

POLITICAL POSITION PAPER

<p>TITOLO <i>Usa un titolo che Indica chiaramente l'argomento o la questione trattata.</i></p>	<p>Analisi e critiche sul premierato.</p>
<p>KEYWORDS <i>Elenca le parole chiave (3-5) che meglio riflettono il contenuto della proposta</i></p>	<p>Premierato; Costituzione; forma di governo; legge elettorale; premio di maggioranza.</p>
<p>EXECUTIVE SUMMARY <i>Riassumi in massimo 10 righe la proposta politica, evidenziando cosa viene proposto, perché, e come realizzarlo.</i></p>	<p>Questo paper mira a evidenziare le criticità presenti nella proposta di revisione costituzionale nota come “premierato” senza volersi spingere a formulare una controproposta in quanto vi è un’eccessiva varietà e discrezionalità sulle alternative forme di governo.</p>
<p>CONTESTO <i>Fornisci una breve panoramica dell'argomento, spiegando perché è rilevante e qual è l'attuale stato delle cose</i></p>	<p>Il disegno di legge costituzionale, approvato il 3/11/2023 dal CdM, è stato approvato in prima deliberazione dal Senato il 18/06/2024 ed ora si attende la seconda delibera (come previsto dall’art. 138 Cost.) a cui potrebbe seguire l’indizione del referendum costituzionale per via del probabile mancato raggiungimento del quorum dei due terzi dei componenti di ambo i rami del Parlamento. Dunque, il corpo elettorale sarà chiamato ad esprimersi su tale riforma e per questo risulta rilevante acquisire una sufficiente comprensione della questione per sapere come votare.</p>
<p>POSIZIONE</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Dichiarazione della posizione: Esprimi chiaramente la tua posizione sull'argomento.</i> ▪ <i>Importanza: Spiega perché questa posizione è importante e quali sono le sue implicazioni politiche.</i> 	<p>La forma di governo nominata “premierato” presenta forti problematicità e incoerenze e, nell’eventuale approvazione della revisione costituzionale, porterà ad un assetto istituzionale disfunzionale e, forse, anche pericoloso: per tali ragioni va contrastata.</p>
<p>PROPOSTA <i>Illustra nel dettaglio le azioni concrete e specifiche che proponi di intraprendere in base alla tua posizione. Questa parte è il cuore del documento.</i></p>	<p style="text-align: center;">IN MERITO ALLA RELAZIONE DEL DDL:</p> <p style="text-align: center;">1 di 4] Obiettivi fuorvianti rispetto al contenuto della riforma</p> <p>Nella relazione presente nel d.d.l. cost. (disegno di legge costituzionale) si afferma che l’obiettivo dello stesso è “di offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l’instabilità dei Governi, l’eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il «transfughismo» parlamentare”. Ma tale riforma costituzionale non tratta e non pone alcuna proposta di soluzione in merito alla eterogeneità e volatilità delle maggioranze, tanto meno sul transfughismo parlamentare; quindi, è fuorviante che si faccia riferimento a tali problemi se poi non si propone nulla per risolverli.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. L’eterogeneità delle maggioranze dipende dal voto popolare, dal sistema partitico-sociale e dalla legge elettorale; quindi, se dal risultato elettorale non ne è uscito alcun vincitore – cioè, un

	<p>contesto in cui nessuna lista o coalizione di liste ha raggiunto sufficienti voti per ottenere la maggioranza assoluta dei seggi in ambo i rami del Parlamento – inevitabilmente la coalizione di governo che si formerà sarà costituita mediante accordi post-elettorali (e quindi, probabilmente, formando una coalizione eterogenea nonché diversa da quella pre-elettorale).</p> <ol style="list-style-type: none">2. In merito alla volatilità delle maggioranze, essa dipende dalla coesione interna alla coalizione, cioè alla capacità dei partiti di trovare e mantenere gli accordi o compromessi necessari per la governabilità per tutta la durata della legislatura; quindi, dipende da fattori “socio-culturali”, “politici” e “diplomatici” dei partiti stessi e non dalla forma di governo e dal sistema elettorale.3. Il transfughismo parlamentare dipende, oltre che dalla capacità di coesione interna del partito, dai disincentivi previsti per i singoli parlamentari di poter cambiare gruppo parlamentare, ma siccome tale riforma costituzionale nulla prevede in merito, nulla potrà andare a cambiare rispetto allo stato attuale.4. Inoltre, i promotori della riforma promettono che grazie al “premierato” non saranno possibili i governi tecnici. Da una parte la riforma prevede che PCM deve essere eletto in una delle due Camere, (diversamente i ministri che formano il CdM possono anche non essere parlamentari), dall'altra parte non impedisce in alcun modo la formazione di governi di unità/solidarietà nazionale o di larghe intese oppure la formazione di governi con maggioranze diverse da quelle pre-elettorali, i cd “ribaltoni” (perché in caso di caduta del governo, nuovo PCM nominato dal PdR - che sia lo stesso del governo precedente o un parlamentare appartenente a una lista collegata al PCM precedente - sarebbe in grado di formare una nuova coalizione di governo con partiti anche diversi rispetto alla coalizione pre-elettorale). <p style="text-align: center;">2 di 4] Inefficacia della clausola antiribaltone</p> <p>Nella relazione del d.d.l. cost. si afferma che esso vorrebbe garantire “il rispetto del voto popolare e la continuità del mandato elettorale conferito dagli elettori, prevedendo, mediante un’apposita clausola «anti-ribaltone», che il Presidente del Consiglio dei ministri in carica possa essere sostituito solo da un parlamentare della maggioranza e solo al fine di proseguire nell’attuazione del medesimo programma di Governo: la rottura definitiva del patto di governo determina lo scioglimento delle Camere e il ritorno al giudizio degli elettori stessi”.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Questa clausola non è in grado di rendere giuridicamente vincolante il proseguimento dell’attuazione del programma di governo, stabilito in fase pre-elettorale. N.B.: il proseguimento dell’attuazione del programma di governo non è più presente nel testo approvato al Senato; quindi, è ora possibile per il governo (presieduto da un parlamentare della stessa maggioranza, il cd “Presidente del Consiglio subentrante”) di portare avanti un
--	---

programma di governo diverso, andando però contro alla propaganda dei promotori della riforma.

2. Inoltre, non garantisce che la maggioranza rimanga la stessa anche dopo che il PCM sia stato sostituito da un parlamentare della stessa maggioranza, in quanto, quest'ultimo, potrebbe benissimo formare un nuovo governo con una nuova maggioranza (casomai obbligherebbe solo il gruppo parlamentare di appartenenza, a rimanere al governo, potendo però cambiare alleati).

3 di 4] Impossibile la coesistenza della salvaguardia del principio di rappresentatività con la garanzia (aprioristica) del premio di maggioranza

Nella relazione del d.d.l. cost. si afferma la volontà di salvaguardare il principio di rappresentatività, ma ciò non sarebbe possibile in presenza di un premio di maggioranza che vorrebbe assicurare la maggioranza assoluta dei seggi a un partito o coalizione indifferentemente dal risultato elettorale.

4 di 4] Riduzione del ruolo del PdR

Nella relazione del d.d.l. cost. si afferma la volontà "di preservare al massimo grado le prerogative del Presidente della Repubblica" ma ciò è smentito dalla stessa riforma che riduce le prerogative del PdR senza prevedere alcun bilanciamento. Quindi, che si sia d'accordo o meno sulla riduzione delle prerogative del PdR, il dato di fatto è che tale ridimensionamento esiste e smentisce quanto affermato nella relazione dai promotori della riforma.

IN MERITO AL TESTO DELLA RIFORMA APPROVATO AL SENATO

1 di 8] Incoerenza dell'abolizione dei senatori a vita con la ratio della riforma

L'abolizione dei senatori a vita (modifica dell'art. 59, comma 2, Cost.) ha poco a che vedere con gli obiettivi del d.d.l. cost., indifferentemente dal fatto che si possa condividere tale singola modifica.

Sarebbe stato meglio se tale proposta fosse stata presentata all'interno della riforma sul taglio del numero dei parlamentari oppure se fosse stata inserita in un distinto disegno di legge costituzionale.

2 di 8] Inutile modifica degli scrutini per l'elezione del PdR

L'aumento del numero di scrutini da tre a sei per passare dal quorum a maggioranza qualificata al quorum a maggioranza assoluta per l'elezione del PdR (modifica dell'art. 83, comma 3, Cost.) è abbastanza irrilevante, in quanto si limiterebbe ad aumentare i tempi per l'elezione del PdR senza fornire alcuna garanzia sulla terzietà del PdR (terzietà, neutralità, superpartes, è teoricamente garantita dalla maggioranza qualificata; dunque, viene meno comunque con l'abbassamento del quorum a maggioranza assoluta).

3 di 8] Incoerenza e contraddizioni della nuova forma di governo

Vi è un'enorme insensatezza nel prevedere che il PCM debba avere contemporaneamente il sostegno del corpo elettorale e la fiducia di entrambi i rami del Parlamento. Se già l'attuale Costituzione, dove vige il doppio rapporto fiduciario, risulta illogica, aggiungerci la legittimazione

popolare diretta del PCM andrebbe solo ad ampliare la medesima incoerenza. Inoltre, i poteri del PdR, come la formazione del Governo e lo scioglimento anticipato delle Camere, risulterebbero sostanzialmente nulli, privi di efficacia, inutili atti formali.

Dunque, se il PCM venisse eletto direttamente dal corpo elettorale, allora dovrebbe venire meno il ruolo del PdR, che quindi andrebbe indirettamente ridimensionato, come il rapporto fiduciario col Parlamento. In tal caso, però, non si parlerebbe di una razionalizzazione della forma di governo parlamentare verso il premierato, bensì di una vera e propria forma di governo presidenziale, cioè con l'elezione diretta del Capo di Stato che funge anche da Capo del Governo e la netta separazione tra legislativo ed esecutivo.

4 di 8] Complicazioni in caso di sfiducia verso il PCM o sue dimissioni

Si sancisce l'obbligo per il PdR di assegnare nuovamente l'incarico di PCM allo stesso dimissionario, eletto direttamente dal popolo. Come può un PCM sfiduciato ricevere una nuova fiducia da parte della stessa maggioranza, senza procedere ad un rimpasto di Governo (modifica della rosa dei ministri) o ad un cambio del programma di Governo e dunque, senza ricorrere ai cosiddetti "accordi di palazzo" (cioè a modifiche post-elettorali dell'indirizzo politico definito in fase pre-elettorale) i cui promotori della riforma vorrebbero eliminare definitivamente? Inoltre, se il PdR nominasse alla carica di PCM un parlamentare della maggioranza di governo collegata al PCM dimissionario o sfiduciato, esso - non eletto dal corpo elettorale per ricoprire tale carica - risulterebbe più forte del precedente - che, invece, era appositamente eletto - in quanto non potrebbe essere sfiduciato senza comportare l'automatico scioglimento anticipato delle Camere; creando così un controsenso nella ratio del premierato come "Governo scelto dal popolo".

5 di 8] Impossibilità del premio di maggioranza al di sotto del quorum

N.B.: in modo indiretto e vago, tale problema è già stato individuato sia al punto 9), della Parte I che al punto 7), Parte III, dell'ATN (analisi tecnico-normativa) dello stesso d.d.l. cost.

Secondo la sent. n. 35/2017 della Corte cost., non è possibile garantire la maggioranza assoluta dei seggi aprioristicamente da quale sia stato il risultato delle elezioni.

La Corte cost., nello specifico, ha dichiarato che per ottenere il premio di maggioranza bisogna soddisfare un quorum sufficientemente alto (ad esempio, il 40% dei voti: quorum previsto nell'Italicum a cui la Consulta non ha espresso alcuna contrarietà su tale soglia) e se non lo si raggiungesse allora non si potrebbe svolgere un secondo turno di ballottaggio (al fine di assegnarlo per forza a qualche lista o coalizione) perché a tale turno parteciperebbero le liste che, per l'appunto, non hanno raggiunto tale quorum di accesso al premio nel primo turno, rendendo sostanzialmente inesistente la necessaria garanzia di non eccessiva distorsività del risultato elettorale che la soglia dovrebbe assicurare. Quindi, se nessuna lista raggiunge il quorum, non si può assegnare il premio di maggioranza: ciò comporterebbe l'impossibilità per il PCM eletto di avere la maggioranza assoluta in Parlamento, rendendo inattuabile/impraticabile la nuova Costituzione proposta.

In tale circostanza (cioè, in cui nessuna lista o coalizione abbia ottenuto il 40% dei voti), la legge elettorale dovrebbe prevedere un continuo ritorno

alle urne affinché una lista o coalizione non riesca a soddisfare i requisiti per accedere al premio di maggioranza.

In conclusione, se non si trova una soluzione (contemporaneamente o precedentemente alla seconda deliberazione sul d.d.l. cost.) al problema dell'accesso al premio di maggioranza (che soddisfi le accortezze necessarie per evitare l'incostituzionalità), questo disegno di legge costituzionale diverrebbe inapplicabile.

6 di 8] Necessaria futura modifica della l. n. 400 del 1988

Bisognerà andare a rivedere la l. n. 400/1988, in merito all'organizzazione e funzionamento del governo, in quanto, in caso di approvazione del premierato, il ruolo del Cdm perderebbe di responsabilità perché i ministri, potendo essere revocati dal PCM, renderebbero le delibere, le decisioni e le votazioni del Cdm inutili.

Inoltre, la politica generale non verrebbe più determinata dal Cdm bensì dal PCM, ormai non più *primus inter pares*.

7 di 8] Rischio derive illiberali (mancata separazione dei poteri e indipendenza della magistratura)

Nel caso in cui venisse approvato il premierato, se durante la legislatura, il Parlamento fosse chiamato ad eleggere il PdR, i giudici costituzionali e i componenti laici del CSM, si rischierebbe di avere la stessa forza politica in molte delle istituzioni che, invece, dovrebbero essere tra loro indipendenti. Il rischio è di avere la stessa forza politica come: maggioranza assoluta in Parlamento, PCM, PdR (che presiede il CSM e nomina $\frac{1}{3}$ dei componenti della Corte Cost.), $\frac{1}{3}$ dei componenti del CSM e $\frac{2}{3}$ dei componenti della Corte Cost. (cioè, $\frac{1}{3}$ eletti dal Parlamento in seduta comune e $\frac{1}{3}$ dal PdR). Ciò accade perché la maggioranza di governo riuscirebbe ad avere i numeri per poter eleggere tali cariche quasi senza doversi accordare con le opposizioni. Tale forza politica dominante sarebbe formalmente e sostanzialmente guidata da una sola persona, il PCM (nonché, probabilmente, coincidente col segretario di partito di maggioranza), rafforzando l'elemento personalistico già presente in politica. Inoltre, la maggioranza parlamentare sarebbe in grado anche di cambiare il regolamento di Camera e Senato (nonché la legge elettorale) senza aver alcun bisogno di negoziare con le opposizioni.

N.B.: il rischio della "tirannia della maggioranza" (teorizzata per primo da Tocqueville nell'Ottocento) è un'eventualità già possibile a Costituzione invariata, ma con tale riforma se ne aumenterebbe di molto la probabilità che possa accadere, passando dall'essere frutto di una congiuntura politica particolare a divenire un inaccettabile contesto ordinario.

8 di 8] Rafforzamento della questione di fiducia

Lo strumento della questione di fiducia verrebbe rafforzato col premierato perché pone il Parlamento al bivio tra approvare il provvedimento del Governo e il (quasi) automatico scioglimento anticipato delle Camere. Allo stato attuale, invece, in caso di mancata approvazione di un provvedimento a cui è stata posta la questione di fiducia il Governo sarebbe obbligato alle dimissioni ma il Parlamento potrebbe riuscire a formare un nuovo Governo.

Ad ampliare la gravità di tale rafforzamento si ricorda che il Governo può porre la questione di fiducia su tutti i disegni e progetti di legge, non essendoci alcuna materia esclusa prevista in Costituzione (ad eccezione di

	<p>alcuni limiti posti dai regolamenti parlamentari in merito agli <i>interna corporis acta</i>).</p>
<p>ARGOMENTAZIONI <i>Supporta la tua posizione con ragioni solide</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Argomento 1: Presenta il primo argomento a sostegno della tua posizione. Spiega i benefici e fornisci dati, esempi o citazioni che supportano il tuo punto di vista.</i> ▪ <i>Argomento 2: Presenta il secondo argomento, seguendo la stessa struttura.</i> ▪ <i>Argomento 3: Continua con ulteriori argomentazioni, se necessario.</i> 	<p>[le argomentazioni sono parte integrante dell’analisi; dunque, si trovano nel riquadro “proposta”]</p>
<p>CONTRO-ARGOMENTAZIONI <i>Anticipa obiezioni e rispondi in modo efficace</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Controargomentazione 1: Identifica una possibile obiezione alla tua posizione e rispondi con contro-argomentazioni solide.</i> ▪ <i>Controargomentazione 2: Ripeti per altre obiezioni comuni.</i> 	<p style="text-align: center;">Replicare il modello regionale (o comunale) a livello nazionale</p> <p>A livello regionale è previsto già un sistema simile al premierato (definito più propriamente “neo-parlamentare”), che prevede l’elezione congiunta del Consiglio regionale (l’organo legislativo regionale) e del Presidente della Giunta regionale (vertice dell’organo esecutivo regionale), con un sistema elettorale che garantisce sempre la maggioranza al Presidente eletto e prevedendo un rapporto tra legislativo ed esecutivo definito dalla regola del <i>aut simul stabunt aut simul cadent</i> (la sfiducia all’esecutivo o le sue dimissioni comportano l’automatico scioglimento anticipato dell’organo legislativo).</p> <p>Ma tale forma di governo, pur non essendo stata considerata incostituzionale a livello substatale (regionale e comunale), non è replicabile a livello statale/nazionale in quanto poco garantista, troppo propensa alla governabilità a scapito della rappresentatività e del pluralismo e senza un reale ruolo di controllo del Parlamento sul Governo (rendendo il primo un mero ratificatore delle decisioni prese dal secondo). Inoltre, se è vero che con tale sistema si otterrebbe un governo di legislatura (un governo stabile, C. cost. sent. n. 2/2004), ogni crisi interna alla maggioranza di governo (situazione molto frequente a livello nazionale nella storia italiana), andrebbe ad anticipare la durata della legislatura stessa; per fare un esempio, invece di avere 5 governi in una sola legislatura di 5 anni, avremo 5 legislature di un anno a testa con governi di legislatura per ogni anno.</p> <p style="text-align: center;">La coesione e il forte sostegno elettorale della coalizione di cdx</p> <p>L’attuale sistema partitico e l’attuale rapporto tra le forze politiche permette alla coalizione di cdx di avere sufficienti voti per ottenere l’eventuale premio di maggioranza senza violare le condizioni poste dalla Consulta nella sent. n. 35/2017 (soglia del 40% dei voti per accedere al</p>

	<p>premio); dunque, il problema del mancato raggiungimento di tale condizione - e, quindi, il mancato accesso al premio di maggioranza - non si pone.</p> <p>A tale contro-argomentazione si possono dare più obiezioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La legge elettorale dovrebbe comunque prevedere come la stessa dev'essere applicata nella circostanza in cui nessuna lista o coalizione di liste ottenga la soglia per accedere al premio di maggioranza. - Non è detto che l'attuale assetto politico rimanga identico per sempre, anzi, l'Italia ha molta esperienza in merito alla volatilità del corpo elettorale. <p style="text-align: center;">La contingenza favorevole al premierato</p> <p>Alle elezioni politiche del 2022 si è realizzato un risultato compatibile con la nozione di "premierato all'inglese" (o c.d. premierato debole) - cioè il modello Westminster applicato nel Regno Unito - in quanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La coalizione che ha ottenuto la maggioranza relativa alle elezioni si è trasformata in coalizione di governo, - La leader della coalizione vincente ha assunto la posizione di Capo del Governo - E, teoricamente, il programma della coalizione è stato convertito in programma di governo. <p>N.B.: questa situazione che si realizzò anche nel 1994, nel 2001 e nel 2008. Ma tutto ciò è dipeso non dalla legge elettorale, né dalla forma di governo, ma dal modo in cui gli elettori hanno votato (una forte coalizione di cdx e opposizioni divise tra loro), che, dunque, non ha nulla a che vedere con la riforma costituzionale del "premierato all'italiana" o "premierato elettivo".</p>
<p>CONCLUSIONE <i>Ribadisci brevemente i punti principali della tua proposta e i benefici che ne deriverebbero per il Sistema Paese</i></p>	<p>L'Italia necessita di molte riforme costituzionali (normative e anche regolamentari) per risolvere i problemi pluridecennali della sua forma di governo (come: bicameralismo paritario, doppio rapporto fiduciario, abuso nel ricorso alla decretazione d'urgenza, alla questione di fiducia e ai maxi-emendamenti da parte del Governo, incoerente riparto delle competenze tra Stato e Regioni, Parlamento meramente ratificatorio delle scelte prese in altre sedi e così via), ma tali riforme devono essere fatte bene, devono essere coerenti e funzionali, altrimenti si andrebbe soltanto a peggiorare la situazione attuale già problematica.</p>
<p>MINISTERI DI RIFERIMENTO <i>Elenca il o i ministeri sotto i quali ricadrebbe per competenza per la proposta</i></p>	<p>Riforme istituzionali e semplificazione normativa.</p>
<p>BUDGET <i>Se possibile, indica la più realistica stima di budget per realizzare la proposta, basandoti su riferimenti oggettivi e spiegando come è stata calcolata</i></p>	<p>Nessun costo, dato che questo paper non propone controproposte.</p>
<p>FONTI E RIFERIMENTI <i>Elenca tutte le fonti utilizzate per supportare le tue argomentazioni, seguendo uno stile di citazione appropriato.</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A. Florio, <i>Sull'applicabilità della forma neoparlamentare regionale all'elezione del Presidente del consiglio</i>, in Italian Papers On Federalism, Rivista giuridica on-line - ISSIRFA - CNR, n. 3/2024

	<ol style="list-style-type: none">2. A. Lucarelli, <i>Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità</i>, in <i>Rivista AIC</i>, 18/12/20233. <i>Appello dei costituzionalisti sull'introduzione del premierato</i>, in <i>Questione Giustizia online</i>, 18/6/20244. <i>Disegno di legge costituzionale d'iniziativa del Governo, A.S. 935</i>, il testo della riforma5. G. Ferri, <i>I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017</i>, in <i>Osservatorio sulle fonti</i>, n. 3/20176. N. Rossi, <i>Premierato elettivo e organi di garanzia, Toccare la Costituzione con mano tremante</i>, in <i>Questione Giustizia</i>, 8/1/20247. N. Rossi, <i>Il premier "pigliatutto" e lo squilibrio tra poteri</i>, in <i>Questione Giustizia</i>, 21/5/20248. S. Fabiani, <i>Il premierato: come cambia la forma di governo. Analisi</i>, in <i>Diritto.it</i>, 4/10/20249. S. Mangiameli, <i>Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene</i>, in <i>federalismi.it</i>, 7/6/202310. <i>Testo a fronte tra la Costituzione vigente, il disegno di legge del Governo (A.S. 935) e il testo approvato dal Senato</i>11. <i>Testo approvato dal Senato</i>
--	---