

ISSN 0486-0373

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

Estratto

1

2023
Gennaio/aprile
Anno LXV



Jovene editore

SULLA FORMA DI GOVERNO DEL PREMIERATO (ELETTIVO)*

di Tommaso Edoardo Frosini

SOMMARIO: 1. Il premierato elettivo, ieri e oggi. – 2. Il metodo per le riforme. Una chiosa a chiusa.

1. *Il premierato elettivo, ieri e oggi*

Siamo in presenza, oggi, di uno “smarrimento dei costituzionalisti” dovuto alla continua ricerca di riforme della costituzione, che invece andrebbe sempre e comunque difesa e salvaguardata?¹ A ben vedere, i costituzionalisti parlano e scrivono di riforme istituzionali dagli anni Settanta: quantomeno a partire dal dibattito su *La Costituzione e la crisi* organizzato dalla rivista “*Gli Stati*” (1973), dove personalità come Vezio Crisafulli, Giuseppe Ferrari, Serio Galeotti, Antonio La Pergola, Costantino Mortati e Aldo M. Sandulli discutevano (anche) dell’ipotesi di fare eleggere direttamente dagli elettori il Presidente del consiglio, cioè quello che viene chiamato il “premierato elettivo”. Vale la pena andare a rileggere quel dibattito, anche perché è attualissimo e si ritrovano in esso toni, modi e metodi che potrebbero essere ripresi pari pari oggi giorno.

Sostiene Mortati, nel dibattito prima ricordato: «*Non sembra dubbio che la preferenza debba andare alla elezione popolare del primo ministro, ciò soprattutto allo scopo di porre accanto a*

* Intervento al dibattito, organizzato da *Federalismi*, sulle *Riforme istituzionali e forme di governo*, tenutosi presso il CNEL, a Roma il 17 maggio 2023.

¹ G. ZAGREBELSKY, *Tempi difficili per la Costituzione. Gli smarrimenti dei costituzionalisti*, Laterza, Roma-Bari, 2023.

*questo organo responsabile davanti al popolo dell'indirizzo politico di cui è espressione, un capo dello Stato, che non desuma la sua investitura direttamente dal popolo, e quindi non in grado di arrestare l'opera del governo che tale investitura ha ottenuto, ma tuttavia competente ad intervenire, sia provocando arresti temporanei del corso di provvedimenti con richiesta del loro riesame, sia soprattutto giudicando in ordine alla scelta dei possibili modi di risoluzione dei conflitti che insorgano fra il governo e il parlamento. [...] L'elezione simultanea del capo del governo e del parlamento esige, da una parte, l'approfondimento dei problemi relativi ai sistemi da adottare per la medesima, e dall'altra la ricerca delle misure meglio idonee a prevenire futuri dissidi circa l'attuazione delle direttive sottoposte al corpo elettorale. Sotto il primo riguardo è da ritenere che, salvo il caso dell'ottenimento della maggioranza assoluta a primo scrutinio, debba procedersi ad un secondo scrutinio, ciò per conferire all'investito della carica più elevata dello Stato una base popolare sufficientemente ampia. Quanto poi ai metodi per l'elezione delle Camere, malamente ad esse sembrano prestarsi quelli di tipo proporzionalistico, a meno di non voler ritenere che le coalizioni di partiti, che sembrano rese necessarie in sede di elezione del primo ministro, non si riflettano anche sull'altra elezione, così da accostare in pratica il sistema a quello maggioritario». Questa posizione e impostazione, Mortati ebbe sostanzialmente a confermarla e ribadirla anche nel *Commento all'art. 1 della Costituzione*, di un paio di anni successivo, in stretto collegamento, quindi, con il principio e l'effettivo esercizio della sovranità popolare, di cui all'art. 1, comma 2, Cost.²*

²C. MORTATI, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1975, dove, a p. 39, scrive: sul «fiorire di tendenze sempre più diffuse che si orientano verso forme di consultazione popolare meglio idonee a consentire scelte in sede elettorale di indirizzi maggioritari destinate a vincolare gli organi elettivi per tutto un ciclo di vita del Parlamento (come per es. quelli rivolti a realizzare “accordi di legislatura” oppure a procedere alla elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri)». Su queste tesi di Mortati, v. A. BARBERA e S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, Giuffrè, Milano, 2007.

Quella del “premierato elettivo” è una proposta concreta, che oggi sembra trovare consensi nella maggioranza politico-parlamentare e in una parte dell’opposizione. È una delle tre ipotesi di riforma della forma di governo, perché le altre due sono il presidenzialismo e il semipresidenzialismo. Tutte e tre le ipotesi hanno un minimo comune denominatore: l’elezione diretta del vertice istituzionale (capo dello stato o di governo), con conseguente valorizzazione del principio di sovranità popolare, da intendersi come fonte da cui si legittima democraticamente il potere.

Certo, ci sono delle differenze, che non sono di poco conto: presidenzialismo vuol dire elezione diretta del capo del governo che è anche capo dello stato; semipresidenzialismo, invece, è elezione a suffragio universale del capo dello stato, che non è capo del governo; premierato vuol dire rafforzamento del capo del governo, legittimato dal voto degli elettori, con un Presidente della Repubblica potere neutro e garante costituzionale. Questi sono i punti fermi da cui occorre partire, per chiarire meglio alcuni aspetti.

Il problema costituzionale italiano è il governo; non certo il Presidente della Repubblica, che funziona benissimo nel suo ruolo di garante. 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. Questo sistema ha 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. Questo sistema ha prodotto ancora di più l’ingovernabilità. Fatta eccezione per il periodo 2001-2006, con il governo presieduto da Silvio Berlusconi, che è durato l’intera legislatura, riconducibile a una forma di governo del premierato non elettivo piuttosto su indicazione degli elettori, attraverso il nome del candidato sulla lista della coalizione e quindi sulla scheda elettorale e, soprattutto, con il concorso di un sistema elettorale maggioritario, che favorì l’af-

fermarsi di un sistema politico bipolare con i rispettivi *leaders* (Silvio Berlusconi e Romano Prodi) candidati alla guida del governo.

Con la nomina di Giorgia Meloni a 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 trenta anni per eleggere il sindaco nei comuni (l. n. 81 del 1993) e da oltre venti anni per eleggere il presidente di regione (l. cost. n. 1 del 1999, poi ratificata in tutti gli statuti regionali). 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, perché 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. Anche perché appare paradossale attribuire agli elettori il voto per il governo a livello periferico e sottrarglielo, a quegli stessi elettori, a livello centrale. Non è un automatismo, visto che c'è lì ci deve essere qui, è piuttosto un pieno riconoscimento del ruolo del corpo elettorale, al quale appartiene ed esercita la sovranità popolare, come soggetto responsabile della scelta della rappresentanza politica e di governo.

La proposta che qui si vuole ribadire, già più volte da me avanzata in altre sedi³, è quella di codificare in costituzione l'elezione diretta del primo ministro. Emulando così il sistema del premierato britannico (il c.d. "modello Westminster"⁴), che deve

³ Cfr. T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 1997; ID. (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004; ID., *Forme di governo e partecipazione popolare*, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 2008.

⁴ Il riferimento è al noto scritto di A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, tr. it., il Mulino, Bologna, 1988.

però tradursi in una norma della costituzione scritta (a differenza di quella britannica, che invece scritta non è). Sappiamo bene, infatti, che in Gran Bretagna vi è una *constitutional convention* non derogabile né eludibile: è quella che vuole *premier* il *leader* del partito che vince le elezioni, così che gli elettori votano per il partito, nei collegi uninominali, sapendo così di votare anche per il *premier*.

Si tratta di una forma di governo che rafforzerebbe la figura e il ruolo del capo del governo, il quale sarebbe l'effettivo titolare dell'indirizzo politico, con alcune prerogative costituzionali, quali il potere di scioglimento anticipato delle Camere e la revoca dei ministri. 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, con meccanismo maggioritario, la lista o le coalizioni di liste che sostengono il candidato primo ministro. Ed eventualmente, ma non necessariamente, con la clausola, già presente a livello locale e regionale, del c.d. *simul stabunt simul cadent*, e cioè che governo e parlamento nascono e cadono insieme. Pertanto, se le Camere sfiduciano il governo si autosciogliono, in modo che si possa tornare alle urne per eleggere nuovamente governo e parlamento, che risultano essere legati e collegati l'uno all'altro, nonché espressione della stessa fonte di legittimazione, cioè il corpo elettorale. Altrimenti, si può prevedere il voto di "sfiducia costruttivo", in cui, cioè, il parlamento può sfiduciare il capo del governo a condizione che lo sostituisca con un altro, fermo restando immutata la maggioranza politica e quindi parlamentare voluta dagli elettori. Questa soluzione, se da un lato potrebbe dare al parlamento un ruolo comunque decisionale, posto che, comunque, il governo deve avere la fiducia del parlamento; dall'altro lato finirebbe però con indebolire la legittimazione elettorale del primo ministro, dal momento in cui ci sarebbe un altro capo del governo, che non fosse più espressione del voto diretto degli elettori. Insomma, luci e qualche ombra.

Un governo scelto dal popolo per un governo di legislatura, come lo chiamava Serio Galeotti, a inizi anni Ottanta, nel progetto del c.d. “gruppo di Milano”, diretto da Gianfranco Miglio⁵. L’idea di eleggere il primo ministro a suffragio universale aveva radici nel dibattito della sinistra francese del club Jean Moulin già nella metà degli anni Cinquanta, con l’ipotesi di un modello “neoparlamentare”, chiaramente ispirato al sistema inglese⁶. Galeotti fa sua la proposta e la confeziona per il sistema costituzionale italiano, prevedendo anche il *simul stabunt simul cadent*, ovvero lo scioglimento delle Camere qualora dovesse cadere il governo con la sfiducia parlamentare. Quindi, il governo eletto direttamente dal popolo deve nascere con le elezioni e deve cadere insieme al parlamento. Deve potere essere un “governo di legislatura”, ovvero destinato a durare tanto quanto la legislatura parlamentare (cinque anni), a identificarsi con essa così come quella si deve identificare con esso. In tal modo, si potrà da un lato valorizzare il principio di sovranità popolare, dandogli piena attuazione costituzionale, dall’altro lato si potrà ottenere durata e stabilità governativa, anche ai fini di una concretizzazione dell’indirizzo politico. Oggi ancora più rilevante per potere stare e contare in Europa.

Certo, c’è la suggestione del dibattito francese, alimentato dalle idee di Maurice Duverger⁷, ma c’è anche il tentativo – come sopra ricordato – di tradurre in codificazione costituzionale il sistema di governo britannico, sorretto attraverso le *conventions*. Citare *a contrario* l’esperienza israeliana, che per un turno di tempo (1992-2001) ha adottato, e poi rigettato, l’elezione diretta del primo ministro, non è un esercizio corretto, specialmente sotto l’angolatura della comparazione costituzionale. Primo, perché la *Knesset* (il parlamento israeliano) era eletto, e non poteva essere altrimenti, con un sistema elettorale

⁵ S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal Popolo: «il governo di legislatura»*, Giuffrè, Milano, 1984.

⁶ CLUB JEAN MOULIN, *L’Etat et le Citoyen*, Seuil, Paris, 1961.

⁷ Tra i molti contributi, v. M. DUVERGER, *La VI République et le régime présidentiel*, Fayard, Paris, 1961 e ID., *La Démocratie sans le peuple*, Seuil, Paris, 1961.

proporzionale puro, che rendeva improbabile un coerente rapporto fiduciario con il capo del governo, e la riforma non prevedeva la clausola del *simul stabunt simul cadent*; secondo, perché la realtà politico-istituzionale, sociale e, soprattutto, religiosa israeliana ha delle particolarità tali che non possono essere minimamente comparate con quelle italiane. Anche la critica, che viene mossa, in cui si sostiene che il premierato elettivo non esiste in nessuna democrazia risulta sterile: primo, perché le forme di governo non funzionano con il sistema del “copia e incolla”, e quindi non vanno banalmente trapiantate, altrimenti si commetterebbe l'errore di non tenere conto dell'aspetto sociale, politico e istituzionale del paese in cui vigono e del paese in cui si vorrebbero trapiantare; secondo, anche il sistema semipresidenziale francese della V Repubblica venne creato nel 1958 (e poi emendato nel 1962), senza che avesse precedenti in giro per il mondo. Eppure, non solo ha funzionato bene ma ha rappresentato un modello di forma di governo oggetto di classificazione costituzionale e da molti emulato, sia pure con caratteristiche e particolarità che tengono conto della realtà istituzionale domestica (vedi, quantomeno, l'esperienza di Portogallo e Austria).

Il premierato elettivo non è presidenzialismo ma neoparlamentarismo⁸. 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. A differenza del presidenzialismo e del semipresidenzialismo, il premierato elettivo non comporterebbe una estesa e profonda modifica della costituzione, ma sostanzialmente poche norme da cesellare con il bisturi dell'art. 138 cost.: l'elezione a suffragio popolare del primo ministro e il potere, in capo allo stesso, di scioglimento anticipato delle Camere e di revoca dei singoli ministri. E poi, aspetto di assoluta rilevanza, lascerebbe il Presidente della Re-

⁸ Cfr. A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, ora in ID., *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1998; T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, cit.

pubblica nelle sue originarie prerogative costituzionali, che non verrebbero modificate né ridotte ma lasciate così come sono. Salvo prevedere che il Presidente della Repubblica può, *sentito il Presidente del Consiglio*, sciogliere le Camere o una sola di esse. Chi ritiene che con il premierato elettivo verrebbero a ridursi poteri e competenze del Presidente della Repubblica mente sapendo di mentire. Infatti, il ruolo che è chiamato a svolgere il Presidente della Repubblica in Italia è scolpito nelle norme della costituzione e stabilizzato nella prassi degli “uomini del Quirinale”; ed è sintetizzabile nella formula di garante e potere neutro, desumibile dalla funzione costituzionale di capo dello Stato e rappresentante dell’unità nazionale. Un ruolo, quindi, che esclude forme di attività di indirizzo politico e di attivismo decisionale. Quindi, una struttura garante piuttosto che governante.

2. *Il metodo per le riforme. Una chiosa a chiusa*

Esiste un metodo per fare le riforme costituzionali? C’è un percorso procedurale, che è quello segnato dall’art. 138 della costituzione, ed è duplice secondo questo ordine: o si vota la riforma in parlamento con la maggioranza assoluta e poi si richiede il *referendum*, con il quale fare approvare, oppure no, dagli elettori la riforma; o si vota a maggioranza qualificata dei due terzi dei parlamentari e allora non si può dare luogo al *referendum*. Nella storia dell’Italia repubblicana, le numerose modifiche costituzionali sono state fatte con entrambe le procedure. La grande (e infelice) riforma del 2001, che ha modificato l’intero titolo quinto, è stata fatta a maggioranza assoluta; e poi sottoposta a *referendum* dalle forze politiche che l’avevano approvata, con esito favorevole. Altre modifiche costituzionali, come quella sul giusto processo (art. 111 cost.) oppure la recente sul diritto all’ambiente (art. 9 cost.), invece, sono state riforme condivise in parlamento e, pertanto, approvate a maggioranza qualificata, senza interpello popolare.

Quindi, quando si paventa il timore di riforme imposte dalla maggioranza, non si tiene conto di quello che prescrive la costi-

tuzione. E cioè, la possibilità di interrogare i cittadini sulla bontà o meno della modifica costituzionale, che può avvenire per iniziativa di chi si dichiara contrario alla riforma, ma anche da chi la riforma l'ha sostenuta e approvata (a maggioranza assoluta) in parlamento. Vi sono due precedenti: la riforma voluta da Berlusconi (2005) e quella da Renzi-Boschi (2016). Entrambe vennero respinte dagli elettori attraverso il voto referendario. Questi precedenti, segnati in negativo dalla votazione popolare, suggeriscono di evitare che sia il governo a farsi promotore della riforma costituzionale.

Vi è poi il metodo, che non è previsto dalla costituzione ma sperimentato in diverse occasioni: quello di dare vita a una commissione parlamentare bicamerale, con il compito di predisporre un testo di modifica costituzionale da far votare poi in parlamento, a maggioranza qualificata, nella migliore delle ipotesi, oppure a maggioranza assoluta. Vi sono tre precedenti: la commissione Bozzi (1983), De Mita-Jotti (1992) e D'Alema (1997). Tutte e tre fallite nel loro intento. Anche qui i precedenti negativi suggerirebbero di non intraprendere la strada della bicamerale. Analoghe considerazioni possono essere fatte a proposito della più volte paventata istituzione di un'assemblea costituente, con il compito di scrivere e approvare le nuove norme costituzionali. A parte il complesso e complicato problema costituzionale di far rivivere un potere costituente, su cui non è possibile qui soffermarmi⁹, questo potere opererebbe laddove fosse necessario una riscrittura ampia e quindi non circoscritta della costituzione. L'intenzione, invece, è quella di fare una riforma puntuale e "chirurgica", per così dire. Cioè la sola modifica dell'elezione (popolare) del primo ministro, con l'attribuzione di alcune prerogative costituzionali già precedentemente evidenziate.

Di recente, però, la presidente Meloni ha inaugurato un nuovo metodo: quello degli incontri con le opposizioni, per confrontarsi sulle ipotesi di modifica costituzionale. È un metodo

⁹ Pertanto, rimando a T.E. FROSINI, *Potere costituente e sovranità popolare*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2016 (ora in ID., *Declinazioni del governare*, Giappichelli, Torino, 2018).

informale, che può avere una maggiore efficacia. Si dialoga, si ragiona, si mettono a raffronto le proprie idee e i propri progetti costituzionali, per farne poi una sintesi. Vorrei dire, si viene allo scoperto per conoscere come le forze politiche vorrebbero che fosse il nuovo assetto di governo del paese. Al punto che converrebbe quasi verbalizzare e pubblicizzare quello che viene detto negli incontri. A questo metodo, che chiamerei perlustrativo, può affiancarsi un lavoro tecnico-istruttorio da affidare a un ristretto comitato di esperti (non “saggi”), a cui delegare il compito di predisporre un progetto da sottoporre all’esame e poi al voto del parlamento¹⁰. Un progetto che sia quindi frutto di un esame tecnico, in cui si chiariscono i vantaggi del modello di forma di governo, che si ritiene più confacente al nostro ordinamento costituzionale. Un progetto che potrebbe altresì presentarsi sotto forma di un’articolata proposta di legge costituzionale. E che avrebbe il pregio di “spoliticizzare” modalità e sostanza della riforma, confezionandola dal punto di vista giuridico-costituzionale.

A questo punto, il parlamento tornerebbe sovrano per decidere con quale maggioranza votare e approvare. Se fosse quella assoluta, e non quella qualificata dei due terzi dei parlamentari, allora la decisione finale spetterebbe alla sovranità popolare¹¹.

Abstract

Il sistema di governo del “premierato elettivo” è unna proposta concreta, che oggi sembra trovare consensi nella maggio-

¹⁰ Come possibile esempio e precedente, non mi riferisco al comitato c.d. “dei saggi” del governo Letta, che aveva un suo limite nell’eccesso numerico dei suoi componenti, anche fin troppo diversificati in quanto a idee e proposte di riforme costituzionali. Mi riferisco piuttosto al “Comitato di studio in materia costituzionale”, composto da un ristretto numero di costituzionalisti, che ha operato due volte in seno al ministero per le riforme istituzionali: una prima volta, nel 1994; una seconda volta, a composizione diversa e del quale ne feci parte, dal 2002 al 2003, che predispose il progetto di riforma costituzionale, approvato dal parlamento e poi respinto dal voto referendario nel 2005.

¹¹ Cfr. S.P. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1992.

ranza politico-parlamentare e in una parte dell'opposizione. È una delle tre ipotesi di riforma della forma di governo, perché le altre due sono il presidenzialismo e il semipresidenzialismo. Tutte e tre le ipotesi hanno un minimo comune denominatore: l'elezione diretta del vertice istituzionale (capo dello stato o di governo), con conseguente valorizzazione del principio di sovranità popolare, da intendersi come fonte da cui si legittima democraticamente il potere.

Premierato vuol dire rafforzamento del capo del governo, legittimato dal voto degli elettori, con un Presidente della Repubblica potere neutro e garante costituzionale. L'obiettivo è quello di avere governabilità, attraverso un governo che duri l'intero mandato di legislatura.

The "elective premiership" system of government is a concrete proposal, which today seems to find support in the political-parliamentary majority and in part of the opposition. It is one of three hypotheses for reforming the form of government, the other two being presidentialism and semi-presidentialism. All three hypotheses have a lowest common denominator: the direct election of the institutional summit (head of state or government), with the consequent enhancement of the principle of popular sovereignty, to be understood as the source from which power is democratically legitimised.

Premiership means strengthening the head of government, legitimised by the voters' vote, with a President of the Republic as a neutral power and constitutional guarantor. The objective is to have governability, through a government that lasts the full term of the legislature.