

Premierato: se l'instabilità si sposta dal Palazzo alle urne

di Andrea Pedrazzani e Francesco Zucchini

La proposta di riforma costituzionale sul premierato vuole rafforzare la figura del presidente del Consiglio: sarebbe eletto direttamente e avrebbe il potere di sciogliere il parlamento. Potrebbe però aumentare anche il ricorso a elezioni anticipate.

La riforma costituzionale

Il disegno di legge costituzionale che propone di introdurre il premierato è attualmente in discussione nel Parlamento italiano. Dopo una prima approvazione al Senato, il Ddl Meloni-Casellati prosegue il suo iter alla Camera dei deputati.

Secondo i promotori, il premierato introduce alcuni elementi che migliorerebbero il funzionamento della democrazia italiana. In primo luogo, l'elezione diretta del presidente del Consiglio renderebbe più semplice per gli elettori capire a chi attribuire le responsabilità dell'operato del governo. In secondo luogo, in base alle nuove regole, l'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del governo comporterebbe automaticamente lo scioglimento del Parlamento. Ciò ridurrebbe il rischio che si formino maggioranze di governo disallineate rispetto alle preferenze dell'elettorato. In terzo luogo, la riforma attribuirebbe al presidente del Consiglio la facoltà di sciogliere le Camere, a beneficio della stabilità di governo. Il potere di licenziare il Parlamento – la minaccia di “mandare tutti a casa” – rappresenta infatti un efficace strumento attraverso cui il capo del governo riesce a disciplinare la sua maggioranza. La riforma impedirebbe anche la formazione di un governo alternativo durante la stessa legislatura senza il consenso del premier.

Se approvata, la riforma darebbe vita a un sistema di governo senza precedenti, in Italia e non solo. Sebbene in alcune democrazie il primo ministro possa sciogliere unilateralmente il parlamento e indire elezioni anticipate, in quasi nessun paese ciò si combina con la sua elezione diretta. L'unico caso comparabile è Israele, dove una forma di premierato simile rimase in vigore tra il 1992 e il 2001. C'è però un'importante differenza: la riforma prevede che l'elezione del primo ministro sia contestuale a quella del Parlamento, come accadeva in Israele, ma il Ddl Meloni-Casellati introduce un premio che assicura una maggioranza di seggi alle liste collegate al premier eletto, mentre a Tel Aviv erano eletti mediante due schede separate.

La tabella 1 riassume le caratteristiche principali della riforma del premierato, confrontandole con le norme attualmente in vigore in Italia e con il modello tedesco, imperniato sul meccanismo della sfiducia costruttiva, a cui si fa spesso riferimento nei dibattiti sulle riforme.

Perché questa riforma?

Dalla fine della Seconda guerra mondiale i governi italiani hanno avuto una vita media inferiore ai due anni. Secondo i fautori della riforma, è proprio quest'instabilità cronica a minare l'efficacia delle politiche pubbliche e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Giorgia Meloni ha più volte descritto il premierato come "la madre di tutte le riforme", progettato per fornire all'Italia la tanto attesa stabilità governativa. Conferendo il potere di scioglimento delle Camere al presidente del Consiglio e rendendo più difficile la sua sostituzione in corso di legislatura, la riforma intende infatti creare le condizioni per governi più duraturi.

Cosa accadrebbe con il premierato?

I governi italiani durerebbero davvero di più se la riforma fosse approvata? Il nostro studio ne ha valutato il potenziale impatto mediante una tecnica statistica nota come "analisi della sopravvivenza". Abbiamo utilizzato dati comparati, classificando i governi in due categorie: quelli che terminano perché sostituiti in corso di legislatura da nuovi governi, senza passare per elezioni; quelli che terminano a causa dello scioglimento anticipato del Parlamento. Abbiamo poi confrontato la riforma del premierato con due alternative: l'attuale assetto costituzionale italiano e il modello tedesco.

I risultati suggeriscono che, se approvata, la riforma aumenterebbe la longevità dei governi italiani rispetto a quanto accade ora. Perché il premierato abbatterebbe drasticamente il rischio che un governo venga sostituito da un altro nel corso della stessa legislatura: un premier eletto direttamente non potrebbe essere facilmente destituito da nuove alleanze formatesi in Parlamento (il cosiddetto "ribaltone"), come è spesso accaduto in Italia. Tuttavia, la riforma aumenterebbe al contempo la probabilità di elezioni anticipate. Poiché il primo ministro trarrebbe legittimità direttamente dagli elettori, sciogliere le Camere di fronte a una crisi diverrebbe un'opzione assai attraente. In altri termini, la riforma del premierato non farebbe scomparire l'instabilità di governo, ma la trasferirebbe dall'arena parlamentare a quella elettorale.

L'alternativa tedesca

La Germania offre un modello diverso: in base al meccanismo della sfiducia costruttiva, un governo può essere rimosso solo se una maggioranza parlamentare è pronta a sostituirlo con un nuovo esecutivo. La nostra analisi mostra che, se l'Italia lo adottasse, i governi avrebbero una vita più lunga: si ridurrebbero sia le sostituzioni di esecutivo a legislatura in corso, sia il ricorso a elezioni anticipate. Rispetto a quanto accade con le regole vigenti, la durata dei governi italiani sarebbe dunque maggiore se fosse approvato il premierato, ma ancor più se si adottasse il modello tedesco.

Conseguenze sul sistema di pesi e contrappesi

Se approvata, la riforma Meloni-Casellati ridisegnerebbe profondamente l'assetto costituzionale, redistribuendo i poteri tra le istituzioni politiche di vertice. Non solo indebolirebbe il

ruolo tradizionale del Presidente della Repubblica come arbitro delle crisi di governo, ma ribalterebbe il rapporto di fiducia tra Parlamento e presidente del Consiglio tipico delle democrazie parlamentari. Prodotta dal premio assegnato al primo ministro eletto, la maggioranza parlamentare sarebbe espressione della fiducia che l'elettorato ripone nel premier. Uno svuotamento sostanziale delle prerogative del legislativo a favore del capo del governo.

Scegliere tra due tipi di instabilità

Le varie opzioni di riforma sono adatte a gestire diversi tipi di instabilità politica. Se nel premierato lo stallo politico tende a essere risolto attraverso elezioni anticipate, il modello tedesco promette crisi di governo poco frequenti e più silenziose, ricomposte in gran parte all'interno del Parlamento. In definitiva, la questione non è se l'Italia possa abolire del tutto l'instabilità, ma quale forma di instabilità preferisca affrontare. Il dibattito va oltre i dettagli dell'ingegneria costituzionale. Riguarda il modo in cui si ritiene che i governanti debbano rendere conto ai cittadini, la frequenza con la quale si intende chiedere agli elettori di fare da arbitro nelle crisi politiche e quale tipo di instabilità si ritiene più nociva per il funzionamento della democrazia. Riguarda la natura della democrazia, se deve essere ancora rappresentativa e parlamentare.