



FRANCESCO PALLANTE*

AUDIZIONE PRESSO LA I COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE C. 1354 COST. BOSCHI E C. 1921 GOVERNO DEL 18 LUGLIO 2024**

SOMMARIO: 1. Un intervento di revisione volto a consolidare l'attuale (indesiderabile) stato delle cose. – 2. L'ispirazione di fondo della revisione e i rischi per la democrazia. – 3. I vizi di irragionevolezza del progetto di revisione: cenni – 4. I vizi di irrazionalità del progetto di revisione: cenni

1. Un intervento di revisione volto a consolidare l'attuale (indesiderabile) stato delle cose

Il disegno di legge costituzionale, d'iniziativa governativa, C. 1921 «Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica» si pone come la manifestazione ultima (in ordine di tempo) ed estrema (sotto il profilo ideologico) della tesi, risalente oramai a oltre mezzo secolo fa, secondo la quale la forma di governo italiana dovrebbe essere riconfigurata sostituendo il Governo al Parlamento quale punto di equilibrio del sistema costituzionale complessivo.

Molti individuano il momento simbolico d'avvio del dibattito in argomento nell'articolo di Giuliano Amato intitolato *Riforma dello Stato e alternativa della sinistra*, pubblicato sul numero di «MondOperaio» del luglio-agosto 1977 (poi ripreso da Bettino Craxi nell'articolo sulla «grande Riforma» uscito su «l'Avanti!» del 28 settembre 1979 con il titolo *Ottava legislatura*). Che le origini siano anteriori è, tuttavia, mostrato dall'editoriale, non firmato, pubblicato sul secondo numero della rivista «Politica del diritto» nell'ottobre 1970, che già confutava con parole attualissime gli argomenti che continuano a tutt'oggi a tornare nei discorsi dei fautori delle riforme. Merita riportare un ampio stralcio delle argomentazioni dell'anonimo editorialista (pp. 151-153):

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Torino.

** Testo pervenuto alla Redazione il 29 luglio 2024.

Appare chiaro che una scelta è stata fatta: il governo individua il proprio costante punto di riferimento nelle forze economiche, esterne alla struttura statale, non in quelle sociali e politiche esistenti in Parlamento. Si spiega così come la sostanza della riforma dello stato venga individuata nella necessità di strutture pubbliche prima di tutto *efficienti*, nel senso proprio delle valutazioni imprenditoriali, respingendosi sullo sfondo il profilo del servizio sociale; e l'invocazione della stabilità identifica il governo come mero garante della tranquillità del processo economico, di un giuoco giuocato altrove, e incarna il rifiuto dei rischi connessi ad un rapporto più diretto con le vigili e inquiete forze sociali.

Oggi, forse, di fronte a questo nuovo assetto delle cose, è possibile misurare la debolezza dei [...] discorsi sulla riforma dello stato. [...] La povertà della cultura istituzionale ha concesso credito a proposte che, nella maggior parte, erano ripetizioni di vecchi modelli o rimasticature di esperienze straniere. [...]

Ma la via da battere è davvero quella del rafforzamento dell'esecutivo, del suo distacco dal parlamento [...], delle riforme all'insegna dei premi di maggioranza o dei collegi uninominali?

Certo, nel vecchio armamentario costituzionale si può rovistare a lungo: ma con quale costrutto? Si tratta di strumenti che hanno dietro le spalle analisi di realtà lontanissime da quella italiana attuale: di conseguenza, il ricorso ad essi si tingerebbe inevitabilmente di colori autoritari. [...]

Guardiamo, infatti, ai reali effetti istituzionali di alcune di quelle proposte. Le modifiche della legge elettorale in senso maggioritario o uninominalistico, giustificate con la necessità di rendere più stabile il governo e più governabili le camere¹, in realtà eludono le vere cause della instabilità e della ingovernabilità (che sono soprattutto nei contrasti interni al partito di maggioranza), per battere la scorciatoia pericolosa della eliminazione delle forze politiche minori e del congelamento proprio di quei grossi partiti che si sono dimostrati incapaci di rispondere alle domande politiche della società. Inoltre, un mero rafforzamento dell'esecutivo tenderebbe a risolvere in chiave puramente formalistica (accrescimento dei poteri) un problema che non nasce da una debolezza formale del governo, ma dalla sua acquiescenza allo spostamento del potere di decisione fuori dell'ambito governativo. Che varrebbe un governo dotato di infiniti poteri, se già quelli di cui oggi dispone non sono esercitabili di fronte al ricatto della crisi economica?

Bisogna prendere atto di questo, e chiedersi se questa situazione non possa essere mutata battendo strade del tutto diverse da quelle finora seguite. [...]

Regioni, giustizia, mezzi di comunicazione di massa; e poi lotte sindacali, scuola, gestione del servizio sanitario: chi vuole davvero un rinnovamento deve [...] lavorare per giungere da questi sparsi frammenti ad una vera politica delle istituzioni.

¹ Merita sottolineare l'impegno del concetto di "governabilità". Oggi, quando si parla di governabilità, ci si riferisce al complesso dei poteri che rendono più o meno incisiva l'azione del Governo: sicché, chi reclama maggiore governabilità chiede di rafforzare i poteri del Governo. Si tratta, però, di un modo grammaticamente scorretto di esprimersi, perché "governabile" è semmai chi viene governato, non certo chi governa. Corretto è l'impiego del termine che ricorre nel brano riportato nel testo: il riferire la governabilità alle Camere, anziché al Governo. Lo slittamento dall'uso di allora all'uso di oggi vale a illuminare il non detto degli odierni fautori della governabilità: l'obiettivo di un Parlamento docile e addomesticato. Governabile, appunto.

Sono parole che paiono scritte oggi, avendo sotto gli occhi lo scollamento esistente tra lo stato delle istituzioni costituzionali e il tenore del dibattito politico in materia. Un osservatore esterno, che si avviasse allo studio dei rapporti tra gli organi costituzionali in Italia senza il condizionamento del dibattito pregresso, faticherebbe infatti, con ogni probabilità, a comprenderne le motivazioni profonde, ritrovandosi al cospetto di un Governo che appare preponderare su un Parlamento indebolito al limite dell'inconsistenza.

L'abuso della decretazione d'urgenza, sino all'estremo delle tecniche di conversione "minotauro"; il sistematico ricorso alla questione di fiducia; la compressione della discussione assembleare tramite "ghigliottine", "tagliole", "canguri" e contingentamento tempi; il monocameralismo "di fatto" o "alternato" sulla decisione di bilancio, la più importante tra le decisioni teoricamente rimesse al Parlamento; la sterilizzazione dell'iniziativa legislativa parlamentare: sono tutte tessere di un mosaico il cui assemblaggio restituisce l'immagine di un sistema totalmente sbilanciato a favore dell'esecutivo. Eppure, si continua a discutere del rafforzamento di quest'ultimo, quando l'urgenza sarebbe, all'opposto, quella di trovare il modo di rilanciare il ruolo dell'organo rappresentativo.

Fin dagli albori, a sostegno dell'esigenza riformatrice è stata spesa la formula secondo la quale occorre «restituire» al popolo lo «scettro» della sovranità sottrattogli dai partiti politici rappresentati in Parlamento, alimentando retoricamente una contrapposizione tra elettori ed eletti che ha forse raggiunto il suo apice con l'abolizione del finanziamento pubblico alle forze politiche organizzate e la riduzione del numero dei parlamentari. Lo scollamento tra il dibattito teorico e la dinamica politica reale è evidente: nessuna delle leggi elettorali succedutesi a partire dal 1993 – anno della trasformazione del sistema elettorale in senso maggioritario – ha avuto per conseguenza l'attribuzione di maggiori poteri ai cittadini. Il fatto stesso che ogni nuovo intervento sia stato, e sia, accompagnato da tale promessa (emblematiche le parole con cui la Presidente del Consiglio dei ministri Giorgia Meloni ha presentato il premierato ai cittadini via *social network*) è la più evidente dimostrazione della insostenibilità di quest'ultima. La realtà è che – in senso esattamente contrario a quanto ventilato dalla schiera, pur non sempre uniforme, dei riformisti – di legge in legge i partiti sono progressivamente divenuti sempre più autoreferenziali, sino a giungere ad arroccarsi su se stessi tramite la contrazione degli spazi riservati al diritto di voto degli elettori. La riduzione della vita politica nei comuni e nelle regioni alla scelta del capo; l'introduzione delle liste bloccate alle elezioni parlamentari; l'eliminazione dell'elettività degli organi delle province; la diminuzione del numero dei deputati e dei senatori: sono tutti provvedimenti andati nella direzione di *sottrarre* poteri ai cittadini. Osservati da questa prospettiva, i partiti non risultano in crisi, tutt'altro: la loro quota di potere è cresciuta rispetto al passato. È l'elettorato a essere in crisi, avendo perduto ogni facoltà d'incidere sulla dinamica politica quotidiana a partire dal momento in cui la propria posizione è stata ridotta al ruolo di ratificatore, una volta ogni cinque anni, di decisioni assunte in base a logiche e modalità che sempre meno hanno a che vedere con le dinamiche del circuito democratico.

In questo, il ddl governativo sul c.d. premierato si pone come un provvedimento non di rottura (non rappresenta un'innovazione), ma in linea di perfetta continuità con quanto in atto da tempo: è un provvedimento volto a consolidare, a livello costituzionale, quanto già in buona parte realizzato a livello legislativo e in via di prassi. Lo scopo è normalizzare l'esistente, dandogli "copertura" costituzionale. Nell'esaminare più in specifico, ancorché rapidamente, alcuni dei meccanismi predisposti al fine di conseguire tale obiettivo, svolgerò, anzitutto, una considerazione di carattere generale sull'ispirazione di fondo della riforma e, di seguito, illustrerò i motivi che, a mio avviso, rendono il disegno di legge costituzionale C. 1921 irragionevole e irrazionale.

2. L'ispirazione di fondo della revisione e i rischi per la democrazia

L'obiettivo fondamentale perseguito dal Governo con la proposta di riforma in discussione è modificare la forma di governo attualmente vigente in modo tale che le elezioni politiche, quale che sia il loro esito in termini di voti assegnati ai singoli partiti o coalizioni, determinino comunque, con certezza, la vittoria di uno dei candidati alla carica di presidente del Consiglio dei ministri e, nel medesimo tempo, la costituzione in Parlamento di una maggioranza assoluta a lui collegata (e quindi politicamente omogenea).

Gli accorgimenti tecnici attraverso cui giungere a tale risultato sono ancora in discussione. Non è sufficiente intervenire sulla Costituzione, occorre altresì riscrivere la legge elettorale: cosa è particolarmente delicata, soprattutto per via della necessità di vincolare tra loro l'elezione delle due Camere e l'elezione di queste all'elezione del Presidente del Consiglio. In ogni caso, l'obiettivo del riformatore è chiaro: una sola elezione deve produrre tre risultati – per il Governo e per le due Camere – tra loro coordinati.

Merita soffermarsi brevemente sulla questione. Secondo il nuovo art. 92, co. 2, Cost., «il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni [...]», tramite elezioni che «hanno luogo contestualmente» alle elezioni delle Camere. Una prima versione del testo prevedeva che l'elezione dei tre organi – Presidente del Consiglio, Camera dei Deputati e Senato della Repubblica – dovesse avvenire «tramite un'unica scheda elettorale»: poi, probabilmente a causa della sopravvenuta consapevolezza delle complicazioni che sarebbero venute dall'espressione di tre voti su un solo supporto elettorale, la norma è stata mutata (peraltro, senza una nuova deliberazione del Consiglio dei Ministri) prevedendo che le tre elezioni si svolgano nello stesso momento. Scopo della contestualità è definire, più che il vincitore nella gara per Palazzo Chigi, la composizione di Montecitorio e Palazzo Madama: la legge elettorale dovrà, infatti, essere configurata in modo tale che «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» (nuovo art. 92, co. 3, Cost.: in origine il testo prevedeva che «un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri» eletto dai cittadini).

Rimane aperta la questione legata al numero delle schede elettorali che saranno previste. Data la sopravvenuta modifica, è ragionevole supporre che non sarà una soltanto (sebbene il testo governativo, di per sé, non lo escluda); ma, saranno due o tre?

Prendiamo in esame la prima ipotesi. Gli elettori ricevono due schede, una per la Camera, l'altra per il Senato. E se alla Camera risultasse più votato un candidato Presidente del Consiglio diverso da quello più votato al Senato? Difficile, ma non impossibile. È già accaduto nel 2006 che una competizione elettorale estremamente polarizzata si sia risolta a favore di una delle due parti per poche migliaia di voti. Dovesse riproporsi uno scenario analogo, chi può escludere che, tra schede bianche, voti nulli, irrazionalità o errori degli elettori l'ago della bilancia finisca per pendere ora da una parte, ora dall'altra? Come se ne uscirebbe in tal caso? Il disegno di legge costituzionale C. 1921 nulla dice in proposito.

Ipotizziamo, allora, di ricorrere a tre schede: una per l'elezione del Presidente del Consiglio, le altre due per l'elezione, rispettivamente, della Camera e del Senato. Così operando, nessun dubbio potrà scaturire dallo scrutinio per la scelta del *premier* e, conseguentemente, per l'individuazione del partito o della coalizione di partiti che conquisterà la maggioranza assoluta dei parlamentari. A permanere, tuttavia, è il rischio che gli elettori decidano di disgiungere i propri voti, optando, nel voto parlamentare, per un candidato appartenente a una lista non collegata con il Presidente del Consiglio prescelto (tale eventualità potrebbe, peraltro, verificarsi anche nello scenario a due schede, ma solo qualora non sia vietato il voto disgiunto). Cosa ne deriverebbe? La conseguenza che verrebbe in tal caso a verificarsi è che il partito o la coalizione che otterrà il premio – grazie all'effetto “trascinamento” garantito dall'elezione del Presidente del Consiglio – sia quella che in effetti ha ricevuto le preferenze di un ridotto numero di elettori, i cui voti sono in maggioranza andati ad altri partiti o coalizioni. Ne scaturirebbe una situazione anomala, con un Presidente del Consiglio incoronato dalla legittimazione popolare e una maggioranza parlamentare – la *sua* maggioranza parlamentare! – contestualmente sconfessata dalla delegittimazione popolare. Con quale credibilità tale minoranza, divenuta maggioranza solo grazie alla popolarità del premier, potrebbe poi votargli la fiducia, come pure vorrebbe il nuovo art. 94, co. 3, Cost.? E, d'altro canto, come non potrebbe farlo? E, in quest'ultimo caso, quale autorevolezza potrebbe mai avere nelle relazioni future con il Presidente del Consiglio plebiscitato dal popolo? È chiaro che il Parlamento ne uscirebbe ridotto a un organo politicamente ancor più indebolito, al limite dell'insignificanza, di quanto già lo sia oggi.

È sufficiente un rapido sguardo comparativo agli altri modelli costituzionali per rendersi conto che non c'è Paese democratico al mondo che conosca oggi, o abbia conosciuto in passato, un meccanismo simile a quello prospettato dalla riforma governativa. Si dice che Israele abbia un tempo sperimentato un sistema analogo, ma ciò non risponde al vero. Là, due elezioni diverse determinavano, rispettivamente, l'elezione del Primo ministro e l'elezione della Knesset (monocamerale), con il rischio – puntualmente verificatosi – che il *premier* non avesse dalla sua la maggioranza assoluta dei parlamentari. Qua lo scopo è

esattamente impedire che questo scenario – un *premier* eletto dai cittadini, ma privo di una maggioranza parlamentare assoluta – possa verificarsi.

Eppure, è ciò che *normalmente* accade nelle democrazie. Nessun sistema democratico – sia esso parlamentare o presidenziale – garantisce matematicamente la maggioranza assoluta in Parlamento a un partito o a un cartello elettorale. Germania e Spagna sono oggi rette da esecutivi di coalizione nati dopo le elezioni; in Francia, per la seconda volta consecutiva, nessuna forza politica o alleanza pre-elettorale esprime da sola la maggioranza assoluta dei deputati all'Assemblea nazionale; negli Stati Uniti la Camera dei Rappresentanti è controllata dal partito avverso a quello del Presidente in carica, il cui partito controlla invece il Senato. Persino nel Regno Unito, là dove vige il sistema elettorale più disproporzionale di tutti, vi è stato in anni recenti un esecutivo di coalizione nato dopo le votazioni: il primo Governo Cameron, risalente al 2010, poggiava in Parlamento sull'alleanza tra conservatori e liberaldemocratici.

È un dato di fatto: in tutti i sistemi democratici, superato un certo livello di pluralismo politico il sistema costituzionale ne prende atto, e le elezioni restituiscono un Parlamento plurale. Insisto: è *normale*, ed è anche *necessario*, che sia così: sempre che si voglia rimanere democratici. E, aggiungo: è anche un *bene* che sia così. In democrazia il pluralismo è un valore, perché consente a tutte le componenti sociali di esprimersi e di apportare il proprio contributo al governo della vita collettiva. A questo è legata la centralità del Parlamento originariamente voluta dai costituenti: all'idea di valorizzare «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori [e cioè, nell'ottica del pieno impiego, allora dominante presso tutte le forze politiche, “di tutti i cittadini”] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, co. 2, Cost.: il che dimostra, incidentalmente, che tra Prima e Seconda parte della Costituzione non vi è separazione, bensì collegamento, essendo l'organizzazione funzionale all'attuazione dei diritti, non a caso oggi, con la crisi del parlamentarismo, sempre più disattesi). Solo in Italia la garanzia matematica della maggioranza assoluta a qualsiasi costo è divenuta un'ossessione, al punto da aver indotto il Parlamento, nelle scorse legislature, ad approvare due leggi elettorali – la n. 270 del 2005 e la n. 52 del 2015 – poi annullate dalla Corte costituzionale per violazione del principio di uguaglianza dei voti degli elettori. A quanto ne so, nessuna democrazia al mondo ha mai subito una simile umiliazione.

Umiliazione che ora il ddl governativo ripropone, amplificandola: se, infatti, la legge elettorale non sarà configurata in modo da assegnare in tutti i casi la maggioranza assoluta dei parlamentari alle liste collegate al *premier* eletto (il che esclude la configurabilità di una soglia minima), allora tale legge sarà incostituzionale per violazione del nuovo art. 92, co. 3, Cost.; se, invece, la legge elettorale sarà configurata in modo da assegnare in tutti i casi la maggioranza assoluta dei parlamentari alle liste collegate al *premier* eletto, allora tale legge sarà incostituzionale per violazione dei principi fondamentali dell'uguaglianza dei voti degli elettori e della natura necessariamente rappresentativa delle Camere (sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017 della Corte costituzionale). La riforma pone, insomma, il legislatore in una sorta di trappola: qualunque sia la legge elettorale che sarà prescelta, questa risulterà comunque incostituzionale – ed è appena il caso di ricordare che, secondo la sentenza n. 1146 del 1988

della Corte costituzionale, anche le leggi che modificano la Costituzione sono sottoponibili al vaglio del giudice delle leggi e, se contrastanti con il nucleo dei principi fondamentali della Costituzione, destinate a venire dichiarate incostituzionali e annullate.

L'unicità del modello prospettato dal disegno di legge costituzionale C. 1921 non è, dunque, il segno di un'interessante originalità: è, semmai, il sintomo inquietante di un'attitudine volta, in ultima istanza, a rovesciare il modello attuale (in base al quale dall'elezione del Parlamento dipende la formazione del Governo) nel suo esatto opposto (in base al quale dall'elezione del capo del Governo dipenderà la formazione del Parlamento).

L'esito sarà l'allontanamento dell'Italia dalla famiglia dei sistemi democratici. Come ha magistralmente argomentato la senatrice Liliana Segre, la democrazia non può essere ridotta alla scelta di un capo a cui assoggettarsi, sia pure *pro tempore*.

3. I vizi d'irragionevolezza del progetto di revisione: cenni

Passo ora rapidamente ai motivi che mi inducono a ritenere il disegno di legge costituzionale governativo irragionevole, in quanto volto a perseguire obiettivi incompatibili con il costituzionalismo (che – ricordo sommamente – è la scienza della limitazione del potere).

Anzitutto, è evidente che, nel modello prospettato dal Governo, la sola vera posta in palio alle elezioni è la carica di Presidente del Consiglio dei ministri. Come visto, l'elezione del Parlamento – l'organo costituzionale che pure dovrebbe essere diretta espressione del popolo – seguirà a ruota: sarà un'elezione indiretta, di mero rimando. La questione è: chi rappresenteranno i parlamentari in tal modo eletti? Certamente, non il popolo sovrano. Saranno, più credibilmente, rappresentanti del *premier* eletto, in violazione di due principi costituzionali fondamentali: (a) il principio fondamentale della separazione dei poteri e (b) l'art. 67 Cost., in base al quale ciascun eletto rappresenta l'intera nazione proprio perché scelto direttamente dagli elettori. Se il primo principio è a tal punto radicato nella riflessione costituzionalistica da non richiedere ulteriore argomentazione, qualche considerazione in più può essere spesa con riguardo al secondo. Porre la rappresentanza nazionale in capo a ogni singolo parlamentare è un modo – forse, il solo – per evitare che il voto parlamentare a maggioranza si trasformi in un'imposizione di forza – la forza del numero – di una parte della società sulle altre (tanto più, nei casi in cui la rappresentanza è costruita attraverso meccanismi elettorali disproporzionali, tali per cui alla maggioranza parlamentare corrisponde una minoranza elettorale). Solo se l'assemblea è composta da rappresentanti della nazione, allora la conta delle posizioni dei rappresentanti sarà configurabile come una conta sul modo d'intendere l'interesse nazionale: con la conseguenza che l'esito non potrà essere inteso come il prevalere di un interesse collettivo parziale su altri interessi collettivi parziali, ma risulterà essere un meccanismo attraverso cui è individuato il modo prevalente d'intendere l'interesse generale. Un'assemblea composta da rappresentanti del *premier* a capo di una fazione non potrà, invece, che agire come organo della fazione, risultando titolare di

un potere di dominio *pro tempore* che viene esercitato, anche simbolicamente, non a favore dell'intera collettività, ma a vantaggio di una sua parte e contro le componenti della società avverse al capo, in una dinamica che evoca più la resa dei conti fratricida che le procedure del governo democratico.

La forzatura volta a legare in un solo esito coordinato il voto per il Governo e il voto per il Parlamento ha conseguenze negative che si riverberano irragionevolmente sul rapporto di fiducia.

È un vero e proprio assurdo il doppio circuito di fiducia iniziale: per quale motivo configurare il rischio che il Parlamento smentisca il popolo, di cui dovrebbe essere rappresentante, delegittimando in un sol colpo sé stesso assieme al Presidente del Consiglio appena eletto? Cosa ipotizza il riformatore: che il Parlamento intenda sconfessare il *premier* eletto sulla composizione del Governo? È per questo che il nuovo art. 94, co. 3, Cost. non pone limiti temporali entro cui effettuare il secondo, e ultimo, tentativo di formazione del Governo né detta disciplina alcuna sulla modificabilità (o immodificabilità) della lista dei ministri: perché la negoziazione interna alla maggioranza possa svolgersi nel modo più disinvolto possibile? Torna qui a emergere la questione della rappresentanza: o il Parlamento rappresenta il popolo, e allora la fiducia al Governo non può che essere quella parlamentare; oppure il Parlamento rappresenta il *premier*, e allora la fiducia al Governo non può che essere quella popolare. La riforma, sul punto, esprime una confusione concettuale che rischia di tradursi in una confusione pratica suscettibile, contraddittoriamente ai fini dichiarati dal riformatore, di alimentare l'instabilità politica.

Ed è un vero e proprio assurdo il confuso insieme di regole che disciplina la perdita della fiducia da parte del *premier* eletto. I casi prospettati sono due: (a) l'approvazione della mozione di sfiducia, che obbliga il Presidente della Repubblica a indire elezioni anticipate; (b) le dimissioni del *premier* eletto, siano esse obbligatorie per bocciatura di una questione di fiducia o volontarie (sorvolo sull'imbarazzante dibattito dei mesi scorsi sul punto). Le dimissioni del *premier* eletto assegnano a quest'ultimo il potere di scegliere se ordinare al Presidente della Repubblica di indire elezioni anticipate o di far nascere un nuovo Governo, in quest'ultimo caso, lasciando al Capo dello Stato la sola scelta se affidare l'incarico al *premier* dimissionario o a un parlamentare eletto in una lista a lui collegata. La ragione per cui la perdita della fiducia dovrebbe comportare conseguenze differenti a seconda delle modalità con cui avviene è incomprensibile (salvo a voler dar credito alle ricostruzioni che insistono sulla riserva mentale di una parte della maggioranza volta a favorire l'imboscata al *premier* eletto). Rimane il fatto che dal punto di vista teorico, di nuovo, è una duplicazione insensata. Ciò che in ogni caso più rileva è la posizione che viene ad assumere il Presidente del Consiglio eletto nelle crisi. È lui il vero e proprio *dominus* del sistema, rispetto al quale sono in posizione subordinata tanto il Parlamento, quanto, soprattutto, il Presidente della Repubblica, che perde praticamente ogni ruolo. È vero che lo scioglimento finale potrà altresì dipendere dal secondo *premier* eventualmente subentrato all'eletto, ma se quest'ultimo s'impunta nessuno sarà realmente in condizione di prendere il suo posto. Sostenere che questa disciplina non è studiata a detrimento dei poteri del Capo dello Stato significa fare

esercizio di verità alternativa. Si dice che è così che funziona nel Regno Unito, patria del parlamentarismo, ma non è esatto, perché in quel sistema il potere di scioglimento non opera mai contro la maggioranza parlamentare: se il *premier* è sfiduciato dal proprio partito, viene sostituito dal nuovo *leader* del partito senza che si torni al voto. E non è un accidente raro: nella legislatura che si è appena conclusa è accaduto quattro volte. Insomma: quel che il meccanismo immaginato dal riformatore italiano esclude, così deviando dal solco del costituzionalismo, è che possa esistere un contropotere idoneo a bilanciare lo strapotere del Presidente del Consiglio eletto.

Assai rilevante, dato il meccanismo che lega tra loro l'elezione del vertice dell'esecutivo e l'elezione delle due Camere, è altresì la questione della composizione del corpo elettorale. Una lapidaria definizione di democrazia è quella, di Hans Kelsen, secondo la quale democratico è il sistema in cui chi deve obbedire alla legge ha voce in capitolo sulla sua determinazione. Già oggi l'ordinamento italiano viola tale precetto in duplice direzione: perché non riconosce il diritto di voto a molti che pure devono obbedire alla legge (gli stranieri residenti in Italia); e perché riconosce il diritto di voto a molti che pure non devono obbedire alla legge (gli italiani residenti all'estero). Tecnicamente, per i residenti con diritto di voto i primi sono sudditi, i secondi sovrani. Come più a fondo argomentato dalla Collega Roberta Calvano, se tale situazione è problematica oggi, quando riguarda l'assegnazione di pochi seggi parlamentari, diverrà intollerabile domani, quando – se venisse approvata la riforma – riguarderà la scelta del vertice dell'organo esecutivo, unitamente alla definizione dell'equilibrio politico complessivo dell'organo rappresentativo (cosa che, peraltro, pone il nuovo art. 92, co. 3, Cost. in insanabile contraddizione con gli artt. 56, co. 2, e 57, co. 2, Cost.: in base a questi ultimi articoli, non interessati dalla riforma governativa, gli italiani residenti all'estero eleggono infatti otto deputati e quattro senatori, mentre in base al nuovo art. 92, co. 3, Cost. il voto degli italiani residenti all'estero contribuisce a determinare l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e, di conseguenza, l'assegnazione di numerose decine di parlamentari alle liste a lui collegate).

4. I vizi d'irrazionalità del progetto di revisione: cenni

Infine, un rapido cenno alle ragioni per cui il disegno di legge costituzionale C. 1921 risulta, a mio parere, irrazionale, in quanto inidoneo a raggiungere gli obiettivi che si propone di conseguire.

Tra gli scopi dichiarati dal Governo vi è quello di scongiurare i cambiamenti di maggioranza e la formazione di esecutivi tecnici in corso di legislatura. La prima ipotesi rimane, tuttavia, pienamente percorribile, essendo impossibile vietare che il secondo Governo eventualmente nato nel corso della legislatura si regga su una maggioranza a cui si aggiungono e/o si sottraggono forze politiche in origine aventi collocazione politica diversa. Per esemplificare: casi come quelli del passaggio dal Governo Prodi I al Governo D'Alema I o della successione tra il Governo Conte I e il Governo Conte II rimarrebbero

pienamente praticabili. Quanto alla seconda ipotesi, chi potrebbe impedire a un Presidente del Consiglio incaricato, magari dal profilo più tecnico che politico, di dar vita a un esecutivo interamente composto da tecnici? Se il Parlamento gli accordasse la fiducia, quello che ne scaturirebbe non sarebbe forse un Governo tecnico?

Il punto è che, al di là delle pretese del riformatore, in un sistema democratico impedire il libero svolgersi della dinamica politica è impossibile. Si coglie, qui, sullo sfondo, il vero spettro che agita i sonni dell'attuale maggioranza: il timore per la propria stessa instabilità. La riforma non mira a colpire le opposizioni, già marginalizzate a sufficienza dalla legge elettorale e dai regolamenti parlamentari: la riforma mira a colpire la maggioranza, per renderla docile – o, come si suol dire, governabile – ai voleri del capo. Non a caso, il modello è quello già realizzato nelle regioni e nei comuni, dove l'opposizione, la maggioranza e persino la Giunta non svolgono più ruoli autonomi e il solo ad aver mantenuto rilievo è il vertice monocratico dell'esecutivo. Apprezzerà, tuttavia, il riformatore la differenza di ruolo esistente tra lo Stato e gli enti territoriali minori che compongono la Repubblica?