'effettività della politica. Non si può capire né spiegare il funzionamento di una forma di governo se non la si contestualizza nello scenario di un sistema politico. Il tasso di politicità della forma di governo è molto elevato, al punto che condiziona, inevitabilmente, il dibattito sul modello di quale forma di governo ognuno vorrebbe per il proprio sistema costituzionale. Ormai il catalogo è ampio, caratterizzato non più soltanto da quella parlamentare e quella presidenziale, piuttosto da diverse e complesse ibridazioni delle due, a partire dal semipresidenzialismo. Le forme di governo nascono, si sviluppano e si trasformano sulla base di esigenze politico-istituzionali. L'esempio migliore che si può fare, in questo caso, è il semipresidenzialismo. Nato per volontà di De Gaulle, si è modificato, per diventare nel tempo, a seconda delle diversificazioni politiche, prima semi-parlamentare poi iper-presidenziale, sempre a costituzione invariata.

3. Il problema costituzionale italiano è il governo, non certo il Presidente della Repubblica, che funziona bene. Un governo che da oltre dieci anni, ovvero da Mario Monti in poi, non ha mai avuto un presidente del consiglio che fosse espressione di una indicazione elettorale da parte dei cittadini. Addirittura da Matteo Renzi in poi, il presidente del Consiglio non è stato nemmeno eletto come parlamentare. Questo sistema ha ulteriormente favorito una disaffezione elettorale, perché i cittadini non sono stati messi in condizione di conoscere da chi sarebbero stati governati. Questo sistema ha consentito il formarsi di più governi nella stessa legislatura, addirittura con maggioranze politiche diverse (come nel recente caso dei governi Conte 1 e 2). Questo sistema ha prodotto ancora di più la ingovernabilità.

Con la nomina dell'attuale presidente del consiglio, quale *leader* della coalizione politica che ha vinto le elezioni, si è tornati a essere una democrazia come quelle europee, dove gli elettori sanno chi sarà il loro capo del governo, in base all'esito delle elezioni politiche. Sarebbe opportuno muoversi sulla scia di questa affermazione istituzionale, unitamente a quanto gli italiani fanno da oltre venti anni, quando eleggono il sindaco e il presidente di regione. A livello locale e territoriale, infatti, i cittadini votano ed eleggono il capo del governo, insieme a una maggioranza espressione delle forze politiche che lo sostengono, grazie a un sistema elettorale che permette di premiare le liste collegate al candidato vincente.

Allora, una domanda sorge spontanea: perché a nei governi decentrati c'è elezione diretta del vertice dell'esecutivo e a livello nazionale no? Si tratta di uno strabismo istituzionale, che andrebbe corretto con delle nuove lenti costituzionali. I due disegni di legge cost. (935 e 830) prevedono di codificare in costituzione l'elezione diretta del primo ministro. Con l'obiettivo di rafforzare la figura e il ruolo del capo del governo, il quale sarebbe l'effettivo titolare dell'indirizzo politico, con alcune prerogative costituzionali, che dovrebbero essergli riconosciute, quali, soprattutto, il potere di scioglimento anticipato delle Camere. E con un Presidente della Repubblica, immutato nel suo ruolo e nelle sue prerogative, quale potere neutro e garante della costituzione. Il capo del governo dovrebbe essere sostenuto da una maggioranza parlamentare, espressione di un sistema elettorale che premia, maggioritariamente, la lista o le coalizioni di liste che sostengono il candidato primo ministro. E con il meccanismo, già presente a livello locale e regionale, del *cd. simul stabunt simul cadent*, e cioè che governo e parlamento nascono e cadono insieme, e quindi se le Camere sfiduciano il governo si autosciogliono, in modo che si possa tornare alle urne per eleggere nuovamente governo e parlamento, che sono legati e collegati l'uno all'altro. Altrimenti, si può immaginare la previsione di una norma "antiribaltone", nel caso di impedimento del premier (dovuto a varie cause, morte, dimissioni, o altro), con la successione, durante la legislatura, di un esponente della maggioranza parlamentare, risultata vincitrice alle elezioni. È una

subordinata, non certo la migliore soluzione. Occorre, piuttosto, in caso di crisi, tornare alla fonte che ha legittimato i due poteri, legislativo ed esecutivo. Quindi, il corpo elettorale, al quale spetta il compito di eleggere il premier insieme alla (sua) maggioranza parlamentare. Un governo destinato a durare, come il Parlamento, l'intera legislatura (cinque anni).

Un governo scelto dal popolo per un governo di legislatura, come lo chiamava Serio Galeotti. Non è presidenzialismo ma neoparlamentarismo. Ovvero un'evoluzione del sistema parlamentare, di cui conserva il rapporto fiduciario, che si sviluppa nel senso di garantire stabilità e restituire centralità alla sovranità popolare. Per avere governabilità senza comprimere la rappresentanza.

4. Entrambi i disegni di legge costituzionale, interessano pochi articoli della costituzione. Quindi, non uno stravolgimento costituzionale, piuttosto un intervento puntuale su quelle norme che riguardano il capo del governo e la sua maggioranza parlamentare. La disposizione di rilievo è quella che modifica l'art. 94 cost per prevedere che: "il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni". Con l'obiettivo, pertanto, di cercare di garantire la governabilità, attraverso un governo, e il suo vertice, dalla durata certa e stabile, scelto e votato dai cittadini, di fronte ai quali è responsabile per l'intero mandato quinquennale. Si tratta di un tentativo, l'ennesimo dopo tanti anni di propositi di riforma falliti, di provare a dare all'Italia quello che si è sempre desiderato e mai riuscito a ottenere: la governabilità. Cioè, un sistema istituzionale in cui il governo faccia quello che deve fare, governare per attuare il programma di indirizzo politico. Un sistema istituzionale, poi, in cui il popolo può davvero esercitare la sovranità di cui è titolare, attraverso il voto sia per la rappresentanza di governo che quella parlamentare. È questo un aspetto importante, troppo spesso trascurato: la costituzione, all'art. 1, afferma che la sovranità appartiene al popolo ma poi, nel concreto, il titolare non è davvero messo in condizione di esercitarla. Con l'elezione diretta, come già avviene per i sindaci e i presidenti di regione, il popolo può essere sovrano nell'esercizio pieno del diritto di voto, quale piena e autentica manifestazione di democrazia.

Il progetto governativo individua in una legge elettorale con il premio di maggioranza, assegnando il 55 per cento dei seggi nelle Camere, la soluzione che favorirebbe il formarsi di una maggioranza garantita alle liste che sostengono il primo ministro eletto. Se così non fosse, il rischio sarebbe di ripetere la sfortunata esperienza israeliana, che aveva l'elezione diretta del primo ministro ma con un sistema elettorale proporzionale, che ne decretò la sua fine per instabilità parlamentare.

Vi è poi, nel progetto, la cd. "norma anti ribaltone": nel caso di cessazione dalla carica del primo ministro, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico a un parlamentare appartenente alla stessa maggioranza che ha sostenuto il primo

ministro eletto seppure “cessato”. Qui si può evidenziare una certa incoerenza con l’elezione diretta. Nel senso che il governo nasce dal voto popolare insieme al parlamento e deve durare lo stesso mandato: *simul stabunt, simul cadent*, come si dice con formula latina. Perché il governo deve essere di legislatura e quindi legato e collegato alla durata di essa. Il parlamento può votare la sfiducia al governo e così facendo torna al voto popolare per essere rieletto insieme al primo ministro. Così come il primo ministro dovrebbe avere la facoltà di proporre lo scioglimento anticipato in caso di crisi.

Un ultimo aspetto previsto dal progetto governativo: l’abolizione dei senatori a vita. Si tratta di un istituto vetusto: il senato vitalizio sarà riservato solo agli ex presidenti della Repubblica, che sono coloro che hanno davvero illustrato la patria per altissimi meriti.

5. Come era prevedibile, la presentazione del progetto governativo di riforma costituzionale della forma di governo del premierato ha innescato una serie di critiche. Molti hanno insistito sulla norma “anti ribaltone”, prevista nel progetto (all’art. 4 modificativo dell’art. 94 cost.), sostenendo, addirittura, che questa sarebbe la madre dell’antiriforma. I più allarmati si sono mostrati timorosi che l’introduzione del sistema di premierato potrebbe portare a minacciare il funzionamento del sistema democratico. Insomma, un esercizio collettivo di *pars destruens*, che caratterizza l’atteggiamento che da oltre trenta anni si ha sulle riforme costituzionali: tutti ne parlano, tutti le vogliono e poi, al momento del dunque, gli tirano le pietre. Dimenticando la cronica instabilità governativa, il numero esponenziale di governi che si sono susseguiti negli anni, e durante la stessa legislatura, che è riassumibile in una efficace formula, coniata da un politologo americano (G. Di Palma), molti anni or sono: l’Italia “sopravvive senza governare”. Oggi non è più davvero possibile sopravvivere senza governare. In Italia, in Europa e in giro per il mondo. Per ragioni sociali, economiche e istituzionali.

Un’altra diffusa critica è quella di chi sostiene che il premierato ridurrebbe i poteri del Presidente della Repubblica. Critica sterile, a ben vedere. Il Presidente della Repubblica non ha poteri decisionali, è un “potere neutro”, secondo una classica definizione. Certo, ci sarà sempre una “moral suasion” presidenziale, che nessuna riforma può sopprimere.

L’altra critica che è stata mossa al premierato è quella di chi sostiene che questa forma di governo non esiste in nessuna parte del mondo (tranne l’esperienza israeliana, che prevedeva però il sistema elettorale proporzionale) e, pertanto, sarebbe preferibile evitare il “salto nel buio”. Obiezione da respingere: anche il semipresidenzialismo, che inventò la Francia nel 1958, non esisteva in nessuna parte del mondo, poi è stata emulata in più paesi, specialmente in Europa. Così pure la forma di governo del cancellierato tedesco, prima di essere codificata nel *Grund Gesetz* del 1949, non esisteva in nessuna parte del mondo. Comunque, il

premierato esiste già, proprio in Italia, nella esperienza istituzionale comunale e regionale.

Il premierato dovrà essere accompagnato da una legge elettorale, che consenta al primo ministro di avere la fiducia della sua maggioranza parlamentare. Legge elettorale però che sarebbe bene non inserire in costituzione ma piuttosto disciplinare con legge ordinaria (tenendo a mente, sul punto, le pronunce della Corte costituzionale). Certo, è impensabile e impossibile che ci sia un primo ministro eletto quale *leader* di un certo schieramento politico e una maggioranza parlamentare dello schieramento opposto. E questo perché il premierato non è presidenzialismo ma neoparlamentarismo, quindi basato sul rapporto fiduciario governo-parlamento.

6. Mi sia consentito qualche suggerimento, al fine di una migliore fattura del testo. Innanzitutto, non ha molto senso prevedere (art. 4 del ddl 935) che il presidente del consiglio, eletto a suffragio universale, si presenti alle Camere per avere la fiducia. Questa si dà per presupposta, anche perché il presidente avrà con sé una maggioranza parlamentare solida. E poi: che succede se le Camere negano la fiducia a un presidente eletto dai cittadini? Si scioglie il parlamento e si va a nuove elezioni? Eviterei ogni possibile rischio di ingorgo istituzionale, che può degenerare in situazioni non controllabili. Semmai, si può prevedere che il presidente del consiglio eletto si presenti alla Camere per illustrare le linee programmatiche, che possono essere oggetto di mozioni ma non votazioni.

Sulla legge elettorale, ho già detto e confermo. Non è opportuno inserirla in costituzione. In questo, il ddl 830 è più asciutto e rimette alla legge il compito di disciplinare le procedure elettorali che riguardano il presidente del governo e la formazione delle Camere. Condivido però l'individuazione dei principi di "rappresentatività e governabilità" (come previsti nel ddl 935), quali principi guida che debbono ispirare le scelte legislative elettorali, senza con ciò diventare possibile parametro di costituzionalità.

Anche sulla norma cd. antiribaltone (art. 4 del ddl 935) ho già detto e confermo che si tratta di un meccanismo farraginoso e contrastante con un sistema a elezione diretta. Se la maggioranza va in crisi, il presidente del consiglio dovrebbe potere esercitare il potere di scioglimento anticipato delle Camere, in modo tale da ricondurre alla volontà degli elettori la scelta del nuovo governo e del nuovo parlamento.

Un'ultima notazione: mi permetto di suggerire una revisione della legge n. 400 del 1988 sulla presidenza del consiglio, in modo tale da creare, da subito e con legge ordinaria, situazioni particolarmente favorevoli alla organizzazione della gestione del governo da parte del suo presidente. Nonché si potrebbe altresì ragionare sulla previsione dei disegni di legge governativi a data certa.