



GIANFRANCO PASQUINO*

IL PREMIERATO INESISTENTE AUDIZIONE PRESSO LA I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE C. 1354 COST. BOSCHI E C. 1921 COST. GOVERNO DEL 18 LUGLIO 2024**

L'analisi del disegno di legge costituzionale per la “elezione popolare diretta del Presidente del consiglio” non merita di essere abbellita da dotti riferimenti storici, giuridici, di scienza politica, di teoria delle forme di governo. Va scarnamente indirizzata al testo presentato, alle sue premesse e ai suoi obiettivi. In questa sintetica analisi, procederò in modo volutamente essenziale poiché in materia personalmente ho già scritto molto (da ultimo, nell'appendice 3. *Il premierato della Nazione*, del mio libro *Una democrazia parlamentare*, Milano, Università Bocconi, 2025) e, soprattutto, poiché da più di vent'anni è disponibile in materia un articolo di Giovanni Sartori, definitivo da tutti i punti di vista: «Premierato forte e premierato elettivo», in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 33, n. 2, Agosto 2003, pp. 285-293.

Leggo che molti affermano che in nessun sistema politico esistente è contemplata l'elezione popolare diretta del capo di governo. Tecnicamente, questa affermazione è, almeno in parte, scorretta. Fattualmente, cancella l'esperienza israeliana, definita “premierato fallito” dallo studioso che meglio l'ha analizzata (Emanuele Ottolenghi, *Israele: un premierato fallito*, in Gianfranco Pasquino, a cura di, *Capi di governo*, Bologna, il Mulino, 2005, pp. 155-181), dove per tre volte, 1996, 1999, 2001, vi fu quell'elezione diretta. Nelle forme presidenziali e semipresidenziali di governo viene eletto direttamente il Capo dello Stato che nei presidenzialismi è anche capo del governo, mentre nei semipresidenzialismi nomina il Primo ministro che deve avere e mantenere un rapporto di fiducia con il parlamento. Comunque, un punto deve essere evidenziato e fortemente sottolineato, qualsiasi elezione popolare diretta è incompatibile con le forme di governo parlamentare nelle quali il governo, talvolta, a cominciare dal suo capo: Cancelliere in Germania, Presidente del governo in Spagna, è regolarmente espressione della Camera bassa: qui nasce,

* Professore emerito di Scienza politica – Università di Bologna.

** Testo pervenuto alla Redazione il 22 agosto 2024.

si trasforma, muore, può essere sostituito (precisazioni e approfondimenti in G. Pasquino, *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, in “Rivista Italiana di Scienza Politica” vol. 33, n. 2, Agosto 2003, pp. 295-315).

L’esito della revisione costituzionale proposta non può in nessun modo configurare né un parlamentarismo razionalizzato né un neo-parlamentarismo, qualsiasi variante si possa derivare da queste due definizioni disinvoltamente utilizzate come se indicassero qualcosa di positivo, superiore, preferibile alle varianti esistenti di parlamentarismo. Notevole sempre è la clamorosa negligenza dei sistemi di partite e delle molto significative incidenze sulla forma di governo.

Il cosiddetto premierato fuoriesce dai parlamentarismi finora noti. Cambierebbe in maniera decisiva e cruciale, ma anche sostanzialmente imprevedibile, la forma di governo dell’Italia repubblicana. Aggiungo subito che il premierato non ha quasi nulla a che vedere con il presidenzialismo, tradizionale rivendicazione del Movimento Sociale Italiano e del suo leader Giorgio Almirante, e meno che mai con il semipresidenzialismo. Sottolineo entrambi i punti poiché, primo, presidenzialismo è la terminologia usata nel programma elettorale 2022 di Fratelli d’Italia, secondo, Giorgia Meloni ha dichiarato come se nulla fosse che avrebbe preferito il semipresidenzialismo, lasciando intendere che il premierato è un *second best*. Non lo è. Non è *second*; non è *best*. Tuttavia, presentato come “un po’ meno” (meno intrusivo? meno personalizzato? meno “pericoloso”?) del semipresidenzialismo, il premierato potrebbe risultare più accettabile ad alcuni settori del centro-sinistra. Effettivamente, potrebbe. Lo hanno affannosamente confermato alcuni sostenitori del premierato da loro tempo fa proposto con il disegno di legge presentato il 31 luglio 2002 da Giorgio Tonini (Democratici di Sinistra). Si sono anche diligentemente, senza nessun successo, a proporre cambiamenti migliorativi di nessuna originalità, da trascurare, trascurati.

Comprensibilmente, le modalità di elezione del capo del governo sono molto importanti, cruciali, spesso addirittura decisive per l’esito. In materia, il disegno di legge tace, ma i promotori hanno variamente preannunciato che alla coalizione vincente sarà comunque assegnato il 55 per cento dei seggi. L’entità percentuale del premio non è quantificabile poiché non viene definita nessuna percentuale minima di voti per ottenere il premio. Sappiamo, però, che in un paio di sentenze la Corte Costituzionale, nella sua peraltro alquanto incerta e frammentaria giurisprudenza elettorale, ha indicato la necessità per l’attribuzione del premio di raggiungere una soglia robusta intorno al 40 per cento.

Sappiamo anche della idiosincrasia delle destre per il ballottaggio che, pure, parafrasando quanto scritto nel 1970 dal prof Domenico Fisichella, è un generoso dispensatore di opportunità politiche consentendo accordi, apprendimenti, comunicazioni a tutti i protagonisti: candidati e dirigenti di partito, con l’ultima e decisiva parola, il verdetto, nella totale disponibilità dei cittadini-elettori/trici. Non solo due voti sono meglio di uno, ma l’esito del ballottaggio con la vittoria della candidatura che ottiene almeno il 50 per cento più uno dei voti espressi, conferisce una chiara legittimazione democratica a chi vince. Ad

ogni buon conto, sono pochissime le eccezioni di elezioni popolari dirette che non contemplano il ballottaggio.

Invece, la modalità di elezione che configura un capo di governo eletto da una minoranza che gli/le consegna una maggioranza parlamentare artefatta viola in maniera clamorosa uno dei principi fondamentali del costituzionalismo liberal-democratico: la separazione delle istituzioni. L'elezione del capo del governo tracima nell'elezione di una maggioranza parlamentare più che assoluta, artificialmente gonfiata, con imprevedibili impatti sulla rappresentanza politica. Invece di un parlamento almeno potenzialmente in grado di controllare il governo da lui espresso, si avrà un capo del governo in grado di coartare la (sua) maggioranza e di decidere le sorti del Parlamento, più precisamente dei parlamentari.

Nonostante ripetute affermazioni rassicuranti al riguardo, l'istituzione che risulta/erà sicuramente ridimensionata e emarginata è la Presidenza della Repubblica. Da sperimentato rappresentante della unità nazionale e interprete autorevole della possibilità di fare ricorso in maniera flessibile ai due più importanti poteri costituzionali: nomina del Presidente del consiglio e, su proposta di questo, i ministri (art. 92), e scioglimento delle Camere (art. 88), il Presidente viene confinato al ruolo di notaio che controfirma ratificando quanto avvenuto altrove. Non potrà e, politicamente e eticamente, non dovrebbe essere lui a nominare il capo del governo eletto dal "popolo", pena una grave crisi costituzionale. Non potrà rifiutare la richiesta di quel capo di governo di scioglimento delle Camere. Verrà totalmente meno qualsiasi suo ruolo di contrappeso e di riequilibrio, non tanto politico, quanto istituzionale. In effetti, senza tanti giri di parole, questo è il vero intento della riforma costituzionale: concentrare tutto il potere politico possibile nelle mani di una sola persona eletta dal popolo.

L'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio è motivata con l'esigenza sovrastante di dare stabilità politica al governo. Sessantotto governi dal 1946 ad oggi, durata media poco più di quindici mesi, spiegano molte cose, a cominciare, si direbbe, dal malgoverno e dall'insoddisfazione degli italiani. In realtà, ci sarebbero ben altre cose da spiegare, per esempio, come l'Italia del regime dei partiti sia diventata nel 1990 la quinta potenza industriale al mondo; come alcuni governi, ad esempio, quelli guidati da Berlusconi, abbiano avuto vita lunghissima, più di duemila giorni; come a fronte di sessantotto governi siano entrati in carica "solo" trentuno capi di governi e alcuni abbiano guidato più governi: De Gasperi, Andreotti, Moro, Fanfani, Rumor, Craxi. Ci sarebbe anche da chiedersi se la stabilità nella carica produca automaticamente efficacia decisionale oppure se, proprio per rimanere in carica, il capo del governo eviti le decisioni importanti fino a, come succede in alcuni presidenzialismi, ma non nei semi-presidenzialismi (dove tanto il Presidente quanto il Primo ministro sono interessatissimi alla loro rispettiva performance e in condizioni di perseguirla) rassegnarsi all'immobilismo. L'elezione diretta non è affatto garanzia di efficienza e efficacia decisionale. Nel migliore dei casi, non necessariamente, il più frequente, ne è una premessa. Il resto dipende dalle capacità dell'eletto/a e dalla/e qualità della coalizione parlamentare che lo sostiene.

Nobili sono gli obiettivi delineati e in linea di massima condivisibili: 1. "garantire il diritto dei cittadini di scegliere da chi farsi governare e mettere fine alla stagione dei governi tecnici, dei ribaltoni, alla stagione delle maggioranze arcobaleno che nessuna corrispondenza hanno con il *voto popolare*"; 2. consentire che "chi viene scelto dal popolo per governare possa farlo con un *orizzonte di legislatura*, possa avere il tempo per portare avanti il programma con cui si è presentato ai cittadini: tempo e stabilità sono condizione determinante per costruire qualsiasi strategia e quindi per restituire credibilità alle nostre istituzioni di fronte ai cittadini e a questa nazione con i nostri interlocutori internazionali".

Alla inevitabile, ma inconfessabile, consapevolezza che nessuna elezione popolare diretta conferisce efficienza e efficacia né altre speciali qualità all'eletto/a sono probabilmente giunti anche i premieratisti che per porre rimedio preventivo a una situazione simile, hanno stabilito che il capo del governo eletto dal popolo possa essere sostituito, però, grave mancanza, senza precisarne le fattispecie e predefinirne le motivazioni. La sostituzione può avvenire una sola volta e il sostituto deve essere un/a parlamentare della maggioranza (scelta dalla maggioranza e "ratificata" dal Presidente della Repubblica). In questa possibilità di sostituzione si trova una clamorosa contraddizione istituzionale. Un capo del governo eletto dal popolo viene sostituito da un parlamentare scelto dalla maggioranza con un gioco di palazzo, di Papeete, di masseria. Potrebbe addirittura essere che questa sostituzione sia previamente programmata a mo' di staffetta; sia il prodotto di un ricatto da parte di una componente della coalizione; sia il prezzo da pagare al fine di allargare e rendere vincente una/quella coalizione. La contraddizione rimane gravissima, insanabile, a tutto danno dei cittadini-elettori il cui voto per il capo di governo che hanno eletto all'inizio della legislatura viene brutalmente buttato nella pattumiera dei gadgets istituzionali che hanno dimostrato la loro inutilità.

Da qualche decennio molti sanno che l'esigenza prospettata nell'ordine del giorno Perassi relativamente alla ricerca dei meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo nelle forme parlamentari di governo è stata brillantemente soddisfatta dal voto di sfiducia costruttivo tedesco e dalla mozione di sfiducia spagnola.

Il 4 settembre 1946 in Assemblea Costituente italiana fu approvato l'ordine del giorno presentato dal deputato repubblicano Tomaso Perassi «La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». In Germania quel dispositivo costituzionale si chiama voto di sfiducia costruttivo, in Spagna mozione di sfiducia costruttiva. In Germania, eletto/a dal Bundestag a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Cancelliere deve essere prima sfiduciato, poi sostituito attraverso due votazioni distanziate di 48 ore entrambe a maggioranza assoluta. Gli spagnoli hanno predisposto una procedura più veloce. La mozione di sfiducia contro il Presidente del

Governo in carica, se approvata da una maggioranza assoluta della Camera dei deputati conferisce la Presidenza del Governo al primo firmatario.

Gli esiti sono stati straordinariamente positivi. In Germania, il democristiano Helmut Kohl non solo entrò in carica (1982) grazie al voto di sfiducia costruttivo, ma rimase Cancelliere per 16 anni, record per i capi dei governi parlamentari non solo europei nel secondo dopoguerra, fino alla sconfitta elettorale del 1998.

Per completezza analitica va aggiunto che è proprio grazie alla mozione di sfiducia costruttiva che nel giugno del 2018 il socialista Pedro Sanchez sconfisse il capo del governo, il popolare Mariano Rajoy, e diventò per la prima volta Presidente del governo spagnolo. La procedura della mozione di sfiducia costruttiva spagnola è nettamente più lineare e trasparente del voto di sfiducia costruttivo tedesco. Comunque, questo è il punto più rilevante per chi intenda trovare un meccanismo di stabilizzazione dei governi parlamentari, entrambi hanno funzionato molto efficacemente. Particolarmente stupida appare la considerazione che a quel meccanismo è stato fatto ricorso molto raramente: due sole volte sia in Germania che in Spagna, conseguendo il successo una sola volta. In effetti, la rarità della sua utilizzazione è di per sé la prova aggiuntiva della sua efficacia. Tanto il voto di sfiducia costruttivo quanto la mozione di sfiducia costituiscono potenti strumenti di deterrenza. Nessun oppositore cercherà di aprire una crisi di governo “al buio” ovvero senza ragionevoli aspettative di completare con successo la procedura che conduce all’elezione di un nuovo capo di governo sostenuto da una chiaramente previamente delineata coalizione.

Concludo con un’osservazione che ritengo essere la prova provata dell’esistenza della hegeliana astuzia della ragione che opera alle spalle dell’apparente casualità degli eventi e dell’iniziativa dei singoli. Il governo Meloni sembra sufficientemente stabile e solido, sostenuto da una maggioranza tripartita all’interno della quale esistono naturali e comprensibili differenze politiche e programmatiche, ma anche una chiarissima consapevolezza: “tina”. There Is No Alternative. Questa è la chance di una vita per tutti i protagonisti e, in particolare, per la Presidente del Consiglio (e, in subordine, per il ministro delle Riforme Istituzionali). L’obiettivo di diventare l’unico governo nella storia d’Italia che riuscirà/è riuscito a durare per tutta la legislatura è davvero molto ambizioso, ma a portata di mano. Se, come mi pare più che possibile, addirittura probabile, il governo durerà fino al settembre 2027, Meloni potrà vantare un clamoroso successo politico. Paradossalmente, quel successo, anche se una rondine non fa primavera, colpirà in maniera significativa, affondandola, una delle più importanti motivazioni a fondamento della necessità dell’elezione popolare diretta, quella di garantire stabilità nella carica al capo del governo. Verrà prepotentemente alla ribalta il (facilmente prevedibile e già ampiamente previsto) fatto che la stabilità nelle democrazie parlamentari dipende solo in parte da fattori istituzionali.

Sono i fattori politici: natura e coesione della coalizione di governo, compatibilità di visioni e convergenza programmatica, qualità della leadership, a fare tutta o quasi la differenza. Meloni capo di governo metterebbe in discussione quanto sostenuto e

formulato da Meloni riformatrice costituzionale. Le democrazie parlamentari hanno il grande pregio della flessibilità/adattabilità. A prescindere da qualsiasi altra considerazione, i premierati sono piuttosto rigidi. Pertanto sono di qualità istituzionale inferiore a quella delle democrazie parlamentari. Perché allora ingaggiare una protratta faticosa difficile battaglia senza esplorare quanto, che è molto, si può fare operando nel quadro del parlamentarismo? Qui si situa il retropensiero populista con abbondanti venature autoritarie. In qualche modo l'eletto/a dal popolo sfrutterà quel consenso per imporsi nella soluzione dei problemi. Tensioni, scontri, conflitti dovranno essere domati dalla legittimità elettorale popolare del capo del governo: illusione pericolosa anche per la democraticità del sistema politico. Dovere politico e morale è, in osservanza della Costituzione vigente e della concezione di democrazia ivi contenuta, combattere e sconfiggere quella illusione.

In definitiva, i riformatori costituzionali potrebbero fare molto di più di questo premierato interrotto, ad esempio, introducendo il semipresidenzialismo, oppure molto di meno, ricorrendo ad uno sperimentato meccanismo di stabilizzazione dell'esecutivo. In entrambi i casi, farebbero meglio per il sistema politico e per la democrazia in Italia. Prima ci si libera del progetto di premierato, senza attenderne la più che probabile sconfitta nel referendum costituzionale prossimo venturo, oppositivo non "confermativo", prima diventerà possibile dare inizio a una conversazione costituzionale più promettente.

Coda. Il disegno di legge sull'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio contiene anche un articolo che abroga il potere/facoltà del Presidente della Repubblica di nominare senatori a vita. Avendo poco meno di trent'anni fa presentato un apposito disegno di legge, mai neppure discusso, sono assolutamente d'accordo. Vado anche oltre. La mia stella polare è che la rappresentanza politica deve essere tutta elettiva. Il percorso parte dagli elettori e agli elettori deve tornare, senza limiti di mandato per i parlamentari, limiti che intaccano la qualità della rappresentanza politica. La mia obiezione è che, in questa ottica, neppure al Presidente della Repubblica che ha concluso il suo mandato deve essere attribuito il seggio di senatore a vita. Questa concessione mi pare un contentino furbesco al Presidente Mattarella. Chiudo schematicamente e brutalmente. Nessun ex-Presidente della Repubblica ha bisogno di "stare" in Senato a vita per fare sentire la sua voce, esprimere le sue posizioni, formulare i suoi suggerimenti. Se è autorevole, la sua voce predicante non perderà rilevanza e ascolto da qualsiasi pulpito intenderà parlare e comunicare.