

Guido Corso

Premierato elettivo. Soluzione o illusione?

1. In un paese come l'Italia, che ha avuto sessantotto governi in settantasette anni, è difficile elaborare indirizzi politici di medio-lungo termine e progettare e attuare riforme organiche. Consapevoli di essere destinati a durare poco, i governi sono inevitabilmente indotti a cercare il consenso, soddisfacendo le domande più immediate degli elettori. Il partito della spesa (definizione di Giuliano Amato) è un partito trasversale, che abbraccia maggioranza e opposizione e trova tutti d'accordo. Le dimensioni del debito pubblico italiano sono il risultato di questa politica.

Partendo da queste premesse, difficilmente contestabili, richiamate nella relazione di accompagnamento, la presidenza del Consiglio e il ministro per le riforme istituzionali hanno presentato un disegno di legge sul c.d. premierato elettivo, ossia sulla elezione diretta del presidente del Consiglio.

Il testo approvato dal Senato in prima lettura, quale risulta dalle modifiche proposte della Commissione affari costituzionali, cambia la Costituzione nel modo che segue:

- a) Il presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due volte consecutive (art. 5);
- b) le elezioni delle Camere e del presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente (art. 5);
- c) al presidente e alle liste e ai candidati a lui collegati viene assegnato un premio su base nazionale, che garantisca una maggioranza di seggi in ciascuna Camera, "nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche" (art. 5);
- d) per il sistema elettorale e la determinazione del premio si rimanda alla legge ordinaria (art. 5);
- e) il presidente è eletto nella camera in cui ha presentato la candidatura (art. 5): è esclusa così la possibilità che presidente sia un non parlamentare;
- f) il presidente della Repubblica conferisce al presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il governo; nomina e revoca, su proposta del presidente del Consiglio, i ministri (art. 5);
- g) entro dieci giorni della sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenere la fiducia.

Se non la ottiene, il presidente della Repubblica rinnova l'incarico di formare il governo al presidente eletto. Se la fiducia viene nuovamente negata dalle Camere, il presidente della Repubblica scioglie le Camere (art. 7).

- h) se la fiducia viene revocata nel corso del mandato, con mozione motivata, il presidente della Repubblica scioglie le Camere (art. 7);
- i) se il presidente del Consiglio si dimette può proporre di sciogliere le Camere al presidente della Repubblica, che è tenuto a provvedere in conformità (art. 7).

Se il presidente del Consiglio non formula questa proposta, e muore o decade o sopravviene un impedimento permanente, il presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il governo ad altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio (e quindi espressione della medesima maggioranza; la c.d. norma antiribaltone, art. 7);

l) al di fuori dei casi indicati (diniego di fiducia al governo neoeletto per due volte di seguito; revoca della fiducia nel corso del mandato; proposta di scioglimento delle Camere da parte del presidente del Consiglio dimissionario), il Presidente della Repubblica non può sciogliere le Camere. Lo scioglimento, come si legge nell'art. 3, è "un atto dovuto";

m) la figura del senatore a Vita viene soppressa (art. 1);

n) la riforma entrerà in vigore dopo il primo scioglimento delle Camere (art. 8).

2. Uno dei (pochi) costituzionalisti favorevoli alla riforma, Tommaso Frosini, ha invocato, a sostegno del premierato elettivo, l'autorità di Costantino Mortati, uno dei padri della Costituzione e commentatore della stessa fra i più autorevoli.

"Non sembra dubbio -scriveva Mortati nel 1973 nell'ambito di un dibattito su "la Costituzione e la crisi - che la preferenza debba andare alla elezione popolare del primo ministro, ciò soprattutto allo scopo di porre accanto a questo organo responsabile davanti al popolo dell'indirizzo politico di cui è espressione, un capo dello Stato che non desuma la sua investiture direttamente dal popolo e quindi non in grado di arrestare l'opera del governo che tale investiture ha ottenuto, ma tuttavia competente a 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 insorgono tra Governo e Parlamento".

Si può osservare che, nella prospettiva di Mortati, il conflitto tra Governo e Parlamento si risolve o con lo scioglimento delle Camere o con la nomina di un nuovo e diverso Presidente del Consiglio. Due poteri che la riforma nega al Capo dello Stato: sia perché lo scioglimento è ammesso solo nei casi in cui è "un atto dovuto", come si è visto sopra, sia perché la scelta di un nuovo premier non è libera, dovendo essa cadere su un esponente della coalizione di maggioranza.

3. Non sono questi, tuttavia, gli interrogativi più seri che la riforma pone.

A partire dal primo. Che cosa si intende per stabilità governativa o, più generalmente, per governabilità? Si intende il fatto che uno stesso governo duri per tutta la legislatura? O si intende aver riguardo a un indirizzo politico stabile o coerente per l'intera legislatura?

L'esperienza del Governo attuale ci dimostra che, pur nella continuità della compagine governativa, ci sono oscillazioni e continue frizioni al suo interno, dipendenti dalla logica stessa del Governo di coalizione.

Ogni partner cerca di esibire una propria identità, distinguendosi dagli altri. Questo vale in Italia, con la coalizione FdI, FI e Lega, ma vale anche in Germania, con la SPD, i liberali e i verdi; e la cosa non sarebbe diversa, se il prossimo Governo fosse espresso dal c.d. campo largo, considerato che su certi temi, tra PD e 5 Stelle, ci sono differenze abissali.

Le coalizioni che funzionano sono quelle in cui c'è un partito egemone e dei partiti satelliti. L'esperienza italiana della prima Repubblica.

Un secondo interrogativo, sollevato, per es. da Gaetano Azzariti.

È più debole il Governo, o è più debole il Parlamento?

Il Governo va avanti a forza di decreti legge, ben al di là dei limiti fissati dall'art. 77 Cost. ("casi straordinari di necessità ed urgenza"). A causa dei tempi brevi in cui i decreti legge devono essere convertiti in legge (60 giorni), l'agenda dei lavori parlamentari è ingolfata dal procedimento di conversione. Il decreto legge ha la precedenza sulle leggi ordinarie, e quindi anche su quelle di iniziativa parlamentare.

I parlamentari, costretti a seguire questo percorso (la conversione del decreto legge con il dibattito che la accompagna) – cercano una compensazione introducendo, nel testo del decreto legge previsioni ulteriori, normalmente volte a beneficio di gruppi sociali ristretti. Per ottenere la conversione del decreto in legge il governo paga un prezzo per evitare la "*perdita di efficacia sin dall'inizio*" del provvedimento d'urgenza (art 77 Cost.).

Un mercato delle vacche i cui prodotti sono spesso mostruosi per l'innesto sulle originarie previsioni d'urgenza (o spacciate come tali) di norme dal contenuto del tutto eterogeneo, che con l'urgenza non hanno nulla a che fare.

Una anomalia del nostro sistema, sorta nel momento in cui si è ritenuto che i parlamentari non fossero vincolati all'alternativa "*approvare – non approvare*", ma avessero il potere di emendamento del decreto legge.

Il discorso sul punto non sarebbe completo, se non si tenesse conto di un'altra anomalia, che risale direttamente alla Costituzione. Il governo italiano è l'unico fra i governi dei grandi Stati europei che non dispone di un potere normativo proprio, al di fuori, ripetesì della decretazione d'urgenza, che non è pensata per l'attuazione di un indirizzo politico proprio perché la necessità e l'urgenza sono evenienze eccezionali, non previste o non prevedibili, non suscettive di essere ricomprese nel progetto che dovrebbe corrispondere a quell'indirizzo.

4. La governabilità che la riforma intende garantire non è affidata solo alla elezione diretta del presidente del Consiglio.

Il perno del sistema resta fuori dalla legge costituzionale. Esso sta nella futura legge ordinaria che "*assegna un premio su base nazionale, che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio*".

Quale deve essere l'entità di questo premio? E a partire da quale risultato elettorale il premio scatta?

La Corte Costituzionale ha stabilito un punto fermo. È manifestamente irragionevole una disposizione che "*non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti, e quindi, trasforma una maggioranza relativa di voti, potenzialmente anche molto modesta, in una maggioranza assoluta di seggi*" (sent. n. 1/2014).

Una risposta alla questione della "*soglia minima*", necessaria perché scatti il premio di maggioranza, l'ha data Mortati, nello scritto citato da Frosini. "*È da ritenere che, salvo il caso dell'ottenimento della maggioranza assoluta a primo scrutinio, debba procedersi a un secondo scrutinio ciò per conferire all'investito della carica più elevata dello Stato una base popolare sufficientemente ampia*".

In altre parole, se la coalizione più votata (e il candidato presidente ad essa collegato) non ottiene la maggioranza assoluta – evenienza che la storia elettorale italiana ci dice impossibile – occorre procedere al ballottaggio tra le prime due (coalizioni) e, di conseguenza, tra i primi due candidati presidenti: in modo che solo chi raggiunge la maggioranza assoluta dei voti (50,01 per cento) ha diritto al premio di maggioranza. È disposti il centro-destra ad accettare il doppio turno, il ballottaggio, un meccanismo elettorale che lo vede quasi sistematicamente perdente?

5. Il premierato elettivo costituisce una delle tre applicazioni di un unico principio. Il principio per cui in democrazia il governo deve essere direttamente legittimato dal voto popolare. Le altre due versioni sono il presidenzialismo all'americana, e il semipresidenzialismo alla francese.

Sul principio c'è stato in passato un largo consenso, alimentato dalla critica al modo in cui il sistema parlamentare ha funzionato in Italia: un consenso prevalso nelle tre Commissioni bicamerali che si sono succedute nel tempo (Commissione Bozzi, 1985; Commissione De Mita-Iotti, 1992; Commissione D'Alema, 1997).

Secondo il giudizio di Enzo Cheli, *“coloro che questa idea hanno coltivato, sia pure da angolazioni politiche diverse, sembrano essersi ispirati a una convinzione apprezzabile, ma astratta: alla convinzione cioè che al malfunzionamento della politica e all'inadeguatezza di una classe governante si possa porre rimedio attraverso modifiche del modello costituzionale”*. Vengono così imputate *“a un difetto della macchina costituzionale le disfunzioni prodotte essenzialmente dalla cattiva qualità della politica cui spetta il compito di far funzionare tale macchina”*.

6. La *“cattiva qualità della politica”* denunciata da Cheli si è paurosamente aggravata con la dissoluzione dei partiti politici, nel passaggio dalla prima alla seconda repubblica. Non solo, e non tanto, perché i vecchi partiti avevano un collante ideale e ideologico che li teneva uniti – era impensabile all'epoca che un numero così elevato di parlamentari cambiasse gruppo nel corso del mandato) - ma soprattutto perché i partiti costituivano meccanismi di formazione della classe politica, che oggi non esistono più.

Che cosa ci si può attendere – da questa o da qualsiasi altra riforma costituzionale – se a gestirla sono persone dalla infima statura come quella di molti attuali leader politici?