

Un premierato di fatto senza revisione costituzionale¹

di Mauro Volpi e Franco Bassanini

Il progetto di riforma elettorale della maggioranza di governo stabilisce che al momento della presentazione delle liste “i partiti o i gruppi politici organizzati depositano il programma elettorale, nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come proposta per l’incarico di Presidente del Consiglio dei ministri”.

È, a ben vedere, cosa molto diversa dalla semplice indicazione del leader di un partito all’interno dei simboli di liste elettorali (come è avvenuto in varie elezioni dal 2001 in poi), che aveva e ha un valore esclusivamente politico-propagandistico, e non risponde ad alcun obbligo giuridico. Non si tratta neppure dell’obbligo di indicare il “capo della forza politica” o l’“unico capo della coalizione” previsto dalla legge elettorale Calderoli n. 270 del 2005, che si collocava comunque sulla soglia del rispetto delle previsioni costituzionali, tanto da indurre il legislatore a precisare che restavano “ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall’articolo 92, secondo comma, della Costituzione”. Anche in questo caso, l’indicazione aveva assunto, ai fini dell’attribuzione dell’incarico alla formazione del Governo, un valore esclusivamente politico e non aveva vincolato il Presidente della Repubblica, come dimostra la nomina di diversi Presidenti del Consiglio nel corso delle legislature 2008/2013 e 2013/2018.

Molto diversa è la configurazione dell’assetto dei poteri nel nuovo progetto di legge elettorale che stabilisce l’obbligo giuridico di indicare non i capi politici, ma i candidati alla carica di Presidente del Consiglio. Si tratta di una novità di rilievo costituzionale che mira a introdurre un premierato di fatto, producendo vari effetti rilevanti, oltre che sul piano politico, anche su quello costituzionale.

Il primo riguarda la centralità che nelle elezioni parlamentari verrebbe ad assumere l’elezione indiretta del candidato/Presidente del Consiglio. Questa inciderebbe sul funzionamento della forma di governo che sarebbe incentrata non più sulla derivazione

¹ È il testo di un appunto redatto per il gruppo di studio di Astrid sulle riforme istituzionali (gruppo coordinato da E.Cheli, S.Passigli e C.Pinelli). Costituirà un capitolo di un libro di Astrid di imminente pubblicazione su *La riforma elettorale: la proposta del Governo e le possibili alternative*.

parlamentare del Governo – elemento costitutivo, come ha insegnato Leopoldo Elia, della forma di governo italiana, e in generale di ogni forma di governo parlamentare - ma sulla investitura da parte del corpo elettorale della persona che accedrebbe al vertice del potere esecutivo. Si determinerebbe quindi una deriva plebiscitaria fondata sul rapporto tra Premier e popolo che travolgerebbe l'equilibrio costituzionale tra i poteri, già in crisi negli ultimi decenni a causa della netta subordinazione del Parlamento al Governo. Si può immaginare quale sarebbe la conseguenza dirompente in un contesto in cui l'attuale Presidente del Consiglio, né eletto né indicato dal popolo, ha già dichiarato più volte di rappresentare la volontà degli Italiani.

Il secondo effetto negativo riguarda il ruolo e i poteri del Presidente della Repubblica. Certo, come nel 2005, il progetto di legge afferma che “restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica”. Ma il fatto che il Capo dello Stato non sia giuridicamente vincolato alle proposte di partiti o coalizioni non toglie la sua sostanziale soggezione ad un evidente vincolo politico-istituzionale che ne limiterebbe i poteri, condizionando la libertà di scelta della personalità più adatta a formare un governo che sia in grado di ottenere la fiducia parlamentare. Di fatto ne verrebbe sostanzialmente modificato il procedimento di formazione del Governo fondato su norme, regole convenzionali e prassi costituzionali. In particolare la fase delle consultazioni, caratterizzata da un livello di flessibilità che, a seconda del quadro politico-parlamentare emergente dalle elezioni, può comportare un ruolo più o meno attivo del Presidente della Repubblica, sarebbe svuotata di ogni significato: il Capo dello Stato dovrebbe limitarsi a nominare come Presidente del Consiglio il candidato della coalizione che abbia conquistato la maggioranza dei seggi e a nominare poi i ministri da lui proposti grazie alla legittimazione garantita dalla investitura popolare.

Modificati, di fatto, sarebbero anche il ruolo e i poteri del Capo dello Stato come “arbitro delle crisi”: di fronte a una eventuale crisi di governo in corso di legislatura, il Presidente della Repubblica non avrebbe altra scelta che tra il reincarico del premier dimissionario o lo scioglimento anticipato delle Camere con l'indizione di nuove elezioni. La possibilità di un incarico ad un altro Presidente del Consiglio, legittimato a lavorare, eventualmente, anche per la formazione di un nuovo Governo fondato su una diversa maggioranza parlamentare, sarebbe infatti in contrasto con la volontà derivante dal voto popolare.

Il terzo effetto negativo consisterebbe nella riduzione della libertà del Parlamento di concedere o negare la fiducia al Governo e nell'accentuazione del suo indebolimento e della sua soggezione all'esecutivo e al Presidente del Consiglio, in direzione opposta alla necessità impellente di rivalutare il ruolo della rappresentanza. La negazione o il

ritiro della fiducia al Governo formato all'inizio della legislatura dal Presidente del Consiglio indicato sulla scheda elettorale esporrebbero infatti il Parlamento al rischio di uno scioglimento, evitabile solo con un reincarico al Presidente del Consiglio sfiduciato (e quindi a rischio di uno scioglimento rimesso, di fatto, alle decisioni di quest'ultimo). Verrebbe ad essere compromessa anche la libertà dei singoli parlamentari che sarebbero vincolati, di fatto, dalla preventiva indicazione obbligatoria del candidato della propria parte politica, in violazione del principio del divieto del mandato imperativo ex art. 67 Costituzione.

Da ultimo va sottolineato il ruolo decisivo del “premio di governabilità”, che sarebbe destinato a garantire di regola alla coalizione arrivata in testa anche per pochi voti una maggioranza di seggi molto ampia e potenzialmente abnorme. Rinviando ad altri capitoli del volume le critiche specifiche a questo meccanismo, va qui rilevato che il premio, oltre a falsare la volontà degli elettori, rafforzerebbe la trasformazione della scelta del Presidente del Consiglio in una investitura popolare di tipo plebiscitario e contribuirebbe notevolmente a indebolire il ruolo del Presidente della Repubblica e del Parlamento. Per questa ragione l'analisi critica della proposta di riforma costituzionale del Governo per l'introduzione del premierato, curata da Astrid e sottoscritta da trenta costituzionalisti e politologi, aveva indicato come condizioni essenziali per l'ammissione della indicazione del candidato premier l'assenza di un premio di maggioranza (comunque configurato) oltre che l'inesistenza di un vincolo all'esercizio dei poteri presidenziali ².

E' dunque evidente che una parte non marginale dei rilievi di illegittimità costituzionale, formulati nei confronti della proposta del Governo per l'introduzione del premierato³ ora all'esame delle Camere, si possono riproporre tal quali nei confronti della proposta di riforma elettorale che prevede l'indicazione preventiva del candidato premier designato dalla coalizione elettorale (con l'aggravante derivante dalla sua proposizione in legge ordinaria, anziché in una legge di revisione costituzionale); entrambe le proposte, in definitiva, appaiono incompatibili con la forma di governo parlamentare adottata dalla nostra Costituzione.

Non ci pare del resto inverosimile l'ipotesi che i promotori della nuova legge elettorale siano mossi proprio dal venir meno della certezza sulla possibilità di giungere alla approvazione definitiva della riforma tendente alla introduzione in Costituzione

² ASTRID, AA. VV., *Costituzione quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Passigli Editori, 2024, pagg. 74-78.

³ Rilievi elencati, in sintesi, nell'appena cit. ASTRID, *Costituzione quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, passim.

dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, incertezza accentuata dall'esito del referendum sulla giustizia del 22-23 marzo 2026. Con l'anticipazione nella legge elettorale di un premierato di fatto fondato sulla elezione popolare indiretta, essi mirano a conseguire, nella sostanza, lo stesso risultato, senza dover ricorrere a una revisione costituzionale che non raggiungerebbe la soglia della maggioranza qualificata e dunque rischierebbe di essere travolta dal successivo referendum.

Siamo di fronte, in altri termini, a un uso improprio della legge ordinaria elettorale per introdurre modificazioni rilevanti alla forma di governo e all'equilibrio dei poteri costituzionali.