

# IL PREMIERATO VOLUTO DAL GOVERNO: DALLA DEMOCRAZIA PARLAMENTARE ALL'AUTOCRAZIA ELETTIVA

**A cosa serve la democrazia se non a far convivere il pluralismo? Il fatto è che, in democrazia, non si può anestetizzare la dinamica politica come si vorrebbe fare con il disegno di legge sul premierato.**

**Francesco Pallante**

**Benché il disegno di legge governativo volto a introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri preveda la modifica di un numero circoscritto di articoli della Costituzione** – quattro nel testo originario, sei tenendo conto degli ultimi emendamenti – **la trasformazione che la sua approvazione imprimerebbe al nostro sistema costituzionale è così profonda da indurre a ritenere che verrebbe a porsi in rottura non soltanto con la Costituzione oggi vigente, ma con il modello stesso del costituzionalismo democratico in cui s'inserisce la nostra Carta fondamentale.**

Il cuore nero del progetto è rappresentato dal terzo comma del nuovo articolo 92 della Costituzione, a dire del quale «La legge disciplina il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività». **Garantire a qualsiasi costo la formazione di una maggioranza assoluta era l'obiettivo** già perseguito dalla legge Calderoli (il *Porcellum*), prima, e dalla legge Renzi (l'*Italicum*), poi: due provvedimenti normativi annullati dalla Corte costituzionale, rispettivamente nel 2014 e nel 2017, perché lesivi del principio fondamentale dell'uguaglianza del voto degli elettori, essendo entrambi rivolti, sia pure con meccanismi differenti, ad assicurare comunque una maggioranza assoluta in Parlamento alla forza politica o alla coalizione di forze politiche più votata, a prescindere dalla percentuale di consensi effettivamente ricevuti al momento del voto. **Sullo sfondo aleggiava allora, e aleggia oggi, l'ossessione – tutta italiana – di conoscere chi governerà il Paese «la sera stessa delle elezioni». Niente di simile accade nelle altre democrazie:** Germania e Spagna sono rette da governi di coalizione tra forze non al-

leate alle elezioni e lo stesso è accaduto nel Regno Unito nel 2010; persino sistemi presidenziali come la Francia e gli Stati Uniti hanno vissuto o vivono situazioni di coabitazione tra Presidenti di un partito e parlamenti dominati in maggioranza da un altro. Il fatto è che, in democrazia, la legge elettorale può favorire la formazione di maggioranze assolute, ma non garantirla: **a fronte di un elettorato plurale, è inevitabile che anche il parlamento sia plurale. E, d'altro canto, a cosa serve la democrazia se non a far convivere il pluralismo?** Ne segue che, se approvata, la previsione del nuovo articolo 92, comma 3, della Costituzione sarebbe suscettibile di dichiarazione d'incostituzionalità: poiché, infatti, nessuna fonte normativa può porsi in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione, anche le leggi di revisione costituzionale possono essere sottoposte al controllo della Corte costituzionale e, se contrarie a tali principi, annullate.

**Ulteriori problemi d'incostituzionalità vengono dal nuovo articolo 92, comma 2, della Costituzione,** là dove è previsto che «Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente». Combinando assieme i commi 2 e 3, se ne ricava che tra l'elezione del premier e quella del Parlamento la sola davvero rilevante è la prima. Attualmente votiamo per il Parlamento: ed è l'esito del voto parlamentare a condizionare la formazione del Governo, inscindibilmente legata agli equilibri politici interni all'assemblea rappresentativa da cui dipende l'esito del voto di fiducia. Con la riforma la situazione si rovescerebbe nel suo opposto: il voto "condizionante" sarebbe quello per il Presidente del Consiglio, la cui elezione comporterebbe, in automatico, l'assegnazione della maggioranza assoluta al partito o alla coalizione che lo ha candidato alla carica. L'elezione del Parlamento si verrebbe, così, a configurare come **un'elezione "di trascinamento"**, e l'unica funzione dello scrutinio del suffragio popolare rimarrebbe quella di defi-



nire gli equilibri interni alle forze politiche di maggioranza e di minoranza. Un esito del genere è compatibile con la forma di governo parlamentare, cui pure la Costituzione vorrebbe continuare a ispirarsi? Evidentemente no. **Il posto della democrazia parlamentare verrebbe preso da una autocrazia elettiva,** in cui l'unico avvenimento davvero importante, dal punto di vista politico e istituzionale, risulterebbe la scelta del Capo, mentre tutto il resto ne discenderebbe a cascata. È per questo che si può parlare di un progetto che mira a far deviare l'Italia dall'alveo del costituzionalismo democratico.

Si deve aggiungere che per garantire al premier di poter fare affidamento su una maggioranza assoluta in Parlamento sarà necessario prevedere nella legge elettorale che entrambe le elezioni avvengano tramite una sola scheda e che non sia consentito agli elettori di disgiungere i due voti: **in caso contrario, il rischio sarebbe che venisse eletto un Presidente del Consiglio e, contestualmente, la maggioranza parlamentare andasse ai suoi avversari: con successiva necessità di clamorose correzioni distorsive volte a ribaltare a maggioranza a favore del premier eletto.** L'utilizzo di un'unica scheda è, tuttavia, a sua volta estremamente problematico, dal momento che sancirebbe, anche formalmente, la subordinazione del voto parlamentare a quello governativo, in violazione del principio costituzionale della libertà del voto (se gli organi da eleggere sono tre – premier, Camera e Senato – tre devono essere i voti esprimibili dagli elettori). L'intrico è talmente fitto che pare che sia proprio a causa della scelta se utilizzare una, due o tre schede che l'iter di discussione del disegno di legge governativo stia subendo un rallentamento.

**Come se non bastasse, a ulteriormente complicare le cose sarebbe il voto degli italiani residenti all'estero.** Attualmente, i nostri connazionali fuori confine votano per eleggere un ristretto numero di parlamentari (otto deputati e quattro

senatori). Qualora la riforma fosse approvata, sarebbero chiamati a esprimersi, altresì, sulla scelta del Presidente del Consiglio. E poiché, come visto, dall'elezione di quest'ultimo dipende altresì la composizione del Parlamento, **di fatto gli italiani all'estero si ritroverebbero a influire in modo decisivo sull'assegnazione di decine di seggi.** Il che diventa problematico dal punto di vista costituzionale e politico. Sotto il primo profilo, vale l'insegnamento di **Hans Kelsen**, per cui la democrazia è la forma di governo che si connota per il far coincidere – sia pure indirettamente, e cioè tramite i rappresentanti – **i governanti (coloro che prendono le decisioni) e i governati (coloro che alle decisioni devono obbedire).** Ora, se i votanti all'estero sono qualificabili, al pari dei votanti in Italia, come governanti, non sono altresì individuabili come governati, dal momento che devono obbedire alle leggi dello Stato in cui risiedono, non a quelle vigenti in Italia. Ne segue la rottura del principio democratico: una rottura già difficile da tollerare quando si tratta di eleggere un ridotto numero di parlamentari, ma che diventa certamente intollerabile nel momento in cui va incidere così profondamente sulla formazione dell'intero Parlamento. Quanto al problema politico, è sufficiente porre la domanda: cosa succederebbe qualora il voto proveniente dall'estero avesse l'effetto di rovesciare le scelte politiche effettuate dai residenti in Italia? Quale legittimità potrebbe vantare un *premier* divenuto tale contro la volontà dei cittadini residenti nel Paese che dovrà governare?

**Un vero e proprio pasticcio emerge, poi, dalle disposizioni del nuovo articolo 94 della Costituzione** inerenti al rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento. Essendo eletto direttamente dal popolo, il Presidente del Consiglio non necessita della fiducia parlamentare: questa seconda non è altro, infatti, che l'espressione indiretta della prima. Basti pensare al Presidente degli Stati Uniti: essendo eletto dal popolo, non ha bisogno della fiducia del Congresso. Invece, i primi due commi dell'articolo 94 prevedono che il Parlamento, rappresentante del popolo, riassegna al *premier* eletto la fiducia popolare di cui questi già gode all'esito delle elezioni.

**Una vera e propria pantomima**, in cui è coinvolto il Presidente della Repubblica, chiamato a conferire l'incarico al Presidente del Consiglio già eletto dai cittadini in una cerimonia che lo svislisce a un ruolo



men che notarile: di mero passacarte.

La ragione di questa assurdità la si coglie prendendo in esame la disciplina sulla perdita della carica da parte del premier eletto direttamente. Occorre, in proposito, distinguere le diverse ipotesi: (a) in caso di decadenza, impedimento permanente o morte dell'eletto, spetta al Capo dello Stato valutare se provare a far nascere un nuovo Governo (con il vincolo di assegnare l'incarico, per una volta soltanto, a un parlamentare eletto nelle fila della maggioranza) o se indire le elezioni anticipate; (b) in caso di dimissioni volontarie del *premier*, spetta a lui stesso scegliere se consentire al Quirinale di provare a dar vita a un nuovo Governo (affidandone la guida, sempre per una volta soltanto, allo stesso *premier* dimissionario o a un parlamentare eletto nella maggioranza) o se imporre il ritorno alle urne; (c) in caso di revoca fiducia «mediante mozione motivata» (nuovo art. 94, co. 6, Cost.) il Presidente della Repubblica è tenuto a indire nuove elezioni. E in caso di (d) voto negativo su una questione di fiducia? Il Governo, per bocca della ministra per le Riforme Elisabetta Casellati, sostiene che si rientrerebbe nel caso (b), evidentemente ignorando che le dimissioni conseguenti alla sconfitta sulla fiducia non sono volontarie, bensì obbligatorie. D'altro canto, non si può nemmeno ritenere che si ricadrebbe nel caso (c), perché la questione di fiducia è altro rispetto alla mozione di fiducia (l'una è posta dal Governo, l'altra dal Parlamento). E allora? Se ne deve concludere che tutto rimane com'è oggi, benché sia un assurdo concettuale trarre conseguenze diverse

dal venir meno della fiducia a causa del modo in cui ciò accade. L'imperizia che segna l'intera riforma si fa qui lampante. Tutto ciò porrà almeno il sistema costituzionale italiano al riparo dal rischio di ribaltoni e Governi tecnici? Niente affatto. Quanto ai ribaltoni, nulla esclude che il Presidente del Consiglio reincaricato o il parlamentare della maggioranza che subentra al suo posto ottenga la fiducia anche da parte di forze politiche originariamente all'opposizione (magari in sostituzione di forze politiche originariamente in maggioranza). Si pensi al caso dei Governi Conte I e Conte II: cosa può impedire che uno scenario analogo si ripeta? I parlamentari esercitano la propria funzione senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.) e nessuno può imporgli come votare o non votare. Quanto ai Governi tecnici, nulla esclude che il nuovo *premier* nomini un Gabinetto formato interamente di ministri tecnici e che, ciononostante, ottenga la fiducia del Parlamento. Davvero non sarebbe il suo un Governo tecnico? Il fatto è che, in democrazia, non si può anestetizzare la dinamica politica, come invece anelerebbe a fare una destra faultrice di una visione distopica in cui la libertà di elettori ed eletti è destinata a consumarsi nell'istante elettorale, per poi rimanere congelata fino alla successiva riapertura delle urne.



## FRANCESCO PALLANTE

È professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: Francesco Pallante, *Il neoistituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo* (Jovene 2008); Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale* (Le Monnier 2014); Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali* (Laterza 2016); *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, (2020). Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, *Volere la luna* [www.volerealaluna.it](http://www.volerealaluna.it).