

OSSERVAZIONI E PROPOSTE PER L'ELEZIONE DIRETTA DEL PREMIER (alla luce dell'esperienza della XIV legislatura)

Tutto l'arco parlamentare negli ultimi 30 anni è stato coinvolto nelle problematiche della governabilità, oscillando tra i vari modelli presenti negli ordinamenti degli Stati liberal democratici; può pertanto stupire che oggi questa riforma sia contestata in modo radicale da chi nel proprio albero genealogico, personale e di partito, ha vari ed autorevoli esponenti che sono stati promotori di modelli di governo di gran lunga più innovativi di quello presente nel ddl 1921 al nostro esame.

E' quanto accaduto quanto meno a partire dalla riforma proposta dalla Commissione Bicamerale D'Alema che proponeva all'aula il semi-presidenzialismo alla francese come approvato in Commissione e, come possibile alternativa meno radicale e meno sgradita alle forze di centro sinistra, il premierato con l'elezione diretta del primo ministro, collegato alla maggioranza parlamentare. La riforma proposta dalla Bicamerale non venne approvata, come noto, se non limitatamente alla forma di Stato, con un significativo decentramento regionale, ma l'opzione premierato ha costituito il modello scelto nella Riforma 2005 con una impostazione ispirata al cd. modello Westminster.¹

IL PREMIERATO NELLA RIFORMA 2024 (DDL 1921)

Quali le caratteristiche che connotano il premierato nella riforma 2024, oggi all'esame della Commissione? La rappresentatività, cioè l'elezione diretta del premier, contestualmente ai parlamentari, ne costituisce certamente un pregio ma anche un limite a livello politico e istituzionale, come si vedrà; infatti, una volta impostata la scelta del premier sulla sua elezione diretta, "diretta" non solo in senso sostanziale ma

1-La riforma approvata in via definitiva dal Parlamento nella XIV legislatura (che citeremo come riforma del 2005), non confermata dal voto referendario, aveva degli obiettivi forse troppo ambiziosi e oggettivamente complicati anche se apprezzabili e tuttora condivisibili; i partiti della maggioranza di centro destra dovevano infatti rendere compatibili l'interesse nazionale e la devoluzione bossiana anche attraverso una significativa revisione del federalismo in vigore dal 2001 e l'istituzione del Senato federale, il parlamentarismo con il premierato, il bicameralismo con l'efficienza dei processi legislativi e con la governabilità, il Presidente della Repubblica garante e decidente, il regionalismo con la presenza di rappresentanze regionali elette dal Senato federale nel CSM e nella Corte costituzionale.

Era cioè, in definitiva, una riforma molto difficile e complessa, da approfondire per essere compresa e, ancor più per essere spiegata ad un elettore deluso dai risultati della riforma "federale" del 2001 alla cui approvazione aveva concorso col suo voto nel referendum confermativo.

A ciò si aggiunga che il voto referendario intervenne subito dopo le elezioni politiche 2005 che vide la sconfitta di misura della coalizione di centro destra che anche a seguito di ciò svolse una campagna referendaria con le ruote "sgonfie" mentre l'elettore, memore della riforma del 2001 e preoccupato dai suoi esiti deludenti e pasticciati, si rifugiò nell'astensione quando non optò per il voto contrario; ricordo che la riforma del titolo V aveva introdotto un regionalismo onnivoro e, nel contempo, zoppicante e ambiguo tanto da mostrare tutti i suoi difetti nella legislatura allora appena cessata nonostante l'impegno per renderlo effettivo e utile da parte del Governo e del Parlamento, non raramente con il contributo anche di una opposizione responsabile, e della Corte costituzionale.

anche in senso formale (è la maggioranza degli elettori che con il suo voto lo sceglie e, con lui, sceglie i parlamentari), il primo ministro, capo di una lista o di una coalizione di liste nelle due Camere, tale proposto e consacrato dagli elettori, non dovrebbe essere sostituibile in nessun caso.

Il Senato, nel ddl 1921, ha scelto la strada per cui sarà il voto al leader a determinare l'elezione anche della maggioranza parlamentare, tale da garantire, anche con l'attribuzione di un eventuale premio, un numero di parlamentari in entrambe le Camere più che sufficiente ad esprimere e sostenere il premier e quindi il governo, oltre che attuare il programma di legislatura.

Come avviene per l'elezione del Presidente delle regioni, ovvero per i sindaci o i presidenti delle province i parlamentari di maggioranza e il loro numero saranno determinati dal voto al "Capo", Presidente o Sindaco che sia, e se il capo cade (morte, dimissioni, sfiducia etc.) si dovrebbe coerentemente tornare tutti alle urne. Conseguenza dettata per sindaci e presidenti locali ma che non si verifica per il ddl 1921 che prevede la sostituzione del premier nei casi di cessazione per forza maggiore o di dimissioni senza richiesta di scioglimento delle Camere ovvero autorizza un vero e proprio ribaltone di maggioranza (art.7 lett.b).

Il modello sposato dal Senato nel testo al nostro esame rivela tutta la sua fragilità proprio nel non aver adottato fino in fondo il modello tipo "sindaco d'Italia" e i compromessi e i vuoti non colmati determinano una serie di criticità che andrebbero risolte in modo coerente con il modello stesso; ad es. non può non sollevarsi qualche obiezione sul permanere del voto di fiducia e, ancor più, per il voto di fiducia di riserva o sulla nomina e revoca dei ministri da parte del Presidente della Repubblica, scelte che contraddicono profondamente con l'elezione diretta del premier.

Invece l'adozione del modello inglese, a parere del sottoscritto, assicurerebbe:

- la flessibilità necessaria richiesta soprattutto in un sistema bicamerale,
- l'ammissibilità, come ultima ratio, di un governo di minoranza,
- il giusto peso alla rappresentanza estera,
- una norma antiribaltone che non si presti ad abusi,
- lo scioglimento delle Camere chiesto dal premier o conseguente alla revoca della fiducia.

Credo che ci sia tempo e modo per ripensare l'impianto approvato dal Senato, senza rinunciare alla scelta diretta del premier con la sua maggioranza, all'esclusione di ribaltoni in senso stretto, alla prevalenza delle scelte compiute dagli elettori rispetto a quelle operate dai giochi di palazzo.

IL PREMIERATO NELL'ESPERIENZA INGLESE

Non è solo un caso che il "premierato", come modello di governo, venga dalla tradizione inglese; riesce difficile accostare tale istituto che ha dato e dà ottime prove

di sé nel sistema anglosassone al modello che emerge dalla riforma al nostro esame che sembra essere piuttosto figlio del modello “sindaco d’Italia” che ha dato ottimi risultati di governabilità a livello locale ma che certamente non è adatto per svolgere i complessi compiti e le delicate funzioni che connotano l’esperienza di un governo nazionale che ha la responsabilità dello Stato al suo livello più alto.

Ricordo che nel sistema anglosassone i parlamentari sono eletti in collegi uninominali a turno unico e sono collegati politicamente, senza necessità di formalità o etichette, al loro leader di partito che, se ottiene il maggior numero di parlamentari (anche se non rappresenta la maggioranza assoluta della Camera), viene investito del ruolo di primo ministro, forma il suo governo e può chiedere lo scioglimento del parlamento al sovrano che non glielo può negare. Nella storia inglese più o meno recente si sono verificate situazioni nelle quali il partito di maggioranza non ha conseguito la maggioranza assoluta dei parlamentari ma è sempre stato nominato premier il leader del gruppo parlamentare più numeroso, si sono anche costituiti governi di coalizione o si è tornati alle urne come pure, col consenso del premier uscente, si è sostituito il primo ministro con un nuovo leader espressione del medesimo gruppo parlamentare.

Nessun ribaltone né sostituzione della maggioranza originaria. Le vicende parlamentari degli ultimi anni ne sono testimonianza come ne sono testimonianza le esperienze di coalizioni di governo.

Non sono previsti premi di maggioranza né ballottaggi che contrasterebbero radicalmente con il sistema maggioritario di collegio con cui si eleggono i parlamentari britannici.

PREMIERATO E FLESSIBILITA’

Con pochi correttivi costituzionali potrebbe già realizzarsi in Italia un premierato all’inglese; le elezioni svoltesi in Italia nel 2022 non hanno forse determinato una maggioranza certa e sufficiente per governare? Addirittura superiore al 55% di parlamentari che l’originario testo del ddl del Governo prevedeva come maggioranza minima, garantita dal premio previsto all’art.5 del testo in esame che novella l’art.92, secondo comma Cost.

E’ stata questa la linea di fondo che ha ispirato la riforma proposta nella XIV Legislatura, in particolare la novella all’art.92 Cost., che nel secondo comma così tra l’altro si esprimeva:

“La legge disciplina l’elezione dei deputati (e dei senatori) in modo da **favorire** la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo Ministro. Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni nomina il Primo ministro.”

Mentre la riforma del 2005 disciplinava in un nuovo art.94, la mozione di “sfiducia costruttiva” purchè votata dalla stessa maggioranza parlamentare espressa dalle urne”.

PREMIERATO E VOTO ESTERO

Appare inoltre insormontabile la distorsione del voto estero operata dal modello premierato del ddl 1921 che si trasforma da diritto di tribuna (opportunità riconosciuta ai cittadini residenti all'estero di partecipare alla vita parlamentare con un ruolo marginale – con l'elezione di 8 deputati e 4 senatori) in espressione paritaria della volontà dei residenti all'estero nella scelta del premier. Il conteggio “per teste” del voto dei cittadini residenti all'estero che, ricordo, votano dal luogo di residenza con procedure di scarsa trasparenza può fortemente influenzare l'elezione del premier tenendo conto che il voto estero è stato introdotto in costituzione sul presupposto della marginalità del voto stesso prescindendo quanto agli eletti dal numero degli elettori. I 5.000.000 di voti spettanti agli elettori esteri, se conteggiati singolarmente, potrebbero essere decisivi per l'elezione del premier, e determinare un esito diverso da quello risultante dal voto nazionale, il che potrebbe facilmente determinare contestazioni o, quanto meno, delegittimazione della elezione da parte di chi ha visto ribaltare l'esito elettorale.

Occorrerebbe perciò un intervento sul punto anche di livello costituzionale, che non solo renda più aderente ai principi di personalità, eguaglianza, libertà e segretezza, l'espressione del voto estero ma anche preveda, oltre a quanto già dispone la recente legge sulla cittadinanza, requisiti ulteriori per i cittadini residenti all'estero perchè esercitino il diritto di voto in modo serio, responsabile e rappresentativo, quali ad es. una previa registrazione nell'elenco degli elettori su loro richiesta o l'obbligo di presenza anche saltuaria in Italia o nella UE o la veste di contribuenti e simili o la esclusione dal voto di chi possieda doppia cittadinanza.

Nessun problema invece si presenterebbe se si adottasse il modello “premierato” all'inglese conseguente all'elezione della maggioranza dei parlamentari della quale farà parte anche un certo numero dei parlamentari candidati all'estero.

PREMIERATO E BICAMERALISMO

Il ddl 1921 non interviene sul bicameralismo, per cui entrambe le Camere costituiscono l'interfaccia del Governo; non si può certamente escludere il caso in cui si determinino maggioranze diverse tra Camera e Senato.

Ipotesi che appare possibile anche se improbabile, se seguiamo la serie storica dei risultati delle elezioni politiche e teniamo conto che oggi sono allineati per età anagrafica gli elettori di Camera e Senato. Tuttavia l'ipotesi anche se marginale va comunque considerata, soprattutto se mancherà un intervento specifico di livello costituzionale che renda meno “regionale” il voto del Senato.

L'inserimento nell'art.6 del ddl di una norma speciale per il Senato (“e salvo il premio su base nazionale previsto dall'articolo 92”).vale solo per la determinazione del premio e quindi presuppone comunque l'elezione di una stessa maggioranza nelle due Camere

ma non certo concorre a determinare l'esito finale del voto per il Senato che resta ancorato ai collegi ed ai voti regionali.

Ove si verifichi una diversa maggioranza, l'una alla Camera e l'altra al senato, credo che l'adozione del premierato all'inglese contenga un tasso di flessibilità maggiore di quello che caratterizza il modello adottato nel ddl 1921; infatti con l'elezione diretta del premier si realizzerebbe una sorta di "diarchia" difficilmente gestibile se non con le elezioni anticipate mentre con l'elezione di deputati e senatori, anche se espressione di maggioranze diverse ancorate a premier diversi, si potrebbero prospettare possibili soluzioni a livello parlamentare, che fossero ritenute necessarie e possibili.

PREMIERATO E RIBALTONI

Certamente è maggiormente compatibile con possibili sostituzioni del premier il modello del premierato inglese rispetto a quello che prevede l'elezione diretta del premier.

Quanto alla sfiducia costruttiva cui si accennava, mi sembra che quanto previsto dalla riforma 2005 sia assolutamente praticabile (art.94, ultimo comma); la mozione di sfiducia prevista nel 2005 poteva contenere la fiducia ad un nuovo premier ma doveva essere approvata dai parlamentari "appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera" (e del Senato), percorso politicamente complesso ma legislativamente molto chiaro, e comunque del tutto plausibile e condivisibile per sostituire un premier ritenuto non idoneo dalla sua stessa maggioranza che non subisce alcun ribaltone.

Se ipotizzassimo l'elezione diretta del premier, con il voto espresso sul suo nome, la sfiducia costruttiva non sarebbe neppure ipotizzabile.

Conclusivamente:

- Va ripensato il modello premierato adottato nel ddl 1921, stabilendo che il premier, come nel modello inglese, sia il capo designato a priori dal partito o coalizione che otterrà la maggioranza parlamentare che è e sarà sempre "dominus" del rapporto con il governo;
- Considerato il persistere del sistema bicamerale e dell'eventualità di maggioranze parlamentari estremamente ridotte, l'elezione dei parlamentari di maggioranza di Camera e Senato comporterà l'attribuzione di un premio che potrà essere variabile a seconda della maggioranza conseguita e comunque con un tetto massimo;
- Si può prevedere il voto di sfiducia costruttiva senza ribaltone di maggioranza parlamentare,
- Si può valorizzare la funzione del programma al quale ancorare alcune prerogative del governo in tema di procedure legislative.

BICAMERALISMO E LEGISLAZIONE

Rimane del tutto ignorato dal ddl 1921 il tema della legislazione come se l'attività legislativa non costituisse lo strumento più delicato per l'attività di governo nel suo rapporto con i cittadini.

La legislazione rimane bicamerale con tutte le deficienze, in termini di tempistiche e di rispetto delle prerogative dei parlamentari di maggioranza e di minoranza, presenti da oltre dieci anni a causa del ricorso sempre più frequente e criticato, in quanto spesso improprio, alla procedura prevista in costituzione e nei regolamenti per la legislazione d'urgenza e per il voto di fiducia su singoli provvedimenti.

Manca nel ddl una norma a regime che preveda un percorso rispettoso del bicameralismo ma certo e definito nei tempi per quelle iniziative legislative che realizzano il programma di governo così come si cercò di prevedere nella riforma del 2005.

Come pure sarebbe opportuno un richiamo più esplicito al programma di governo presentato agli elettori e approvato dalle Camere.

Da qui la proposta che viene formulata come "Aggiunte al testo"

PROPOSTE EMENDATIVE

(sul ddl 1921 Camera – le modifiche sono **trascritte in grassetto**)

- Art. 5. (Modifica dell'articolo 92 della Costituzione)

1. L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 92. – Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

La candidatura alla carica di Presidente del Consiglio avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione delle Camere, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati e dei senatori in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che favorisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche. Il Presidente del Consiglio è eletto nella Camera nella quale ha presentato la candidatura.

Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni delle Camere, conferisce al Presidente del Consiglio eletto l'incarico di formare il Governo; nomina e revoca, su proposta di questo, i ministri.»

Art. 7. (Modifiche all'articolo 94 della Costituzione)

1. All'articolo 94 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il terzo comma è sostituito dal seguente: « Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente incaricato di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere.»;

b) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: « In caso di revoca della fiducia mediante mozione motivata, il Presidente del Consiglio rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere.

Qualora sia presentata e approvata una mozione di sfiducia, con la designazione di un nuovo Presidente del Consiglio, da parte dei deputati e dei senatori appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera e del Senato, il Presidente del Consiglio si dimette e il Presidente della Repubblica nomina Presidente del Consiglio chi è stato designato dalla mozione. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione e deve essere votata per appello nominale.

Negli altri casi di dimissioni, il Presidente del Consiglio eletto, entro sette giorni e previa informativa parlamentare, ha facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone. Nei casi di decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio.»

AGGIUNTE AL TESTO:

Art.

1. All'articolo 94 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

dopo il comma è aggiunto:” **Le Camere si esprimono con un voto sul programma. Il Presidente del Consiglio ogni anno presenta il rapporto sulla sua attuazione e sullo stato del Paese.**

dopo il comma è aggiunto: ”**Il Presidente del Consiglio può porre la questione di fiducia e chiedere che le Camere si esprimano, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo, nei casi previsti dai loro**

regolamenti. La votazione ha luogo per appello nominale. In caso di voto contrario, il Primo ministro si dimette.

Non e` comunque ammessa la questione di fiducia sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale.”

2. All'articolo 72 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni.
dopo il comma è aggiunto: **“Su richiesta del Governo sono iscritti all'ordine del giorno delle Camere e votati entro tempi certi, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, i disegni di legge presentati o fatti propri dal Governo stesso. Il Governo può inoltre chiedere che, decorso il termine, le Camere deliberino articolo per articolo e con votazione finale sul testo proposto o fatto proprio dal Governo. I regolamenti parlamentari stabiliscono altresì le modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni, determinandone i tempi di esame.”**

ANDREA PASTORE

Giugno 2025