

PAPER – 7 GIUGNO 2023

Per un'innovazione consapevole:
rafforzare la *premiership* senza rigidità
sistemiche

di Francesco Clementi

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



Per un'innovazione consapevole: rafforzare la *premiership* senza rigidità sistemiche *

di Francesco Clementi

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Introduzione. 2. Evitare forme di rigidità sistemiche eccessive, tipiche dei modelli ad elezione diretta. – 3. Come rafforzare la *premiership* nel quadro di un parlamentarismo rinnovato?

1. Introduzione

La dichiarata volontà del Presidente Meloni e della sua maggioranza di voler impegnare se stessi e l'intero Parlamento intorno ad una rinnovata stagione di confronto politico, che porti a riforme costituzionali e istituzionali tese a favorire innanzitutto un governo stabile per l'intera legislatura, a mio avviso è un segnale molto importante: che, come studiosi, non va lasciato cadere.

Ai miei occhi infatti è un'occasione preziosa in una legislatura che, interrompendo non con qualche rischio sistemico e di credibilità internazionale il Governo Draghi prima della scadenza naturale, non può non nascere proprio per cercare di tornare a porre al centro le forze politiche e il confronto che sono capace di far emergere sulla base del mandato popolare che hanno ricevuto. E dunque a riattivare quel circuito tra eletti ed elettori che gli sbandamenti post-elettorali della scorsa legislatura - con due governi di colore politico opposto, guidati dallo stesso Presidente del Consiglio - inevitabilmente hanno determinato.

D'altronde, dentro uno "spirito di leale collaborazione", si possono e si devono superare tanto i numerosi (ben noti) tentativi falliti, quanto dare un quadro più ordinato e coerente anche a quelle riforme rimaste a metà – dalla riforma del Titolo V del 2001 alla riduzione del numero dei parlamentari del 2022, ed esempio – che sono rimaste appunto incomplete. E che abbisognano invece quanto prima di essere messe con coerenza, cura e metodo, all'interno del sistema costituzionale.

Tuttavia non mancano elementi sempre più chiari che invitano a tornare ad affrontare il tema delle riforme, posto che il modello di assetto politico-istituzionale e di forma di governo delineati dal Costituente, dopo il progressivo sfaldamento di quella "democrazia dei partiti", che fin dall'inizio della nostra Repubblica aveva costituito la struttura portante del modello costituzionale, e la sua solo parziale

* Testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno "Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto", Roma, 17 maggio 2023.



ricostruzione su altri presupposti, evidenzia sempre più un inceppamento di molti meccanismi costituzionali; quelli che portano tanto oggi ad un monocameralismo di fatto che esalta ancor di più l'evidente emarginazione della sfera parlamentare, quanto ad una ancora potente disomogeneità e instabilità dei governi, nella difficoltà di un Paese che fatica a proteggere l'interesse nazionale dentro tanti, per certi aspetti inconciliabili, poteri di veto ed interessi particolari.

Da questa considerazione nasce dunque la perdurante esigenza di avviare nuovamente – e giustamente, appunto - un percorso di riforme costituzionali; non da ultimo per allineare sempre più le nostre Istituzioni a quel progressivo ed importante processo di “europeizzazione” che ormai connotano gli ordinamenti di democrazia-pluralista che compongono oggi l'Unione europea. E che vedono nei Governi sempre più i soggetti centrali nelle dinamiche di articolazione dell'indirizzo politico, con Parlamenti sempre più attrezzati – laddove lo sono, naturalmente – nelle funzione di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche.

In questo quadro, ben consapevoli della situazione politico-istituzionale e delle connessioni esistenti tra la debolezza delle istituzioni e il potenziale perdurare di una situazione economica che può mettere a rischio la coesione sociale, è opportuno dunque impegnarsi come studiosi perché il sistema politico-istituzionale italiano superi le sue difficoltà nell'esprimere un indirizzo politico stabile e radicato nel consenso del corpo sociale da un lato e, dall'altro, ritrovi il valore e la funzione degli stessi partiti politici come autorevole motore interno delle istituzioni.

2. Evitare forme di rigidità sistemiche eccessive, tipiche dei modelli ad elezione diretta.

Su questa base, non serve allora una grande riforma.

Al fondo, si tratterebbe di modificare innanzitutto singoli punti, pur rilevanti, della Carta, non mettendo a rischio l'intero assetto ed equilibrio dei poteri ordinamentali.

Conseguentemente, non sembra essere adeguata alcuna forma di presidenzialismo che, in sé, appare più come un ombrello lessicale, che qualifica in realtà esperienze peraltro molto diverse, ma la cui efficacia tuttavia - dentro un sistema che, nel quadro di una rigida separazione dei poteri, evita ogni forma di rapporto fiduciario tra potere legislativo ed esecutivo, e che garantisce una durata stabile dell'assetto istituzionale in primis del governo, con un Capo dello Stato eletto direttamente che è anche Capo del Governo – ormai è decisamente ridotta per la permanente conflittualità inter-istituzionale che incentiva in società sempre più divise, frammentate, polarizzate.

Dunque è la forma di governo che, per la sua natura intrinseca, sta mostrando più delle altre quanto sia pericoloso e grave invero dare per scontati i necessari e doverosi equilibri tra i poteri. Al punto tale che,



in questo tempo incerto nel rapporto tra individuo ed autorità, può mettere addirittura a rischio la stessa democrazia.

Per cui, sono più il colpo di Stato in Brasile, e prima ancora quello tentato a Capitol Hill, che, pur con differenze, dovrebbero metterci sull'avviso che l'uso del termine presidenzialismo (e dunque la sua stessa forma) non può essere altro che un mero e vuoto *passé-partout* lessicale per dire soltanto che si vuole rendere il cittadino arbitro della decisione politica (come diceva il compianto Roberto Ruffilli già nel 1988).

Perché se davvero allora è questo il punto, non si può lasciar credere ai cittadini che sia possibile finire con un accordo politico fondato per l'appunto sul presidenzialismo: perché invece il funzionamento di quella forma di governo ha dato e dà al contrario evidenti prove di disfunzioni, degenerazioni, problemi. Le ragioni del fallimento del presidenzialismo infatti sono note da tempo. E dove funziona, quando funziona, lo è più per ragioni di contesto storico che per la sua naturale meccanica; la quale poggia d'altronde su alcune caratteristiche strutturali che la espongono, più di altre, al rischio di corrosione, essendo una forma di governo fondata sul compromesso tra istituzioni.

Per cui: se il compromesso fallisce, si entra potenzialmente nello stallo. Per questo, tranne che a Cipro, in presenza di partiti più strutturati come sono quelli in Europa, non è un caso che essa non sia mai stata imitata: perché i blocchi da noi sarebbero appunto ben maggiori.

Lo stallo che si produce determina ulteriormente una permanente conflittualità politica e sociale. Questa a sua volta alimenta polarizzazione e dissensi da parte dei cittadini, rendendoli ogni volta più disillusi (e arrabbiati) verso le istituzioni democratiche.

Se le parole allora esprimono senso, il presidenzialismo, per un Paese polemico come il nostro, sarebbe benzina sul fuoco. Che ci farebbe peraltro perdere pure la possibilità di usare, in caso di crisi e di stallo, anche la figura neutrale del Capo dello Stato come “motore di riserva”.

Insomma, meglio essere chiari: un conto è il presidenzialismo, un conto è “presidenzializzare” il parlamentarismo con una preminenza, riconosciuta dalle regole, del Presidente del Governo sui ministri: che è quello che serve invece per renderci pari ai partners europei.

Al tempo stesso un ragionamento simile vale per la forma di governo semipresidenziale, nata – come noto - in Francia tra il 1958 e il 1962. Si tratta della più diffusa in Europa, sebbene le grandi differenze che vi sono, rendono il modello francese ancora quello di riferimento.

Pur con istituzioni stabili, il rendimento della forma di governo semipresidenziale è tuttavia incerto, nel senso che esso dipende fortemente dall'effetto-traino che si produce tra l'elezione presidenziale e quella parlamentare. Non essendo tuttavia un automatismo giuridico, vi è sempre il rischio di coabitazione (un primo ministro di colore politico opposto e contrario a quello del presidente eletto direttamente),



nonostante, per ridurre questa eventualità, in Francia, da tempo, hanno introdotto però dei correttivi che rendono quasi impossibili le coabitazioni.

Eppure anch'essa, nel suo naturale direttismo, si presenterebbe davvero troppo rigida per il delicato assetto del nostro attuale equilibrio dei poteri.

3. Come rafforzare la premiership nel quadro di un parlamentarismo rinnovato?

In questo quadro, senza pregiudizi, se l'obiettivo è quello di favorire la formazione e la tenuta, per l'intera legislatura, di un Governo con una maggioranza chiara che esprima un premier - non invece eleggere, *sic et simpliciter*, un Capo, allora non serve introdurre i rigidi automatismi di quei due modelli ad elezione diretta; né, del pari, l'elezione diretta del Capo del Governo, cioè "il Governatore o il Sindaco d'Italia".

Lì funzionano bene infatti solo perché non è prevista la garanzia dell'equilibrio dei poteri del Presidente della Repubblica: l'unica istituzione che invece ha funzionato in questi anni e che deve rimanere salda, anche come "motore di riserva" in caso di crisi.

Se infatti fosse prevista a livello nazionale, quella elezione diretta inciderebbe in modo troppo rigido ancora una volta sul Capo dello Stato, riducendo pure in modo non ragionevole la funzione di dialogo politico del Parlamento.

Che non ci si confonda allora: serve scegliere una maggioranza che esprima un premier, non eleggere a prescindere un Capo.

Per tramutare la leadership in premiership, e rafforzare la stabilità del governo, la soluzione può rimanere dentro l'alveo della forma di governo parlamentare, rinnovandola: non a caso si chiama neoparlamentare o primo-ministeriale (o ancora premierato).

Essa si caratterizza per il rapporto di fiducia tra legislativo ed esecutivo, e mira a far sì che gli elettori, con il loro voto, determinino il Capo del Governo innanzitutto in quanto leader del soggetto (partito o coalizione) che ha vinto le elezioni. Al tempo stesso questa forma mantiene un Capo dello Stato arbitro neutrale, garante cioè del gioco politico-istituzionale (e motore di riserva in caso di crisi).

Pur dentro molte varianti, l'obiettivo è chiaro: far sì che gli elettori legittimino direttamente il Governo e il suo Capo per il tramite del voto ai partiti in Parlamento, senza tuttavia farlo eleggere direttamente dal corpo elettorale. Non a caso l'unica esperienza di premierato elettivo diretto e contestuale con il Parlamento – quella israeliana, tra il 1996 e il 2001 – è fallita innanzitutto poiché, combinata con la proporzionale pura per il Parlamento, provocava forte instabilità, dentro una forte rigidità sistemica.

Certo il premierato garantisce stabilità se funziona bene la sua interdipendenza con il sistema dei partiti; se ha una coerente legge elettorale (normalmente a maggioranza assicurata); se prevede norme che



disincentivano crisi al buio, come il potere del premier di chiedere - e a determinate condizioni di ottenere - lo scioglimento anticipato.

Tuttavia, sapendolo, si può opportunamente intervenire, essendo la formula più equilibrata per rendere il cittadino-elettore, nel voto, tanto arbitro della scelta dell'indirizzo politico-governativo quanto appagato nella sua istanza rappresentativa.

Pertanto, nella logica che anima questo dibattito che la Rivista Federalismi ospita, e che mira ad un'analisi che giustamente può anche guardare alla proposta - mettendo in dialogo la descrizione con la prescrizione, nella consapevolezza che in democrazia tutto si può riformare se serve a curarne le funzioni e a difenderne le ragioni - possiamo evidenziare alcuni elementi puntuali, utile per un disegno di riforma coerente ed adeguato ai problemi attuali del nostro modellino costituzionale.

Vediamoli, con ordine.

Innanzitutto sarebbe più che opportuna per un governo legittimato dagli elettori, e trasformare così l'instabilità in stabilità, innovando il parlamentarismo, innanzitutto inserire l'indicazione preventiva del Presidente del Consiglio sulla scheda elettorale per una legittimazione diretta da parte degli elettori: di modo che sia previsto, ad esito del voto, che la coalizione che esprime il vincitore veda il suo leader nominato Presidente.

Poi, che questi riceva la fiducia solo su di sé, auspicabilmente con un voto a Camere congiunte, rendendolo così libero tanto di formare il suo governo quanto di revocare i suoi ministri.

Inoltre, per evitare l'instabilità, serve la c.d. sfiducia costruttiva, corroborata pure da un altro strumento tedesco ancora più incisivo, ossia la possibilità che il Presidente, di fronte alla bocciatura di una questione di fiducia da lui presentata in Parlamento, possa proporre lo scioglimento anticipato al Capo dello Stato (art. 68 Cost. tedesca). Solo così la leadership del Premier avrà forza vera.

Se questi elementi saranno stati messi con ordine dentro il testo costituzionale, avremmo auspicabilmente, un neo-parlamentarismo con un Presidente legittimato dagli elettori, arbitri dell'indirizzo politico come sottolineava allora Roberto Ruffilli, e un Governo più stabile, senza tuttavia aver compreso eccessivamente il ruolo e la funzione del Parlamento e del Capo dello Stato. Verrebbe da dire: non poco.