

PREMIERATO FORTE E PREMIERATO ELETTIVO

di Giovanni Sartori

La dizione «premierato» indica un sistema parlamentare nel quale il potere esecutivo sovrasta il potere legislativo e nel quale il primo ministro comanda i suoi ministri. L'idea è di un governo *sopra* l'assemblea che ribalta il governo *della* assemblea (l'assemblearismo). Va da sé, pertanto, che il premierato sta per «governo forte» nel senso di governo efficiente, di governo in grado di governare. Dire «premierato forte» è pleonastico: se è premierato, è per definizione forte (strutturalmente parlando).

Qual è il senso, allora, della distinzione tra premierato forte e premierato elettivo? L'argomento è, qui, che l'elezione diretta del premier, del Capo del governo, lo rende forte, e che lo rende forte perché lo rende inamovibile. Vero o falso? Il premierato elettivo è stato sperimentato soltanto in Israele, e l'esperimento è già stato cancellato dopo tre prove tutte disastrose¹. Si dirà che un solo fallimento non basta per condannare una formula, anche se questa condanna precede l'esperimento israeliano (io lo avevo già criticato nel 1994, e cioè prima che venisse messo alla prova), e quindi risulta da ragioni argomentate e non soltanto da un fallimento pratico. Alla domanda risponderò dunque così: più falso che vero. Per ora. Perché sul punto tornerò. Al momento mi interessa stabilire che la differenza tra premierato forte e premierato elettivo è che la prima dizione denota un esito (la governabilità), mentre la seconda indica una strumentazione (lo strumento dell'elezione diretta).

Sino a oggi nessun premierato poggia su una elezione diretta. È inesatto e sbagliato raccontarci che in Inghilterra è «come se» il premier sia eletto dagli elettori. Se così fosse non sarebbe cambiabile. Invece Eden, Macmillan, Douglas-Home, Wilson e,

¹ Sul punto vedi Ottolenghi (2002).

da ultimo, la Thatcher sono stati tutti sostituiti in corso di legislatura senza nessun rinvio alle urne. Il premier inglese non risulta da una elezione «quasi diretta». Risulta invece dal fatto che il sistema inglese è bipartitico (per la definizione che ne dò in Sartori 1976, pp. 185-192), che i governi inglesi sono monopartitici, e che i partiti inglesi praticano il principio della leadership. Sono queste le premesse dalle quali discende che il leader del partito che vince le elezioni diventa automaticamente primo ministro.

Un discorso analogo vale per il cancellierato tedesco. In Germania il Capo del governo è eletto dal *Bundestag*, e la costituzione ne prevede la sostituibilità mediante un voto di sfiducia costruttivo. Se il cancelliere tedesco è tanto prevedibile quanto lo è il premier inglese, è perché anche in Germania si è affermato il principio della leadership (di partito), e perché il sistema partitico è (oggi) del tipo 2 + 2: due partiti maggiori in zona 40%, e due partiti molto minori in zona 10%. Pertanto va da sé – lo impone il principio maggioritario – che la guida del governo spetti al partito dominante di una coalizione a due. Ma, insisto, in entrambi i casi il premier è soltanto *prevedibile*: non è né creato né blindato da nessuna elezione popolare.

Se questi sono i modelli, o comunque i precedenti, perché mai in Italia si chiede che il premierato sia posto da una elezione diretta o quasi-diretta? La migliore risposta che mi viene in mente è che la nostra ingegneria costituzionale è troppo politicizzata. Mentre il costituzionalista «puro» lavora all'interno della costituzione vigente, il riformatore che ne esce (come deve) è troppo «impuro», troppo al servizio di una politica e della sua parte politica. Lo studioso per il quale *magis amica veritas* sa che la forma di governo, o il sistema di governo, dipende da due antefatti: il sistema elettorale e poi il sistema partitico che ne deriva. L'edificio è a tre piani; ma il nostro riformatore politicizzato non vuol vedere, o comunque non vuole toccare, i primi due: è un «terzopianista» che si installa al terzo piano e vorrebbe aggiustare tutto da lì. Che è come costruire una casa cominciando dal tetto invece che dalla cantina.

Nel recente rilancio del riformismo costituzionale del governo Berlusconi la destra si è divisa tra «officine» impaniate nei loro dissensi, mentre la sinistra ha trovato slancio nel pensatoio dalemiano, la Fondazione Italiani-Europei, ed ha formulato un disegno di legge il cui primo firmatario è il Senatore Tonini (strettamente legato a Stefano Ceccanti e alla suddetta Fonda-

zione, nella quale siede come consigliere di amministrazione). Ma prima di arrivare al disegno di legge Tonini è importante capire perché per il pensatoio dalemiano tanto il sistema elettorale (il *Mattarellum*) quanto il sistema partitico (oramai il più frantumato di tutto l'Occidente) siano divinità intoccabili.

Sono intoccabili – si risponde – perché non esiste una maggioranza politica concorde sul come cambiarli. Ma è una risposta che non accetto. Lo studioso faccia lo studioso, e cioè serva il sapere e non il potere. Se poi i politici vogliono fare e sbagliare di testa propria, tanto peggio per loro. È normale che il politico cerchi lo studioso ideologizzato che lo asseondi; ma se non lo trovasse, forse darebbe retta a chi ne sa più di lui. Non solo lo studioso serio non dovrebbe servire il Principe; ma nel servirlo lo peggiora.

La mia idea dello studioso serio è che dati i fini (o perché se li sceglie da sé, o perché li accetta dal contesto etico-politico nel quale opera), i mezzi, e cioè la strumentazione, il modo per conseguirli, sono una partita di sua competenza. Il fine generalmente condiviso e perseguito oggi in Italia è quello di un sistema di alternanza bipolare che produca governabilità, e cioè governi non solo stabili, ma soprattutto efficienti. È un fine che sottoscrivo. Ma osservo che è stato malissimo servito da un pessimo sistema elettorale che ha figliato un disastroso sistema partitico. Pertanto è da gran tempo che mi sono chiesto 1) se un sistema bipolare richieda necessariamente un sistema maggioritario a un turno, 2) se non sia proprio il *Mattarellum* il moltiplicatore dei nostri partiti, e 3) se non esistano strumentazioni alternative atte a meglio conseguire il fine proposto.

Alla prima domanda ho risposto no citando il fatto che quasi tutti i paesi dell'Europa Occidentale (salvo Inghilterra e Francia) sono, insieme, proporzionalisti e bipolari. Come si spiega? Una spiegazione io l'ho suggerita. Ma nessuno mi ha spiegato, che io sappia, se mi sbaglio e perché. Sul punto mi imbatto soltanto, quando mi va bene, in un muro di silenzio, o altrimenti nel linciaggio, nell'accusa di traditore del bipolarismo. Sul secondo punto sostengo da dieci anni che un sistema uninominale a un turno innestato su un preesistente pluripartitismo non riduce, ma invece moltiplica i partiti perché si fonda sul ricatto dei partitini. Qui nessuno ha l'impudenza di contraddirmi; ma il fissato del maggioritario glissa. E sul terzo punto il solo toccarlo è, per il politologo ideologizzato, provocazione e sacrilegio.

Quali sono, allora, le mie tesi? A scanso di involontari equivoci (da quelli volontari dei «falsari» di professione è impossibile difendersi) è bene che torni a precisare che io non sono anti-maggioritario. Infatti ho sempre sostenuto, in prima preferenza, il doppio turno, che è un sistema elettorale maggioritario. Però se debbo scegliere tra un sistema uninominale secco e i sistemi elettorali tedesco o spagnolo, allora i fatti parlano da soli: meglio una proporzionale «ben sbarrata» o fondata su circoscrizioni molto piccole. Meglio perché ha prodotto un sistema partitico non frammentato, bipolarismo e governabilità: proprio l'obiettivo che anche i nostri Mattarellisti ritengono di perseguire.

Ciò precisato, io sono per il premierato inglese o anche per il cancellierato. Ma faccio presente che il modello Westminster funziona come funziona perché i partiti rilevanti sono soltanto due. Noi di partiti ne abbiamo una dozzina (uno più, uno meno, e cioè dieci di troppo). Cosa ne facciamo? Il politologo «terzopianista» lascia capire che questo non è un problema. Se uno diventa otto (è al momento il caso della sinistra) si fa una coalizione a otto; e se diventa quattro (caso della destra) allora si fa una coalizione a quattro. È la stessa cosa? Assolutamente no: è cosa diversissima. Perché una coalizione è tanto più scollata, e quindi disfunzionale, quanto più è molteplice e eterogenea. Quanto al cancellierato la differenza è che qui si danno coalizioni minime (a due) che sono però dominate da un partito maggiore. Il che minimizza il problema.

Veniamo ora al premierato all'italiana, che è tutt'altra bestia. Come già accennato questa fattispecie è disegnata nel ddl Tonini del pensatoio dalemiano, ma anche, aggiungo ora, in un convergente e analogo ddl proposto dal senatore Malan di Forza Italia. Qui seguirò soprattutto il primo testo, che è il più significativo (il testo Malan non ha per ora padrini). Ma di volta in volta richiamerò anche il secondo. Il premierato all'italiana è caratterizzato da due proposte: l'elezione popolare diretta del Capo del governo, e dalla sua facoltà pressoché discrezionale di scioglimento della Camera dei deputati.

Sul primo punto il testo Tonini dice così: «L'elettore dispone di un unico voto su un'unica scheda per l'elezione del candidato nel collegio uninominale... e, a destra, l'eventuale nome del candidato alla carica di Primo ministro a cui il candidato del collegio può essere collegato». È, questo, l'equivalente di una elezione diretta? A mio parere sì, sicuramente sì. Tantovero che il primo ministro così designato non chiede la fiducia del

Parlamento: il Capo dello stato è obbligato a nominarlo e basta (nuovo testo dell'articolo 92 della Costituzione).

D'Alema sostiene invece che l'abbinamento dei candidati al Parlamento a un candidato primo ministro non è «una elezione diretta del premier all'israeliana», ma è un sistema nel quale «un candidato primo ministro viene eletto come capo di una maggioranza». Ma questa è una distinzione senza differenza. D'altronde D'Alema è sconfessato dallo stesso Tonini, che nella relazione che introduce il testo della nuova legge scrive senza infingimenti che uno strumento di innovazione da lui proposto è «l'elezione diretta del primo ministro».

Qui la difficoltà dei Toniniani e dei Malaniani (e per essi dei professori Ceccanti e Fabbrini che ne sono, per così dire, i retrostanti fornitori di dottrina) è che questa elezione diretta è stata provata soltanto in Israele con risultati disastrosi. Su di loro pesa pertanto la pesantissima obiezione di raccomandarci il defuntissimo modello israeliano. Obiezione alla quale si risponde che non è proprio così, che ci sono delle differenze. Sì, ci sono differenze. Quella che rilevo io è una differenza in peggio. Perché in Israele il voto per il premier veniva dato su una scheda a parte: il che dà libertà di scelta. A noi viene invece proposta una scelta senza libertà di scelta. Chi è di sinistra dovrà votare il candidato il cui nome è già stampato sulla scheda; e l'elettore di destra al quale magari piace Casini, oppure Fini, dovrà per forza votare Berlusconi. La differenza, esplicitamente accolta nella illustrazione sia del ddl Tonini come del ddl Malan sarebbe posta, invece, dal «modello svedese». In Israele si è esattamente capito che un premier di elezione diretta non può essere cambiato: per cambiarlo occorre una nuova elezione. Pertanto al premier israeliano «sfiduciato», o comunque paralizzato, spetta il potere e il diritto di sciogliere il Parlamento e di indire nuove elezioni. È (era) la logica di quel sistema. Si arriva così a un sistema esposto a elezioni continue. Ma per l'Italia – ci dicono – non sarebbe così. Non sarebbe così grazie al modello svedese, che viene recepito nell'art. 3 del ddl Malan come trascrivo: «Se una Camera nega la fiducia al governo il primo ministro ... rassegna le dimissioni ovvero propone lo scioglimento delle Camere». Il testo Tonini dice esattamente la stessa cosa: se una richiesta di fiducia viene respinta o se una mozione di sfiducia viene approvata «il primo ministro presenta al presidente della Repubblica le dimissioni ovvero la richiesta di elezioni anticipate» (art. 6).

Questa sarebbe dunque la terza via che concilia direttismo e parlamentarismo. Ma qui l'errore è madornale. In Svezia non c'è elezione diretta del premier, e quindi la Svezia è a questo effetto un sistema interamente parlamentare. E qualsiasi sistema parlamentare offre al premier, ovviamente, l'opzione di dimettersi; quel che non gli offre, il più delle volte, è l'opzione di decidere nuove elezioni. Ma se il premier è di elezione diretta non ha alcun senso consentirgli di dimettersi. Perché in tal caso avremmo un premier eletto sostituito da un premier che non lo è. Sarebbe un controsenso che la logica non consente. E quindi no: sotto la cortina fumogena di dizioni, appunto, fumogene – semi-parlamentarismo, premierato forte, neo-parlamentarismo – quel che ci viene venduto continua ad essere il modello israeliano, e cioè un sistema di governo caratterizzato in modo determinante dalla elezione diretta (non semi-diretta o quasi-diretta) del premier.

L'altro punto, connesso ma distinto, è quello dello scioglimento delle Camere. A questo proposito la proposta Tonini dice così: «Se richiesto dal primo ministro il presidente della Repubblica, sentito il presidente della Camera [...] indice elezioni per la Camera dei Deputati, anche anticipate» (nuovo testo dell'articolo 88 della Costituzione). Per fortuna al premier non viene consentito di indire elezioni posticipate (che so, di rinviarle di cinque anni); ma a parte questo divieto, il potere in questione è senza dubbio un potere discrezionale. «Sentire» il presidente della Camera è un sentire da nulla, tanto più che il progetto Tonini prevede, con un tortuosissimo meccanismo elettorale, che il premier «unto dal popolo» fruisca in ogni caso di una maggioranza del 55%. Pertanto qui, si configura senza ombra di dubbio un trasferimento di poteri dal Capo dello stato al Capo del governo. Al che si obietta che così si crea un grave squilibrio: il secondo acquista troppo potere, al primo ne resta troppo poco.

Il testo Malan cerca di dimostrare che questo trasferimento di potere è abbastanza frequente, che «la disciplina del potere di scioglimento qui proposta [...] segue le tendenze prevalenti nel diritto comparato». Ma proprio non mi sembra. Anche perché bisogna distinguere tra le varie ragioni d'essere e la diversa natura di un potere di scioglimento conferito al premier. Nel modello inglese il premier decide se anticipare le elezioni; ma si tratta di un diritto di vantaggio elettorale e non, come è concepito in Italia, di un potere di intimidazione sul Parlamento e

nemmeno di uno strumento che «lava i peccati» degli eletti. In Irlanda lo scioglimento non è consentito a un Capo del governo che è stato sfiduciato (davvero un grosso limite). In Svezia (cito Ceccanti) «Vi sono forti limitazioni ad utilizzare tale istituto. Il nuovo *Riksdag* dura in carica, infatti, solo per il periodo che serve a completare la legislatura triennale». Insomma, in Svezia il gioco non vale la candela. In Spagna lo scioglimento è impedito da un voto di sfiducia costruttivo, e quindi diventa facile da impedire. Così come in Germania. La «tendenza prevalente» asserita da Malan si capovolge in una tendenza che arriva e finisce soltanto in Giappone.

Il testo Malan incappa anche in pacchiani errori. Per esempio ricorda solo la defenestrazione nel 1990 della Thatcher e così argomenta (citando Fusaro) che questo caso unico «costantemente evocato come dimostrazione che anche nel Regno Unito non è il corpo elettorale ... ad esprimere la leadership è invece la più convincente riprova dell'esatto contrario». Ahimé, nel secondo dopoguerra questi casi unici sono stati cinque. Un bel l'autogol. Nella relazione Malan si legge anche che «a parte la considerazione che la sfiducia costruttiva rappresenta la legittimazione dei cosiddetti ribaltoni, essa è del tutto impotente rispetto alle crisi extraparlamentari». Ora, la prima tesi non ha nessuna cittadinanza nel «diritto comparato» del quale Malan cerca di farsi forte (è soltanto una invenzione di uno stranissimo parlamentarismo italico); e la seconda tesi è perfettamente rovesciabile asserendo che è proprio l'assenza della sfiducia costruttiva che porta alle crisi extraparlamentari.

A questa prima serie di obiezioni se ne possono aggiungere altre. La seconda obiezione è che, in linea di principio, il troppo votare è nocivo alla democrazia. Sotto elezioni i governi entrano in febbre elettorale, rinviando tutte le decisioni impopolari (anche se necessarie e urgenti), e si danno alla spesa facile. Insomma, il momento felice del «buongoverno» è il momento nel quale le elezioni sono lontane. A questa considerazione si oppone che quel che serve è la minaccia di scioglimento, non lo scioglimento. Vero. Ma poi – quando lo scioglimento è reso facile e non viene deciso da un «potere neutro» – finisce che diventa frequente o comunque finisce per essere un deterrente abusato. Un governo inguaiato che non sa più che pesci prendere, cerca un diversivo nel rivotare.

La terza obiezione, la più importante, è che l'accoppiata di elezione diretta e di deterrenza elettorale (nel senso appena pre-

cisato) ferisce al cuore il meccanismo che costituisce la ragion d'essere e il pregio dei sistemi parlamentari. Il loro pregio è di essere sistemi flessibili che si autoriparano, che rimediano da sé ai loro incidenti di percorso. Invece, i progetti Tonini e Malan prefigurano in perfetta sintonia un sistema rigido che non si autoripara: o va avanti così come è nato, oppure si spacca e ricomincia da zero. Già, si ricomincia da zero senza tener presente che il più delle volte il rivotare non cambia nulla perché quasi tutti rivotano allo stesso modo.

Finora ho sottolineato la singolare convergenza tra i progetti Tonini e Malan. Tra i due esiste però una differenza importante, questa: che il primo prevede anche un macchinosissimo sistema elettorale di assegnazione dei seggi, mentre il progetto Malan su questo punto tace.

Non mi voglio addentrare nella riforma elettorale (dai mandri tipicamente ceccanteschi) recepita nel ddl Tonini. Ricordo soltanto che dà per scontato il sistema maggioritario a un turno del Mattarellum, e che si preoccupa soltanto di far conseguire alla maggioranza, in un modo o nell'altro, il 55% dei seggi. Però io ho detto, all'inizio, che il rilancio del riformismo costituzionale della sinistra dalemiana è tipicamente «terzopianista». Questa asserzione non è contraddetta dal fatto che il progetto Tonini include un «piano terra» di modifiche elettorali? Rispondo no; ma lo debbo qualificare.

I sistemi elettorali traducono i voti in seggi ma, così facendo, determinano la natura del sistema partitico. Pertanto la scelta dei sistemi elettorali dovrebbe essere, in primo luogo, sistemica e così guidata dall'intento di fabbricare un sistema partitico funzionale e funzionante (ai fini del sistema di governo). Volete un sistema a due partiti? Nel contesto italiano oggi non lo saprei assicurare. Ma so per certo che la ricetta di Pannella e di Segni per conseguirlo è sbagliatissima; e posso anche promettere un sistema a tre partiti. Volete quattro partiti? Ve li posso fornire senza difficoltà. Ma il pensatoio dalemiano di questo non si occupa né preoccupa. Se abbiamo 10-12 partiti, è contentissimo di tenerseli tutti e quindi ignora – o per ignoranza o deliberatamente – il nesso tra sistema elettorale e sistema partitico. Il che lo rende, appunto, un costituzionalismo «terzopianista» che si interessa del sistema elettorale solo quando arriva al terzo piano. Prima fa entrare in Parlamento una dozzina di partiti; e solo a quel momento interviene affinché la coalizione vincente venga «maggiorata».

Il povero senatore Tonini (dico così perché dubito che il suo testo sia suo, visto che i suoi due libri sono *La Mediazione Culturale*, e *La Rosa Rossa, La Rosa Bianca*, e quindi di natura extracostituzionale) forse non lo avverte; ma i suoi suggeritori gli fanno acchiappare il problema dalla coda, non dall'inizio e da dove comincia. Dal che deriva che il suo ddl non confeziona un premierato forte ma invece un premierato strutturalmente debole, debolissimo. Chi dimentica il sistema elettorale che fabbrica il sistema partitico si ritrova (all'ultimo piano) con una maggioranza coalizionale che è soltanto fatta di sputo e colla, che è soltanto un appiccicaticcio forzoso.

Scrivevo in esordio che se un premierato c'è, allora è forte per definizione. Pertanto parlare di premierato forte è una ridondanza. Ma una ridondanza resa necessaria dal fatto che il genio italico sta progettando un «premierato debole» che è poi, nel suo elemento distintivo e caratterizzante, un «premierato elettivo». Che così va chiamato. E che è, scrive Pasquino (2003), un rimedio peggiore del male.

Riferimenti bibliografici

- Ottolenghi, E. (2002), *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», XXXII, n.2, pp. 239-268.
- Pasquino, G. (2003), *Premierato, un rimedio peggiore del male*, in «Il Sole-24 Ore», 28 Febbraio, p. 10.
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party System. A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press.