

IL PREMIERATO E I SUOI NEMICI.

di Tommaso Edoardo Frosini*

1. 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 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. È quello che ho chiamato “il discreto fascino delle forme di governo” (in *Rass. Parl.*, n. 3/2021). 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.

2. Come era prevedibile, la presentazione del progetto di riforma costituzionale della forma di governo del premierato ha innescato una serie di critiche da parte di costituzionalisti, come quelle che Alberto Lucarelli ha esposto su questo *Forum*, con una serie di serie argomentazioni, che però non mi persuadono (la mia posizione la si può leggere su

* Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato – Università di Napoli Suor Orsola Benincasa.

Federalismi del 7 giugno 2023, e poi su *Rass. Parl.*, n. 1/2023). I critici hanno insistito sulla norma *anti ribaltone*, prevista nel progetto, sostenendo, addirittura, che questa è 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. In un sistema ideale, sarebbe stato bello se l'opposizione avesse detto: votiamo questa riforma e poi troveremo un candidato *premier*, che gli italiani vorranno eleggere. Invece, ci attende una propaganda contro la riforma, mascherata anche da tecnicismi costituzionali ma finalizzata a mettere in crisi il governo e la sua maggioranza. Non si pensa in positivo ma sempre e solo in negativo. C'è un'alternativa al premierato? Nei paesi di democrazia stabilizzata, cosa fa l'opposizione? Organizza subito un progetto alternativo. Perché non gli piace quello della maggioranza e quindi ne sottopone ai cittadini uno diverso, ritenuto più adatto e più rispondente alle esigenze del paese. Al di là di qualche fugace battuta sul cd. *cancellierato* alla tedesca, non pare di vedere disegni di legge compiuti, provenienti dalle opposizioni, che propongano una diversa forma di governo rispetto al premierato. Tempo addietro, buona parte di quella che oggi è opposizione simpatizzava per il semipresidenzialismo. Il che vorrebbe dire una forma di governo che stravolgerebbe la nostra costituzione, cambiando tutti gli equilibri costituzionali, a cominciare dal Presidente della Repubblica. Il quale, invece, non subisce nessuna modifica nel progetto governativo. Financo il potere di scioglimento che, a mio avviso, sarebbe stato meglio attribuirlo al presidente del consiglio. Visto che poi è lui, oggi, che controfirma il decreto di scioglimento, il quale è un atto duumvirale, cioè condiviso tra capo dello stato e presidente del consiglio.

3. Sinteticamente, qualche cenno sul progetto governativo. Che ha l'obiettivo, piaccia oppure no, 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 per 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. Le technicalità operative del sistema elettorale verranno poi previste e specificate con legge ordinaria (tenendo a mente, sul punto, le pronunce della Corte costituzionale).

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.

4. Non bisogna dimenticarsi che il progetto governativo di riforma costituzionale dovrà affrontare un lungo e complesso *iter* parlamentare, come prescritto dall'art. 138 della costituzione. E che non sarà esente, si spera, da emendamenti migliorativi e correttivi. Il

progetto però già gode di un *favor* da parte di una parte dell'opposizione, e cioè *Italia Viva* di Matteo Renzi, che ha presentato un disegno di legge costituzionale quasi identico. Se l'attuale maggioranza saprà aggregare altri parlamentari al voto finale, per ottenere il *quorum* costituzionale, allora la riforma si consoliderà nella sede deputata alla revisione costituzionale, e cioè il Parlamento. Altrimenti, vorrà dire che si andrà al *referendum* confermativo, senza timori di sorta. E senza la sindrome del precedente (cioè i due *referendum* già bocciati dagli elettori). Con una domanda chiara e semplice: vuoi tu cittadino eleggere il capo del governo nazionale, così come eleggi, da trenta anni, il capo del governo comunale e regionale? Se i cittadini vorranno rispondere a maggioranza *no*, allora sarà chiuso definitivamente qualunque proposito di riforma costituzionale. Sebbene la costituzione continua, nell'indifferenza anche di chi la ama, a essere cambiata. Negli ultimi tre anni ben sei volte. Financo un articolo, il 9, posto tra i principi fondamentali, che dovrebbero essere immodificabili.