

Il Premierato : alcune considerazioni

Luigi Rovelli¹

Sommario: 1. La proposta di revisione costituzionale sul cosiddetto Premierato.-2. La titolarità del potere di indirizzo politico in capo al Parlamento.- 3. Il "décalage" dei poteri del capo dello Stato, problematiche e rischi.- 4. Conclusioni.

1.La proposta di revisione costituzionale sul c.d. Premierato

Mi sembra utile compiere un sintetico esame della proposta di revisione costituzionale sul cosiddetto Premierato (A.S. 935 - 2023), al fine di verificare, quantomeno, a quali "forme di Stato" e a quali "forme di governo" si possa ragionevolmente ascrivere la proposta di legge costituzionale proveniente dall'attuale maggioranza politica.

Cercherò di essere il più possibile obiettivo ed imparziale anche se non nascondo la mia preferenza per la piena "centralità" del Parlamento, come massima espressione della sovranità popolare; avendone apprezzato - come è avvenuto negli anni '70 - la capacità che ha dimostrato (in un contesto politico-parlamentare di tipo consociativo) di elaborare, anche autonomamente dall'esecutivo, e di approvare fondamentali leggi di sistema (penso alla legge sull'aborto, alla riforma sanitaria, alla stessa legge Merli per la tutela dell'ambiente), alcune delle quali di intera formazione parlamentare e di qualità tecnica superiore alla media delle leggi di iniziativa governativa.

Premetto per chiarezza che il disegno di legge costituzionale non appare avere messo in discussione la "forma di Stato". Per tale si intendono quei criteri di carattere strutturale dell'ordinamento che contrappongono sistemi democratici, costituzional-pluralistici fondati sulla distinzione fra i poteri, a sistemi diversi di carattere "totalitario"; con l'avvertenza che anche forme di governo che pur prevedono un momento elettorale per la scelta delle principali cariche dello Stato, ma non assicurano le condizioni per cui si possano formare e liberamente competere una pluralità di partiti, in cui manca una diffusa e libera competitività fra le forze politiche, non appartengono alla "forma di Stato" che connota il sistema democratico costituzional-pluralistico, che esclude appunto democrazie solo apparenti, come le cosiddette "democrazie illiberali". Per ragioni storiche, ai sensi dell'art.139 della Costituzione, la scelta della forma monarchica in luogo di

¹*Luigi Rovelli, già Primo Presidente aggiunto Corte di Cassazione*

quella repubblicana assurge a elemento qualificante della stessa “forma di Stato”; così come lo è “strutturalmente” l’inserzione di regole che si qualificano come attinenti alla “forma di Stato”, configurando esse “principi supremi” della Costituzione la cui violazione non è praticabile neanche nella forma di legge di revisione costituzionale.

2. La titolarità del potere di indirizzo politico in capo al Parlamento

Se riteniamo di poter collegare l'attribuzione della titolarità del potere di “indirizzo politico” in capo al Parlamento con la ricorrenza della “forma di governo parlamentare”, osserviamo che al terzo comma lettera b) dell'art.94 della Costituzione, come modificato dall'art.4 del disegno di legge costituzionale di cui si tratta, si afferma che il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o ad altro parlamentare candidato in collegamento per attuare “la dichiarazione relativa all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia”.

Si esprime così una regola convenzionale di grande rilievo sistematico: quella che (essendo escluso ovviamente il “governo di assemblea”) attribuisce al Premier l'indicazione dell'indirizzo politico; indirizzo che tuttavia diventa rilevante come oggetto di attuazione solo dopo la sua approvazione da parte del Parlamento. A ben vedere, però, sia nel sistema presidenziale che in quello parlamentare sono riscontrabili modalità di partecipazione al formarsi e all'attuarsi dell'indirizzo politico, sia dell'esecutivo che del legislativo. E dunque questo carattere potrebbe non assumere ruolo decisivo per rispondere al quesito che ci siamo dati. Più sicuro e condiviso criterio distintivo del ”governo parlamentare” è individuabile nella c.d. “responsabilità politico-istituzionale” dell'esecutivo verso il legislativo. Il problema così sembra complicarsi perché il Presidente del Consiglio (componente essenziale del Governo della Repubblica), non diversamente dal Parlamento, è eletto direttamente dal popolo ed ha così la forma di legittimazione più alta , derivandola direttamente dal titolare della sovranità .

Se compariamo questa situazione a quella della V Repubblica francese constatiamo che ivi il Governo “procede” dal Presidente della Repubblica, che è eletto dal popolo; la fiducia parlamentare accede così alla scelta già fatta da soggetto eletto dal popolo, talché può anche esservi convivenza con una maggioranza di segno politico diverso residuando nel Capo dello Stato il potere di scioglimento dell'Assemblea (potere tanto forte quanto portatore del rischio di far emergere un dissenso sull'operato della figura stessa - definita da Macron come “juppiterienne”- del Capo dello Stato).

Nella ipotesi in esame, invece, la scelta del Presidente del Consiglio (che propone poi la nomina dei Ministri che va a completare il Governo) è proprio opera del titolare della sovranità.

Delle due l'una : o il Governo è emanazione del Premier eletto dal popolo e allora non siamo in un sistema parlamentare e l'operatività del Governo non ha bisogno che sia votata la fiducia, o non lo è. Nel nostro caso, il “novellando” art.94 lettera a) della Costituzione esprime chiaramente il principio della centralità della fiducia. Se non sarà approvata la mozione di fiducia (esperito inutilmente un ulteriore tentativo) “il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere”.

Quel che è certo è che il Governo non può esercitare le sue funzioni senza la fiducia del Parlamento.

Un brevissimo cenno di comparazione spiega chiaramente la differenza con sistemi aventi diversa forma di governo.

Negli Stati Uniti d'America, considerato il tipico esempio di governo presidenziale, la regola che riassume i caratteri del sistema è quella espressa nella formula “*separated institutions, sharing powers*”: alla totale separazione strutturale segue una fattiva compartecipazione, ma in ruoli diversi e distinti e fra loro compatibili. La Presidenza può così convivere, sia pure con qualche difficoltà, con un Congresso di diverso segno politico. Nella Costituzione della V Repubblica francese (considerata come istitutiva di una forma di governo “presidenzial-parlamentare”) la fiducia parlamentare è accessoria ad una scelta già compiuta da un organo, il Presidente della Repubblica, direttamente investito dal titolare della sovranità; organo del quale il Governo è emanazione e strumento per attuare il “suo” indirizzo politico. Il sistema non può certo dirsi di “governo parlamentare” dato che il Governo può anche in qualche modo convivere con un Parlamento che non esprime quella stessa maggioranza di governo. Può invece e deve essere riconosciuto il Governo come “parlamentare” quando, come nel disegno di legge di cui si tratta, nonostante l'investitura popolare del Presidente del Consiglio, permane la necessità della fiducia del Parlamento (anche se la sua negazione, secondo il testo della Proposta, esige, per così dire, la “controprova”), la cui mancanza determina inesorabilmente lo scioglimento delle Camere.

C'è da chiedersi quanto conti allora l'investitura popolare del Premier.

Può contare moltissimo ai fini della stabilità di una compagine governativa che già disponga della maggioranza parlamentare precostituita. Potrebbe però contare ben poco se il partito o la compagine di forze politiche che hanno espresso la candidatura vincente alla carica di Presidente del Consiglio e controllano la maggioranza nei due rami del Parlamento non sono “ab initio” saldi e sicuri. Il presupposto di una, almeno iniziale, solida maggioranza numerica, in verità, era scontato in forza del testo originario

del disegno di legge che conteneva un premio di maggioranza su base nazionale che garantisca in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri il 55% dei seggi. Dovrà ora, invece, il Parlamento - ritengo nella forma della legge ordinaria - elaborare la legge elettorale delle Camere "secondo i principi di rappresentatività e governabilità".

La "coincidentia oppositorum" che sarà così trovata darà la misura della difficile composizione fra i due termini e, nella sostanza, si comprenderà quanto potrà pesare in concreto e senza troppo sconvolgere l'aritmetica la già avvenuta investitura popolare del premier.

Inoltre, l'eventualità "onnicomprensiva" di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto vede seguire il conferimento dell'incarico allo stesso o "a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto" per attuarne il medesimo "indirizzo politico" (secondo un'impostazione efficacemente definita dai media come "antiribaltone").

3. Il "décalage" dei poteri del capo dello Stato, problematiche e rischi

Conclusivamente, se i problemi da risolvere erano quelli manifestatisi, per un lungo periodo storico, della breve durata e della instabilità dei Governi, con il pericolo della cosiddetta "mediatizzazione" (consistente nel fatto che la titolarità dei Governi vada a dipendere dal formarsi di combinazioni parlamentari, disgiunte però da scelte elettorali verificate dalla consultazione del corpo elettorale), solo l'esperienza - con i rischi che sono connessi all'adozione di una forma di governo non sperimentata in paesi aventi la nostra forma di Stato, se non per un breve periodo che non ha prodotto positiva valutazione, nello Stato di Israele - potrà dare risposta a questo progetto volto, nelle aspirazioni, a perseguire una parziale forma di "disintermediazione" tra corpo elettorale e attuazione di coerente indirizzo politico da parte degli organi a ciò deputati dalla Costituzione.

In negativo devono però svolgersi queste considerazioni.

La designazione popolare del Presidente del Consiglio dei ministri ha comportato ovviamente la sottrazione di tale compito al Presidente della Repubblica (ex art.92 secondo comma della Costituzione " il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i Ministri").

L'altro potere di grande rilievo politico del Capo dello Stato è quello previsto dall'art.88, di "scioglimento delle Camere". Potere che rimane formalmente al capo dello Stato ma non è più rimesso ad una sua valutazione (meditata, sofferta ma densa di discrezionalità politica) bensì alla semplice applicazione dell'effetto del verificarsi della fattispecie descritta alla fine del testo (rispettivamente la lettera a e la lettera b) del novellando art.94 della Costituzione.

Ritengo poi che il Presidente mantenga tutti i poteri elencati all'art.87; e mi pare di pessimo gusto chiedersi se sia solo il Presidente della Repubblica la persona avente titolo per rappresentare “l'unità nazionale” quando il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe destinato ad essere la sola persona fisica che ricopre un'Alta Autorità dello Stato ad essere toccata dal crisma dell'investitura popolare; ma che è comunque direttamente e personalmente impegnata nell'agone politico e dunque inevitabilmente di parte; mentre l'elezione a Presidente della Repubblica è stata definita da autorevole dottrina come “fuga dal precario” caratterizzata dalla “sicurezza della sua tenuta”, ed è ciò che lo rende “capo” dello Stato, capo scritto con la lettera minuscola per significare, come ha sottolineato Massimo Luciani, che esso, come il capo di un filo è il punto che, in qualche modo, tutti gli altri riassume e contiene.

Questo *décalage* dei poteri del Capo dello Stato è di per sé un vulnus all'equilibrio fra i poteri come disegnato dalla vigente Costituzione che ha fin qui garantito la tenuta del sistema democratico nel nostro Paese.

Inoltre, se può apparire in qualche modo “rassicurante” la descrizione che ha preceduto, laddove porta ad ascrivere anche questa forma di governo tra le forme di governo cosiddette “parlamentari”, tuttavia, come spesso avviene, il diavolo si annida fra i dettagli. E non è proprio solo un dettaglio quello che al momento manca ma che dovrà necessariamente essere normato: il meccanismo elettorale, che dovrà essere disciplinato con legge ordinaria ed essere tale da consentire comunque nelle due Camere “alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio” la “governabilità”; e prima ancora, da garantire sin da subito e da mantenere *rebus sic stantibus* la fiducia al Governo.

L'esistenza del premio è prevista con legge costituzionale, la misura di esso e i criteri di misurazione sono rimessi alla legge ordinaria. Su questo punto il terreno è ancora ricco di problematicità e criticità. Se, pur abolito il premio al 55%, il mezzo per assicurare anche la governabilità dovrà passare attraverso la previsione di un premio di maggioranza (solo nella improbabile ipotesi in cui il confronto elettorale sia avvenuto soltanto fra due candidati, il vincitore avrebbe già raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi) e se la maggioranza assoluta alle Camere alle liste collegate al Presidente del Consiglio dei ministri dovesse invece essere garantita ex lege in mancanza di voti effettivi, potrebbe porsi un ben serio problema di costituzionalità ben evidenziato da G. Zagrebelsky.

La nostra Costituzione, infatti, attribuisce a chi è titolare della maggioranza assoluta dei voti in ciascuna delle Camere un regime speciale che determina un'eccezionale concentrazione di poteri. Questi sono tali da consentirle: di operare da sola, dopo il terzo scrutinio, l'elezione del Presidente della Repubblica; di eleggere, nei casi di vacanza, la totalità dei giudici

costituzionali e dei componenti del C.S.M. la cui nomina è riservata al Parlamento; di occupare largamente la maggioranza nelle c.d. Autorità Indipendenti. Neppure in sede di una riforma costituzionale potrebbe essere consentita l'emanazione di una legge elettorale che produca così radicali deroghe alle esigenze ragionevolmente connesse al requisito della "rappresentatività", da configurare violazione di uno di quei "principi supremi" della Costituzione di portata tale (come si è sopra premesso) da portare ad un cambio non della sola forma di governo ma di "forma di Stato".

4. Conclusioni

Anche ritrovando un più accettabile temperamento fra i principi di rappresentatività e governabilità (art.3 del Disegno di Legge costituzionale) certo è che la via è così aperta all'introduzione, in punti essenziali dell'ordinamento costituzionale, di meccanismi di cosiddetta "economizzazione del consenso" (come si esprime Niclas Luhman) che sono astrattamente compatibili col sistema democratico ma che segnalano l'insofferenza del potere di governo a confrontarsi in modi che lascino pieno spazio al contraddittorio e alla stessa mediazione con il rischio di creare fratture fra *representation e government*.

Nel raffronto con l'assetto costituzionale vigente l'inserimento di una nuova rilevante figura istituzionale, come quella del Presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo, accresce o riduce il pluralismo fra gli organi? Temo che, all'apparente accrescimento numerico, il rilievo costituzionale della diretta investitura popolare del vertice di uno di essi non possa che portare ad accrescere non tanto il pluralismo quanto il peso del potere esecutivo, pur entro un sistema di governo che a mio parere resta parlamentare.

Se il sistema di governo parlamentare disegnato dalla Costituzione (modificato ma non stravolto dall'elezione diretta del Presidente del Consiglio) è istituito anche per permettere ai cittadini di partecipare consapevolmente alla vita politica, le aggregazioni fra i cittadini anche di carattere culturale restano importanti, ma lo strumento "principe" erano e forse tornano ad essere i "partiti politici".

Al pluralismo degli organi si aggiunge e si accentua il pluralismo dei partiti che, entro un sistema di libertà di comunicazione, non possono che svolgere un "effetto bilanciante": essendo i partiti, ex art.49 della Costituzione, il luogo dove ciascuno, secondo la sua libera scelta, acquisisce la possibilità di concorrere "a determinare la politica nazionale".