

# **Sulla riforma della forma di governo\***

*di Fulco Lanchester<sup>1</sup>*

**SOMMARIO:1-Origini; 2-Il progetto Renzi;3-Il progetto Meloni-Casellati;4-- Sette osservazioni generali;5-Un'ipotesi alternativa**

**1-Origini-** La proposta di legge costituzionale Meloni-Rampelli e altri di tipo semipresidenziale- presentata all'inizio della XVIII legislatura 2018, discussa l'anno scorso e archiviata quest'anno - era caratterizzata da contraddizioni evidenti (elezione diretta del Capo dello Stato e voto di sfiducia costruttivo).<sup>2</sup> Essa si presentava, però, come una bandiera identitaria per il partito della attuale Presidente del Consiglio, erede degli assertori dell'elezione diretta del Capo dello Stato sin dagli anni '40.

Il recente cambiamento di strategia istituzionale da parte di FdI, oggi partito di maggioranza relativa, deriva dalla consapevolezza dell'impossibilità di far digerire sia la forma di governo presidenziale che la variante semipresidenziale della forma di governo parlamentare anche agli altri componenti della coalizione di centro destra.

**2-Il progetto Renzi-** In questa prospettiva di cambiamento ,all'inizio del mese di agosto di quest'anno, è stata rilevante l'iniziativa di Matteo Renzi che ha presentato un progetto volto a forzare la stessa destra con la proposta di modifica dei artt. 88, 92, 94, e 95 della Cost.<sup>3</sup>

---

\*Audizione informale svolta nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.S. 935 e A.S. 830 - Modifiche costituzionali introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio, Senato - Commissione 1<sup>a</sup> (Affari costituzionali) - 5 dicembre 2023

<sup>1</sup> Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato nell' Università "La Sapienza" di Roma", presidente della Fondazione "Paolo Galizia –Storia e Libertà".

<sup>2</sup>Atti C.D.XVIII leg., proposta di legge costituzionale n. 716-A, *Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica*, d'iniziativa dei deputati Meloni, Rampelli, Acquaroli, Albano, Bellucci, Bucalo, Butti, Caretta, Ciaburro, Cirielli, Crosetto, Luca De Carlo, Deidda, Delmastro Delle Vedove, Donzelli, Ferro, Fidanza, Foti, Frassinetti, Gemmato, Lollobrigida, Luca-Selli, Maschio, Mollicone, Montaruli, Osnato, Prisco, Rizzetto, Rotelli, Silvestroni, Trancassini, Varchi, Zucconi presentata l'11 giugno 2018 e respinta il 10 maggio 2022.

<sup>3</sup> Atti Senato della Repubblica XIX leg.- Ddl costituzionale n. 830: *Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*, d'iniziativa dei

All'art. 88 il progetto Renzi prevede che - in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio- il Presidente della Repubblica debba sciogliere le Camere. All'art. 92 si prospetta, invece, l'elezione contestuale di Camere e Presidente del Consiglio; all'art. 94 si prevedono- le dimissioni del premier sfiduciato nel voto di investitura e gli si dà la possibilità di iterare il tentativo una sola volta, mentre all'articolo 95 si prevede che il titolare dell'indirizzo politico del Governo sia solo il Presidente del Consiglio

**3-Il progetto Meloni-Casellati**-Il ddl costituzionale Meloni-Casellati<sup>4</sup> è stato prodotto in una situazione politica che conferma come il progetto si inserisca ancora nella prospettiva di breve periodo delle elezioni europee, reagendo anche a problemi interni e di programma (Finanziaria, telefonata russa, ad es.), mentre si sono infittite le iniziative di *colloquio* per la modificazione in *progress del testo* presentato dal Governo.

La pubblicazione di un testo ufficiale sembrava aver risolto i problemi del chiacchericcio precedente, che aveva reso oltremodo vacuo un dibattito tecnico senza che si potesse fare riferimento ad un documento ufficiale. L'articolato su cui ragionare non pare, però, ancora stabilizzato, mentre non tranquillizza l'auspicio del Presidente del Consiglio di pervenire alla Terza Repubblica (una rappresentante delle istituzioni non dovrebbe parlare al di fuori della continuità costituzionale repubblicana) e l'affermazione che si andrà probabilmente al referendum di cui all'art.138 Cost..

Il testo della proposta di innovazione costituzionale è breve, ma investe lo snodo centrale della forma di governo attualmente vigente, fino ad incidere sulla stessa forma di Stato. E' per questo che non mi soffermerò sul tema dell'abolizione dei senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 59, comma 2<sup>5</sup>. Essenziali sono, invece, gli interventi ipotizzati dagli

---

senatori Renzi, Paita, Enrico Borghi, Regolent, Sbroolini e Scalfarotto, Comunicato Alla Presidenza Il 1° Agosto 2023.

<sup>4</sup> Atti Senato della Repubblica – XIX leg.- ddl costituzionale n. 935 : *Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente 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*, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Meloni) e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa (Alberti Casellati), comunicato alla Presidenza il 15 novembre 2023.

<sup>5</sup> Su cui si v. il volume recente di P. Armaroli, *I senatori a vita visti da vicino. Da Andreotti a Segre, da Fanfani a Spadolini*, Lucca, La Vela, 2023 e la relativa presentazione su *Nomos-le*

artt.2,3,4 del progetto che investono gli artt. 88,92 e 94 della Cost. al fine dichiarato di intervenire in modo adeguato sull' "instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il «transfughismo» parlamentare", nonché di evitare l'ipotesi di governi "tecnici".

.

Gli obiettivi in questione dovrebbero essere raggiunti:

- a- attraverso l'elezione *contestuale* del Presidente del Consiglio e delle due Camere elette per mezzo di un meccanismo elettorale capace di attribuire un premio di maggioranza del 55% al partito o alla coalizione di liste collegate con un candidato alla presidenza suddetta(art.92);
- b- -attraverso la razionalizzazione del rapporto fiduciario di cui all'art. 94 della Cost., prevedendo lo scioglimento delle Camere nel caso di espressione ribadita di sfiducia espressa nei confronti del candidato eletto o di un suo sostituto, individuato all'interno e solo all'interno della maggioranza parlamentare risultante dalle elezioni.

**4- Sette osservazioni generali-** Ribadito il fatto che il ddl di revisione costituzionale pare ancora non definitivamente stabilizzato, opero sette osservazioni sintetiche sul testo che è stato approvato dal Consiglio dei ministri e, dopo implicite contrattazioni a tutti i livelli, è stato infine sottoposto alla firma del Capo dello Stato ai sensi dell'art. 87, comma 4 Cost..

Il ddl nella forma attuale è, a mio avviso, non adeguato e pericoloso:

**1. Perché scritto male sia nella forma che nella sostanza.**

- a. La prima è rivelatrice di cattivo *drafting*, che non deriva da responsabilità dei consulenti esterni che hanno collaborato alla redazione), ma dalla contrattazione infra-coalizionale.
- b. la seconda, connessa ovviamente alla precedente, è frutto di scarsa ponderazione o di diverse prospettive interne allo stesso partito di

---

*attualità nel diritto*,2023,n.2 con interventi di F.Lanchester,G.Caravale,S. Ceccanti, L. Ciaurro, N.Lupo e P. Armaroli.

maggioranza relativa e alle altre forze della maggioranza.

2. Perché confligge con gli standard del costituzionalismo democratico, basato sull' equilibrio e la separazione dei poteri. A cento anni dalla pubblicazione del volume di Carl Schmitt su *Die Geistesgeschichtliche Lage des Heutigen Parlamentarismus* (1923)<sup>6</sup>, che aveva sottolineato le trasformazioni della rappresentanza nello Stato di massa e come la democrazia dovesse essere interpretata in un rapporto di identificazione tra Corpo elettorale e *leader*, un simile progetto prospetta il derapamento esplicito verso ipotesi di superamento del modello liberal-democratico proposto dalle costituzioni del secondo dopoguerra.

3. Perché, in particolare, distrugge la collaborazione elastica tra gli organi costituzionali di indirizzo attivo, tipica della forma di governo parlamentare liberal-democratica, inchiavardando in modo apparente tutto sulla figura del “Presidente del Consiglio”(ma perché non chiamarlo in modo esplicito “primo ministro”?), eletto direttamente dal Corpo elettorale.

4. Perché istituisce sostanzialmente un obbligo di mandato imperativo in testa dei parlamentari in violazione palese dell' art.67 cost. con il necessario richiamo alla volontà espressa in sede elettorale.

5. Perché introduce per la prima volta all'interno del testo costituzionale la previsione confusa ed inusitata di un sistema elettorale maggioritario con premio del 55% (ma senza soglia minima come da sentenza della Corte cost. sull'Italicum)<sup>7</sup>. Superata

<sup>6</sup> 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 Giuliana Stella, Torino,Giappichelli,2004)

<sup>7</sup> 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. Per il classico caso weimariano si v. l'art.22 della WRV[-

**l'ipotesi della scheda unica bloccata per entrambe le camere e il Presidente del consiglio (si sarebbe trattato di una inusitata scelta tripla unificata alias bloccata)<sup>8</sup>, rimane il difficile problema di individuare un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che assicuri il perseguimento della maggioranza assoluta in entrambe le**

---

ART. 22: I deputati sono eletti con elezione generale, uguale, immediata e segreta da uomini e donne che abbiano raggiunto il 20° anno di età, secondo i principi generali della rappresentanza proporzionale. Le elezioni dovranno aver luogo di domenica, o in altro giorno festivo. // Le disposizioni più particolari sono contenute nella legge elettorale del Reich". Le previsioni in dettaglio si possono recuperare nella legge del 27 aprile del 1920 (RGBl. 1920, pp. 627 ss.) e poi in quella del 6-13 marzo 1924 (RGBl, 1924, I, p. 159 ss.), che introdusse il cosiddetto "metodo automatico" al posto del D'Hondt... La Legge fondamentale tedesca (GG) significativamente non prevede regole per il sistema elettorale in senso stretto.

Per la Costituzione austriaca i deputati europei (art.23,a) e quelli del Consiglio nazionale(art.26,1) sono eletti sulla base del principio proporzionale. Per la Francia nella Costituzione del 1958 all'art.24,2 è prevista la elezione a suffragio diretto dell'Assemblea nazionale, mentre sono recuperabili previsioni per l'elezione monocratica del Presidente della Repubblica all'art.7 Cost.1958.

La Costituzione portoghese è oltremodo analitica all'art.113 ( Articolo 113. – (Principi generali di diritto elettorale) 1. Il suffragio diretto, segreto e periodico costituisce la regola generale di designazione dei titolari degli organi elettivi di sovranità, delle regioni autonome e del potere locale.

2. Il censimento elettorale è ufficiale, obbligatorio, permanente e unico per tutte le elezioni a suffragio diretto e universale, senza pregiudizio di quanto stabilito nei numeri 4 e 5 dell'articolo 15 e nel numero 2 dell'articolo 121.

3. Le campagne elettorali rispondono ai seguente principi:

- a) Libertà di propaganda;
- b) Uguaglianza di opportunità e di trattamento delle diverse candidature;
- c) Imparzialità degli organismi pubblici nei confronti delle candidature;
- d) Trasparenza e controllo delle spese elettorali.

4. I cittadini hanno il dovere di collaborare con l'amministrazione elettorale, nelle forme previste dalla legge.

5. La conversione dei voti in mandati avverrà in armonia con il principio della rappresentanza proporzionale.

6. Nell'atto di scioglimento degli organi collegiali basati sul suffragio diretto deve essere fissata la data delle nuove elezioni, che si effettueranno nei sessanta giorni successivi e secondo la legge elettorale in vigore al tempo dello scioglimento, pena l'inesistenza giuridica di tale atto.

7. Il giudizio sulla regolarità e la validità degli atti del procedimento elettorale spetta ai tribunali.)

La Costituzione spagnola (art.68,3: .La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.") prevede formalmente e in modo sintetico l'applicazione del principio speculare.

Sul dibattito italiano alla Assemblea costituente si v. l'ordine del giorno di Antonio Giolitti per la costituzionalizzazione della *proporzionale* e la posizione contraria del presidente della Commissione dei 75 Meuccio Ruini, che si esprime per una libera scelta del legislatore ordinario. Per limitare la divergenza dei meccanismi di elezione tra le due Camere si rammenta il significativo compromesso Dossetti – Togliatti, che – nel gennaio 1948- svuotarono le finalità selettive del meccanismo Geyerhahn del Senato.

<sup>8</sup> v. ora 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/>

camere, nonostante le differenze strutturali di numero e di base elettiva delle stesse.

**6. Perché 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 dipartiti, 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).**

**7. Perché mantiene il rapporto fiduciario per entrambe le camere, complicando oltremodo la situazione, in continuità con la storia della costituzione repubblicana ed in particolare della sua seconda fase.**

Per questi sette motivi ribadisco il mio giudizio decisamente negativo sul ddl 935 nella forma attuale. Al di là del modello autoctono del *sindaco d'Italia*, tratto dalla L. 81/1993 o dall'esempio israeliano rapidamente fallito (Clementi<sup>9</sup>), l'aspirazione di pervenire ad una maggiore stabilità dell'esecutivo inchiavardando la scelta elettorale e quella del governo nella scelta di un Capo ci riporta agli incubi weimariani e ci ricorda il rischio di non ritrovarci né a Londra, né a Berlino, né a Parigi, ma piuttosto a Budapest, Varsavia o Bratislava (Lanchester<sup>10</sup>).

A differenza del ddl 830 (Renzi) il testo del ddl 935 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, che tuttavia attribuirebbe maggiore capacità interdittiva attraverso l'arma dello

<sup>9</sup> 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.

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

scioglimento delle Camere al sostituto del Presidente eletto rispetto a colui che era stato legittimato dal voto popolare.

**5-Un'ipotesi alternativa-** Nel dibattito in corso sono stati formulati molti giudizi anche da parte della dottrina costituzionalistica.

Si parte dai più positivi sulla base di una concezione della sovranità popolare di tipo roussoviano, che dimentica i limiti imposti dal costituzionalismo ad ogni concentrazione del potere, i suoi equilibri e la sua elasticità per schiacciarsi sull'esempio *amministrativo* della L. 81/1993 sull'elezione diretta del sindaco e poi del Presidente di regione nel 1995.(Frosini<sup>11</sup>).

Al lato opposto v'è il rifiuto di simili modifiche, paventando la destrutturazione dell'edificio costituzionale vigente(mi riferisco a Zagrebelsky, De Siervo, Silvestri, Zanon<sup>12</sup>). In posizione intermedia ci sono i *colloquanti* con ipotesi di tipo tedesco(Ceccanti<sup>13</sup>), che traducono quel modello in forma direttista (non esistente invero in Germania) anche sulla scorta del programma dell'Ulivo del 1996.

Per quanto riguarda le forze politiche presenti in Parlamento, al di là della posizione di *Italia viva*(Renzi), significative risultano le aperture di Franceschini e bisognerà anche osservare le posizioni del Movimento 5 Stelle

La mia personale impostazione è invece di opportuna cautela in materia di innovazione istituzionale. Modificare l'edificio significa valutare anche in maniera idonea in che modo gli interventi possano influire sulla stabilità dello stesso e le ragioni per cui è stato così definito in origine.

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 speculare(Cheli<sup>14</sup>).

---

<sup>11</sup> v. T.E.Frosini, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*,2023,n.2

<sup>12</sup> [https://webtv.senato.it/4621?video\\_evento=244173](https://webtv.senato.it/4621?video_evento=244173)

<sup>13</sup> Intervento di Stefano Ceccanti per Libertà Eguale, Orvieto 25 novembre. Proposta di un articolato sul Premierato non elettivo alternativo a quello predisposto dal Governo Meloni.

<sup>14</sup> v. E. Cheli,*Costituzione e politica . Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*,Bologna,il Mulino,2023,passim.

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 si è mantenuto il bicameralismo perfetto con meccanismi tendenzialmente selettivi, incapaci tuttavia di fornire maggioranze coerenti e stabili. Si è proseguito 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 *ipercinetismo elettorale compulsivo* (Lanchester<sup>15</sup>) 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*. Intervenire sulla previsione della fiducia bicamerale, intestandola solo ad una (oppure devolvendola al Parlamento in seduta comune), faciliterebbe il 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* che si ristabilisce il circuito democratico e la sua stabilità, ma ricostruendo il disegno costituzionale che vede le previsioni di cui all'art.1 inverte dalla scelta elettorale (art. 48), mediata dalle organizzazioni partitiche (art.49) e sviluppate da un corretto rapporto tra Legislativo e Esecutivo. Le modifiche ipotizzate dal ddl 935 sono solo apparentemente sintetiche, perché incidono non solo sulla natura del rapporto fiduciario, ma riducono al minimo il ruolo dei rappresentanti e del Parlamento nei confronti del *leader*,

---

<sup>15</sup> v. F. Lanchester, *La Costituzione sotto sforzo : tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Milano , Wolters Kluwer CEDAM, 2020

**rischiando- inoltre- di mettere in pericolo la funzione degli organi costituzionali di garanzia(interna e esterna).**

**E' per questo motivo che escluderei la previsione esplicita dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio da parte del Corpo elettorale e agirei *semplicemente(!)* sul solo 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".**

**È evidente che una simile proposta non passerebbe facilmente per la ovvia resistenza di Palazzo Madama, che perderebbe una centralità apparente. Tuttavia un simile esempio dice che gli interventi di revisione costituzionale possano essere molto contenuti e accompagnarsi a quelli legislativi per quanto riguarda la legislazione elettorale complessiva e 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 tuttavia 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(escludendo ovviamente dal computo i seggi delle circoscrizioni estere).**