

PERCHÉ È PREFERIBILE UN PREMIERATO NON ELETTIVO CON UNA DOSE RAGIONEVOLE DI FLESSIBILITÀ VOTATO A DUE TERZI*

STEFANO CECCANTI**

Abstract: una riforma costituzionale condivisa sul premierato a maggioranza di due terzi è altamente preferibile ad una divisione netta tra maggioranza e opposizione perché sulle regole la norma deve essere la convergenza. Essa è anche tecnicamente possibile, se si considerano le elaborazioni precedenti sul premierato, dalla tesi dell'Ulivo alla Bozza Salvi della Bicamerale.

Keywords: premierato – costituzione – referendum – maggioranza – opposizione

Abstract: a shared constitutional reform on the premiership, with a two-thirds majority, is highly preferable to a clear division between majority and opposition. This is because convergence should be the norm when it comes to rules. This is also technically feasible, considering the prior developments on the premiership from the Ulivo thesis to the Salvi draft of the Bicameral Commission.

Keywords: Constitution – referendum – majority – opposition – premiership

Il convegno in cui confrontiamo si svolge nel momento in cui il testo sul premierato è in corso di esame alla Commissione Affari costituzionali del Senato in un clima di scontro frontale.

Lo scontro deriva da una scelta sbagliata del Governo di produrre un proprio testo di maggioranza, analoga a quella fatta dal centrodestra nel 2005-2006. Una scelta che contraddice il senso profondo dell'articolo 138 della Costituzione, che vede l'accordo a due terzi come scelta principale e il voto a maggioranza assoluta come subordinata. Qui invece si capovolge il rapporto tra principale e subordinata. Qualsiasi cosa si possa pensare nel merito della riforma del Titolo V approvata con referendum nel 2001 e di quella Renzi-Boschi bocciata sempre con referendum nel 2016 in quei casi il rapporto fu

* Relazione al Convegno per il decennale della Rivista *Politica.eu*, dal titolo *Che Italia sarà. Le riforme istituzionali*, tenuto a Roma il 7 marzo 2024 presso la Biblioteca Alessandrina.

** Stefano Ceccanti, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato GIUR-11/B, Sapienza Università di Roma. E-mail: stefano.ceccanti@uniroma1.it

invece rispettato: il testo nasceva condiviso (nel primo caso, pur peggiorato, sulla scia dei lavori della Commissione D'Alema, nel secondo dal cosiddetto Patto del Nazareno, ripudiato dal centro-destra non per ragioni di merito ma per l'elezione di Sergio Mattarella al Quirinale) e poi nel percorso si era trasformato in riforma della sola maggioranza.

Questa scelta è sbagliata anche perché rende più difficile l'approvazione e poi la suggestiva gestione di un testo che ha bisogno di un clima di *fair play*, di correttezza reciproca in cui maturino convenzioni condivise nella sua interpretazione, giacché il testo da solo non risolve tutto.

Per queste ragioni nelle scorse settimane è maturata un'iniziativa comune di tre realtà, *Libertà Eguale, Magna Carta e Io Cambio*, per rimettere sui binari corretti, quelli di una possibile riforma condivisa, l'iniziativa in corso, dopo le elezioni europee, quando sarà passato il clima elettorale che gioca nel senso della polarizzazione.

Chiarito il contesto attuale, possiamo quindi entrare nel merito di una possibile riforma condivisa.

Nel dibattito sulla forma di governo appena si evoca il premierato compare una critica facilmente confutabile, assieme ad altre ben più serie. Partiamo dalla prima: si tratterebbe di un modello o mai esistito o vivente solo in Israele negli anni '90. Lì si eleggeva un Premier su scheda separata da quella per la Camera eletta con la proporzionale pura. Qualcuno lo propone? Nessuno: da noi le proposte di premierato sono legate a sistemi selettivi per il Parlamento, o con premio di maggioranza o con collegi uninominali maggioritari. A cosa assomiglia allora Israele? Al semipresidenzialismo della Repubblica di Weimar: elezione diretta di un Presidente della Repubblica e Camera con la proporzionale pura. Dire che chi propone il premierato (Premier più maggioritario) vuole Israele (premier con la proporzionale) equivarrebbe a dire che chi vuole il semipresidenzialismo francese (Presidente eletto col maggioritario) vorrebbe andare a Weimar (Presidente con la proporzionale). Ha senso? No. Quindi questo argomento non può essere evocato come pregiudiziale, anche se ha una sua anima di verità che esamineremo tra breve.

Andiamo quindi alla sostanza. Cos'è il Premierato? È l'idea-chiave di un sistema con Governi di legislatura scelti dagli elettori: un obiettivo di risultato. Evidentemente per conseguirlo non si possono clonare modelli altrui prescindendo dalla propria situazione di partenza. Se mi trovo in una zona altamente sismica non posso pensare di avere una casa stabile e sicura costruendola in modo identico a chi l'ha fatto su un terreno normale. Per questo dovrò partire dalle regole pensate per i sistemi parlamentari che hanno conseguito quei risultati, ma sapendo che le dovrò in qualche modo puntellare con qualche elemento ulteriore perché la mia condizione di partenza è peggiore. Non a caso quando abbiamo costruito la forma di governo e il sistema elettorale di comuni e regioni non siamo partiti da un modello già sperimentato altrove, ma da un modello rimasto teorico, quello della sinistra democratica francese, in particolare da Maurice Duverger e

dal Club Jean Moulin (Premier e maggioritario), che però poi fu battuto da de Gaulle, che andò in una direzione diversa (semi-presidenzialismo e maggioritario). Per arrivare ai Governi di legislatura delle democrazie parlamentari dobbiamo quindi dotarci di un modello originale nelle regole, ma niente affatto originale nell'elaborazione teorica: variazioni del tema sono state proposte da Roberto Ruffilli, Serio Galeotti, Augusto Barbera, Sergio Fabbrini, la Tesi 1 dell'Ulivo, alla Bicamerale d'Alema da due ottimi testi di Cesare Salvi e, in tandem, di Armando Cossutta e Fausto Bertinotti (sì proprio loro, un ottimo testo, a me va bene anche quello alla lettera) e, infine, dalla Commissione di esperti del Governo Letta.

I cardini dovrebbero essere due.

Il primo riguarda la nascita dei Governi e richiede una qualche forma di coinvolgimento popolare formalizzato nella scelta della maggioranza e del relativo Premier. Il nostro sistema soffre infatti non da oggi di una difficoltà ad attenersi alle convenzioni più importanti che consentono alle forme di governo parlamentari di funzionare con modalità che coinvolgano il corpo elettorale nella genesi e nel mantenimento di Governi di legislatura. In Italia, senza un esito decisivo delle elezioni, i partiti, a differenza degli altri Paesi, non sono in grado di stabilire patti di coalizione post-elettorali intorno al chiaro criterio ordinatore di Governi costituiti intorno al leader pre-indicato agli elettori dalla forza più votata della coalizione medesima. È quello che Ruffilli, anche sulla scorta della collaborazione con Piero Alberto Capotosti, attento studioso delle convenzioni, proponeva di fare con lo strumento del premio a coalizioni pre-elettorali per rendere il cittadino arbitro della scelta sui Governi. Le riflessioni di Ruffilli restano valide anche nel secondo sistema dei partiti giacché, come hanno dimostrato gli ultimi casi di esito non risolutivo delle elezioni, 2013 e 2018, gli esecutivi di genesi partitica post-elettorale hanno avuto durata breve e non sono stati guidati da colui che era stato indicato prima del voto agli elettori dal primo partito (Letta e non Bersani, Conte e non Di Maio).

Il secondo cardine riguarda quello che succede dopo, per disincentivare le crisi dell'esecutivo che ha vinto elezioni. Esso non è separato, ma connesso al primo. Se per il primo si dovesse scegliere un'elezione diretta formale si finirebbe più o meno inevitabilmente al *simul stabunt simul cadent* che usiamo per Comuni e Regioni, ossia a elezioni automatiche per ogni crisi. Un sistema che mi pare troppo rigido per un livello nazionale. Questa è la vera obiezione, seria e profonda, da prendere sul serio, non Israele. Se allora, tenendone conto, si opta per un'indicazione del Premier, quindi su un Premierato non formalmente elettivo, ci possono essere ragionevoli margini di flessibilità, utilizzando in sostanza quattro articoli chiave della Legge Fondamentale tedesca come facevano anche, con qualche adattamento, Cossutta e Bertinotti: un unico rapporto fiduciario (o con una sola Camera o con il Parlamento in seduta comune) del solo Presidente del Consiglio, da instaurare a maggioranza semplice (art. 63), oltre alla previsione di poter richiedere la revoca dei ministri (art. 64); la sfiducia costruttiva a

maggioranza assoluta (art. 67), lo spostamento parziale, sul Presidente del Consiglio, del potere di scioglimento come deterrente contro le crisi (art. 68).

Accanto a questi due pilastri occorrerebbe inserire alcuni elementi di equilibrio come una chiara corsia preferenziale per il Governo in Parlamento che riduca l'anomalia dei decreti e il varo di un opportuno Statuto dei gruppi di opposizione che li incentivi all'aggregazione e l'innalzamento di alcuni *quorum* di garanzia nelle istituzioni, nonché l'abbassamento di quello previsto per i referendum abrogativi, in modo da valorizzarli come contropotere. Avendo così un premierato non elettivo in un sistema di equilibri rinnovati.

Sulla base di questi criteri, come valutare allora il testo attuale, aggiornato agli emendamenti del Governo, che sarà con tutta probabilità quello che uscirà dal Senato in vista delle elezioni europee?

Sul momento elettorale, sulla scelta degli elettori, i modelli ragionevoli di Premierato avevano puntato sin qui ad un unico voto per i componenti di un'unica Camera che desse la fiducia al Governo, invece il testo in discussione sembra prospettare tre voti diversi, per il Premier, per la Camera e per il Senato, con difficili problemi di coordinamento. Il problema Israele potrebbe riemergere. Come fare in modo che i risultati siano coerenti senza gravi forzature? I voti diversi potrebbero produrre uno stallo con un Premier eletto senza una maggioranza in una o in entrambe le Camere. Oppure, per evitare questo scenario, si potrebbero dare soluzioni insensate: si potrebbe ad esempio portare alla maggioranza assoluta dei seggi il Premier che avesse vinto anche se la sua coalizione fosse arrivata seconda? Un esito non impossibile dato che milioni di italiani all'estero voterebbero direttamente il Premier ma che pesano di meno nelle Camere, eleggendo solo 8 deputati e 4 senatori. Ci viene risposto di aver fiducia, che le leggi elettorali verranno scritte dopo, ma la maggioranza avrebbe il dovere di mettere tutte le carte in tavola da subito e, forse, così facendo, si accorgerebbe dei problemi non facilmente risolvibile di aver scelto un modello con tre voti anziché uno solo.

Sulla fase post-elettorale anche dopo gli emendamenti del Governo resta sostanzialmente intatto il problema del cosiddetto «diritto all'imboscata». Nel caso più frequente di crisi parlamentari, quello di sconfitta sulla questione di fiducia, il partito minore non sarebbe impensierito da possibili elezioni anticipate che il Presidente del Consiglio eletto direttamente in quel caso non avrebbe il diritto di chiedere (a differenza del Cancelliere tedesco) e potrebbe lasciare il passo magari proprio ad un alleato minore che aveva organizzato quell'imboscata, a un secondo Premier non eletto, che potrebbe crearsi una qualunque maggioranza e che sarebbe insostituibile perché dopo lui ci sarebbero solo elezioni anticipate. Insomma il secondo Premier non eletto direttamente sarebbe più forte del primo, eletto direttamente. Un esito palesemente insensato.

Sono talmente evidenti questi difetti che auspicare oggi un sussulto di razionalità, verso una riforma a due terzi con contenuti più ragionevoli e meno contraddittori, non appare potenzialmente irragionevole.