

Audizione del prof. Fulco Lanchester¹

Commissione Affari costituzionali Camera deputati

(18 luglio 2024)

SOMMARIO: 1-Premessa; 2-Inadeguatezza del progetto in cinque punti; 3-Osservazioni conclusive.

1-Premessa-Ho riletto il Testo della precedente audizione, operata in Senato il 5 dicembre dello scorso anno, ed ho ovviamente, tenuto conto delle novità inserite nel ddl approvato dal Senato in prima lettura².

Confermo anche in questa sede il giudizio negativo sulla forma e la sostanza dell'innovazione costituzionale in discussione, che investe-a mio avviso- non soltanto il complesso della forma di governo vigente, ma la travalica, finendo per incidere sulla stessa forma di Stato.

Nonostante le numerose modificazioni operate sul ddl 935 del Senato, il testo approvato a Palazzo Madama nella forma attuale (v.ora pdl. 1921) persiste nel risultare inadeguato e pericoloso per cinque motivi che mi permetto di sintetizzare nuovamente in questa sede.

Al termine dell'esposizione sintetica degli stessi evidenzierò che la via apparentemente più semplice e lineare per tentare di raggiungere fini di stabilità governativa e di coerenza nell'indirizzo politico sia invece quella dell'intervento

¹ Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato-Sapienza-Università di Roma.

² https://www.senato.it/3572?current_page_29825=3

sul bicameralismo paritario (non recuperabile in forma simile in altri ordinamenti), collegandolo con una legge elettorale che riattivi il circuito di rappresentanza e di stabilizzazione.

2-Inadeguatezza del progetto in cinque punti-Ma vediamo prima di tutto i cinque punti di critica al progetto costituzionale approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica:

- In primo luogo, il testo ora in discussione in questo ramo del Parlamento confligge con gli standard del costituzionalismo liberale e democratico, basati sull' equilibrio e la separazione dei poteri. Il progetto distrugge, infatti, la collaborazione elastica tra gli organi costituzionali di indirizzo attivo, tipica della forma di governo parlamentare liberal-democratica, inchiavardando in modo esplicito tutto sulla figura del “Presidente del Consiglio”(ma perché allora non chiamarlo “Primo ministro” come già nella storia costituzionale italiana è avvenuto ³), eletto direttamente dal Corpo elettorale.

Non si tratta certo di un fenomeno nuovo: la discussione in materia si connette con il passaggio dalla forma di Stato liberale oligarchica a quella di massa(democratica e non) di circa un secolo fa ed ha avuto richiami precedenti con Walter Bagehot nel 1867⁴. A circa cento anni dalla

³ Mi riferisco alla Legge 24 dicembre 1925, n. 2263. *Attribuzioni e prerogative del Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato*, in G.U. 29 dicembre 1925,n.301. .

⁴ V. W. Bagehot,*The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867.

pubblicazione del volume di Carl Schmitt su *Die Geistesgeschichtliche Lage des Heutigen Parlamentarismus* (1923)⁵, che aveva sottolineato le trasformazioni liminari della rappresentanza nello Stato di massa e come la democrazia nello stesso dovesse essere interpretata in un rapporto di identificazione tra Corpo elettorale e *leader*, un simile progetto prospetta però il derapamento esplicito ed inusitato verso ipotesi di superamento del modello liberal-democratico proposto dalle costituzioni del secondo dopoguerra. Si tratta in sostanza dell'accettazione del modello plebiscitario della fiducia-sfiducia nei confronti di una personalità politica, che trascina non solo di fatto ma anche di diritto l'assetto costituzionale.

- In secondo luogo, il progetto istituisce sostanzialmente un obbligo di mandato imperativo in testa dei parlamentari, in violazione palese del divieto dello stesso di cui all' art.67 Cost., con la previsione di un vincolo necessario alla volontà espressa in sede elettorale e alla relativa sanzione dello scioglimento in caso di formale scostamento.⁶
- In terzo luogo, il testo in discussione introduce per la prima volta all'interno della Costituzione la previsione confusa ed inusitata di un sistema elettorale maggioritario basato sul mistero teologico dell'unità trinitaria (Articolo 5 :Modifica dell'articolo 92 della Costituzione)⁷. I

⁵ v. C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des Heutigen Parlamentarismus*, München - Leipzig, Duncker & Humblot, 1923(tr.it. *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, a cura di G. Stella, Torino, Giappichelli,2004). Sulla problematica si rinvia a F. Lanchester, *Il costituzionalismo contemporaneo e l'incubo di Weimar*, Milano,Wolters Kluwer- Cedam,2023.

⁶ In questo caso si potrebbe dire che viene applicata una *clausola cecoslovacca rinforzata* su cui v. C. Mortati,*Le legge elettorale cecoslovacca* : con un saggio introduttivo di F. Lanchester, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020.Per una proposta di revisione costituzionale in materia v. XVIII LEGISLATURA – CD — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE,n.3297 d'iniziativa del deputato FASCINA, *Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, concernente l'introduzione del vincolo di mandato parlamentare* Presentata il 28 settembre 2021

⁷ Sull'evoluzione del tema v. F. Lanchester, *Sistemi elettorali e forma di governo*,Bologna, il Mulino,1981; M. Luciani, *Il voto e la democrazia : la questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma,Editori Riuniti,1991; G. Tarli Barbieri, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2018.

mutamenti testuali ,operati in Senato, non hanno ancora superato nella sostanza la ipotesi originaria della scheda unica bloccata per entrambe le camere e il Presidente del Consiglio (si sarebbe trattato di una inusitata scelta tripla unificata alias bloccata)⁸ .

Rimane dunque non risolto il mistero della “santissima trinità elettorale” con il problema , direi teologico, di individuare un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che assicuri l'elezione diretta del *premier*, l'elezione dei singoli parlamentari e il perseguimento della maggioranza assoluta a lui collegata in entrambe le camere, nonostante le differenze di numero e di base elettiva delle stesse.

Non affronto in questa specifica sede la questione, ma, per quanto riguarda il sistema elettorale in senso stretto degli organi coinvolti, si pone il problema del quorum per l'elezione del candidato alla carica monocratica di Presidente del Consiglio, che non può risolversi con il solo ottenimento della maggioranza relativa , ma che deve arrivare a quella assoluta e preferibilmente con ottenimento di un quorum degli elettori iscritti. Un eventualità di questo genere, al di là dell'intervento destabilizzante del voto all'estero, comporta problemi per quanto riguarda l'individuazione degli eletti di entrambe le camere. Inoltre, mi si permetta di osservare che un simile sistema non è recuperabile in alcuno degli ordinamenti liberal- democratici esistenti o esistiti e che il riferimento alla normativa amministrativa e regionale non considera sia la differenza di livello, sia la presenza di due collegi rappresentativi, coinvolti nel rapporto fiduciario.

⁸ v. tra i primi E. Caterina, *Sulla misteriosa sparizione della “scheda unica” dal ddl costituzionale sul “premierato”*, in <https://www.lacostituzione.info/index.php/2023/12/04/sulla-misteriosa-sparizione-della-scheda-unica-dal-ddl-costituzionale-sul-premierato/>

- In quarta istanza, il progetto non affronta il problema della legislazione elettorale di contorno capace di rendere la scelta elettorale libera e consapevole anche attraverso la partecipata selezione dei candidati da parte degli appartenenti di partiti, liste e movimenti (superando in questo modo la *mera nomina* da parte del Capo politico, che finisce per influire sull'astensionismo e sulla volatilità degli aventi diritto al voto).
- Infine, il progetto in discussione mantiene il rapporto fiduciario per entrambe le camere, complicando oltremodo la possibilità di applicazione pratica dello stesso, in continuità con la storia della costituzione repubblicana ed in particolare della sua seconda fase.

Per questi cinque motivi ribadisco il mio giudizio decisamente negativo sul ddl approvato dal Senato nella forma attuale. Al di là del modello autoctono del *sindaco d'Italia*, tratto dalla L. 81/1993, o dall'esempio israeliano rapidamente fallito⁹, l'aspirazione di pervenire ad una maggiore stabilità dell'esecutivo *imbullonando* la scelta elettorale e quella del Governo nella scelta di un Capo ci riporta agli incubi weimariani. E ci ricorda soprattutto il rischio che, seguendo lo schema *neoparlamentare*, potremmo ritrovarci né a Londra, né a Berlino, né a Parigi, ma piuttosto a Budapest, Varsavia o Bratislava¹⁰.

⁹ v. F. Clementi., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in «Quaderni Costituzionali», 2000, n. 3, pp. 579-605; v. anche E. Ottolenghi, *Sopravvivere senza governare:l'elezione diretta del primo ministro in Israele*, in "Rivista italiana di scienza politica",2002,n.2,pp.239 ss.

¹⁰ v. F. Lanchester,*Il costituzionalismo contemporaneo e l'incubo di Weimar*,Milano,Wolters Kluwer- Cedam,2023,pp.35 ss.

A differenza della stessa proposta di legge A.C.n.1354 Boschi e altri (convergente per data e contenuto con il ddl Senato 830-Renzi e altri) la cui funzione è stata meramente maieutica, il testo della proposta di legge 1921 (erede del ddl 935 approvato dal Senato) rischia, inoltre, di smentire le sue finalità di stabilizzazione e linearità dell'investitura del Presidente del Consiglio eletto con l'introduzione della possibilità di una sua sostituzione con una personalità eletta in Parlamento nell'ambito della stessa lista o coalizione vincitrice alle elezioni politiche. Si tratta di un significativo cedimento alla logica coalizionale della maggioranza di Governo proponente, che tuttavia finisce per attribuire maggiore capacità interdittiva attraverso l'arma dello scioglimento delle Camere al sostituto del Presidente eletto rispetto a colui che era stato legittimato dal voto popolare.

3-Osservazioni conclusive- Termino con alcune osservazioni sulle possibili strade alternative.

La mia personale impostazione è- si sarà intuito- orientata ad opportuna cautela in materia di innovazione istituzionale. Modificare l'edificio costituzionale significa valutare anche in maniera idonea le ragioni per cui è stato così definito in origine, quale ne sia stata l'evoluzione nel tempo e in che modo gli interventi possano influire sulla stabilità democratica dello stesso.

La ricerca storico-costituzionale ha certificato le motivazioni della cautela adottate dai costituenti nella profilazione di una forma di governo non

forte con molti contropoteri sia al centro che in periferia e della scelta per un sistema elettorale speculare¹¹.

Il fallimento della seconda fase della storia della Costituzione repubblicana, originata dalla *crisi di regime* del 1993 e dalla conseguente modifica del sistema elettorale delle due Camere, deriva essenzialmente dalla persistenza della fiducia bicamerale in un ordinamento con sistemi selettivi per entrambe le camere. Si è introdotto il *Mattarellum* (leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277), ma- persistendo la sfiducia reciproca tra i soggetti politicamente rilevanti- si è mantenuto il bicameralismo perfetto con altamente selettivo , incapace di fornire maggioranze coerenti e stabili.

Si è proseguito in questa prospettiva con la legge Calderoli (legge n. 270 del 21 dicembre 2005 denominata *Porcellum*) e poi- dopo la sent. della Corte cost. n.1/2014- con l'*Italicum* (legge 6 maggio 2015, n. 52, sanzionata di nuovo dalla Corte cost. nel 2017) e il *Rosatellum* (legge 3 novembre 2017, n. 165), modificato ulteriormente dall'innovazione costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari di ciascuna delle due Camere.

Ne è venuto fuori un *iperclientelismo elettorale compulsivo*¹² che non è riuscito a stabilizzare il sistema, ma che- anzi- ha aggravato il distacco da un elettorato sempre più assente e volatile, stante la crisi delle organizzazioni partitiche e l'individualizzazione digitale.

Vorrei, quindi, concludere suggerendo un'ipotesi di intervento costituzionale *apparentemente minimale*. Agire sulla previsione della fiducia bicamerale, intestandola solo ad una delle Assemblee (oppure devolvendola al Parlamento in seduta comune) faciliterebbe il

¹¹ v. E. Cheli, *Costituzione e politica . Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2023, passim.

¹² v. F. Lanchester, *La Costituzione sotto sforzo : tra iperclientelismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Milano , Wolters Kluwer CEDAM, 2020

funzionamento di sistemi elettorali anche più selettivi di quello vigente per la ricerca di maggioranze chiare e stabili, evitando il ricorso a meccanismi plebiscitari.

In sostanza, ribadisco che non è ricorrendo ad *inchiavardamenti* o *imbullonamenti* che si ristabilisce la stabilità del circuito democratico, ma ricostruendo il disegno costituzionale che vede le previsioni di cui all'art.1 inverte dalla scelta elettorale (art. 48), mediate dalle organizzazioni partitiche(art.49) e sviluppate da un corretto rapporto tra Legislativo e Esecutivo .

Le modifiche ipotizzate dal pdl 1921 sono solo apparentemente sintetiche, perché incidono sulla natura del rapporto fiduciario e riducono al minimo il ruolo dei rappresentanti e del Parlamento nel suo complesso nei confronti del *leader*, rischiando- inoltre- di mettere in pericolo a breve termine la stessa funzione degli organi costituzionali di garanzia(interna e esterna).

E' per questo motivo che invito ad escludere la previsione esplicita dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio da parte del Corpo elettorale e ad agire *semplicemente* sull' art. 94 Cost. prevedendo che "Il governo deve avere la fiducia della Camera dei deputati , che la accorda o la revoca mediante mozione motivata e votata per appello nominale".

Al di là delle prevedibili resistenze ad una simile proposta, quest' esempio dice che gli interventi di revisione costituzionale possano essere molto contenuti e debbano accompagnarsi a quelli legislativi per quanto riguarda la legislazione elettorale complessiva, compresa la eventuale indicazione sulla scheda del leader della coalizione che dovrebbe presentarsi alla Camera dei deputati. Per l'applicazione dell'eventuale premio di governabilità tra partiti e coalizioni è, come ovvio,

indispensabile seguire la giurisprudenza della Corte costituzionale, prevedendo soglie minime che garantiscano non soltanto la maggioranza dei voti validi, ma anche una soglia dei votanti e/o degli elettori iscritti(valutando anche se escludere dal computo i seggi delle circoscrizioni estere).