



Fulco Lanchester*

L'ultimo miglio**

1.

L'argomento di questa Tavola rotonda su La coda della legislatura, cui partecipano membri delle Commissioni affari costituzionali delle due Camere e docenti universitari, si connette con quello del forum precedente su La coda del Capo, tenutosi in dicembre e pubblicato sul n.3/2021 di Nomos. Esso si inquadra – nell'ambito della conclamata duplice emergenza del momento (una emergenza sanitaria, che si è sovrapposta ad una precedente che risale ad almeno 10 anni, di tipo politico parlamentare) – nella fase temporale che una parte dei commentatori considerano come l'ultimo miglio della XVIII legislatura.

Pochi giorni dopo l'effettuazione dell'incontro, e quasi contemporaneamente all'annuncio della fine della emergenza Covid per il 31 marzo, è scoppiato il conflitto russo-ucraino, con tutte le implicazioni e i rischi conseguenti, e non solo per il periodo finale della legislatura. Un simile evento modifica - senz'alcun dubbio- il contesto in cui si era svolto il citato dibattito, ma non attenua l'interesse e l'importanza per i temi in esso trattati. D'altro canto, l'eventualità che la durata delle Camere sia prorogata in caso di guerra (art. 60 Cost.), deliberata ai sensi dell'art. 78 Cost., non è prospettabile razionalmente, cosicché l'immagine relativa all'ultimo miglio della legislatura prima delle elezioni politiche mantiene le significazioni prefigurate in precedenza.

Se si escludono – dunque – gli aspetti estremi del clima internazionale, una simile rappresentazione può essere, da un lato, connessa alla vicenda terminale di parte di un ceto politico parlamentare – frammentato e disperso (a causa dell'attuale inconsistenza delle strutture partitiche, dell'astensionismo e della volatilità elettorale), che si ritrova a fare i conti anche con gli effetti della revisione costituzionale del 2019, relativa al numero dei componenti delle due assemblee parlamentari. Dall'altro, in maniera formalmente più asettica, l'espressione ultimo miglio si presenta come mero riferimento ai problemi tecnici che debbono essere risolti dalle camere prima del loro scioglimento a scadenza inderogabile.

* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

** Il presente contributo è la rielaborazione dell'intervento svolto al Forum "La coda della legislatura", tenutosi il 21 febbraio 2022, in occasione dell'inizio delle lezioni del Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti di assemblea presso la Sala delle Lauree dell'Edificio di Scienze politiche dell'Università di Roma-La Sapienza.

Entrambe le prospettive devono essere tenute in debito conto, ma è evidente che la prima, connessa alla duplice emergenza, oggi fa da sfondo necessario alla seconda.

In sintesi: dopo l'elezione del Capo dello Stato, che con la riconferma di Sergio Mattarella ha certificato la straordinarietà ordinaria di una situazione che dura oramai da più di un decennio, il ponte istituzionale materiale, sorretto dai due piloni Mattarella e Draghi, ha di fronte a sé un periodo di sfide strategiche per l'ordinamento.

Enumero in maniera sintetica gli appuntamenti nel carnet politico ordinario a livello nazionale: l'attuazione del Pnrr, la riforma del fisco, l'approvazione della legge annuale sulla concorrenza e delle pensioni, il documento di economia e finanza (def) e la nota di aggiornamento dello stesso.

Com'è noto, il Governo di unità nazionale presieduto da Mario Draghi con la partecipazione di tutte le forze parlamentari rilevanti (se si esclude Fratelli d'Italia, che però ha dichiarato adesso il suo sostegno in politica estera in considerazione del conflitto in Europa orientale) risulta - però, caratterizzato da alta conflittualità, che certo non sarà attenuata dai referendum abrogativi, che proprio in febbraio sono stati dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale, o dall'acuirsi del clima preelettorale (sia per le elezioni amministrative, sia poi per quelle politiche).

In particolare, si apre proprio in questi giorni l'impegno, per approvare atti normativi capaci di evitare almeno alcuni dei quesiti che dovrebbero essere sottoposti a votazione popolare prima dell'estate. Su quest'argomento controverso si sovrappone anche il tema del cosiddetto *election day* come leva per il raggiungimento del quorum necessario alla validità della votazione.

Prima di affrontare alcuni problemi specifici su cui si è incentrata la discussione, lasciatemi dire che permane in primo piano il problema della resistenza del citato ponte politico istituzionale della fase di emergenza rappresentato dal binomio Mattarella - Draghi e della sua stabilità, anche se il citato conflitto armato finirà per consolidarlo. Osservo, però, che solo uno dei due citati pilastri non dipende (almeno formalmente) dal sistema dei partiti, poiché il secondo (ovvero Draghi) rimane soggetto alla maggioranza eterogenea che lo sostiene ed ai suoi ondeggiamenti preelettorali a brevissimo e a breve termine. Quindi tutto il carico rischia di scaricarsi sul pilastro presidenziale e sulla paura (in ovvio calo) dello scioglimento anticipato, che contrasta con la agenda politico-parlamentare e sistemica precedentemente evidenziata.

La situazione prefigura gli incubi di Weimar, ma l'art. 48 WRV non esiste nel nostro ordinamento, né è individuabile una centrifugazione estrema delle forze politiche simile a quella degli anni Venti-Trenta. Esiste piuttosto il timore per la troika europea e della situazione geopolitica che ripeto - in modo apparentemente contraddittorio - dovrebbe però stabilizzare il quadro di tensioni.

Il problema è che le leadership partitiche hanno poche possibilità di indirizzo positivo nel panorama destrutturato del momento e che i parlamentari, con poche possibilità di riconferma, rischiano di divenire ancor più incontrollabili, in un ambito ancora caratterizzato da populismo piorroico.

2. Messa in evidenza la complessità in cui dovrà agire la legislatura nel suo ultimo miglio, è opportuno richiamare i punti principali che sono stati sinteticamente affrontati in questa sede dai

relatori, membri delle Commissioni affari costituzionali della due Camere o docenti universitari. Essi sono di tipo sistemico e investono, da un lato, il tema delle votazioni elettive e deliberative; dall'altro, quello dei regolamenti parlamentari. I due argomenti si pongono in modo differenziato all'interno della prospettiva della costituzione in senso materiale (formale e sostanziale), che richiama tuttavia la stabilità di un sistema dei partiti che non esiste più in modo strutturato.

È per questo che ribadisco anche in questa sede che la riflessione dovrebbe incentrarsi sugli interventi possibili volti ad assicurare il funzionamento della forma di Stato più che sulla forma di governo. Mi spiego. Per quanto riguarda il complesso della legislazione sulle votazioni elettive e deliberative che coinvolge sia l'ambito del Corpo elettorale sia quello delle assemblee elettive, a me sembra evidente come sia difficile iniziare una discussione concreta sul settore del sistema elettorale in senso stretto per l'elezione di Camera e Senato. Gli interessi dei soggetti coinvolti sono troppo differenziati e nello stesso tempo nebulosi per intervenire su una norma di regime come quella citata. È vero, le coalizioni si sono frantumate, ma chi proporrà il ritorno ad un sistema speculare (ovvero proporzionale) con soglia di sbarramento dovrà superare le resistenze di coloro che ritengono il cosiddetto *rosatellum* più favorevole ai loro interessi di quanto non sia la soglia di esclusione a livello nazionale, la cui quota costituisce argomento di certo polemico.

D'altro canto, il citato *rosatellum* con il "taglio" del numero dei parlamentari è divenuto più selettivo, ma fornisce la possibilità di vittoria e di coalizione empirica.

Tutto questo rischia di precipitarci ancora una volta nel dibattito inconcludente, che diventerà ancora più intricato nei prossimi mesi. In sostanza, se si individua il sistema elettorale in senso stretto come il meccanismo che – all'interno dei parametri della forma di Stato di democrazia pluralista – attiene ai e misura i rapporti tra i soggetti politicamente rilevanti che caratterizzano il regime vigente, si può dire che l'ipercinetismo elettorale compulsivo che caratterizza il nostro ordinamento nell'ultimo trentennio confermi non soltanto la gravità della situazione, ma anche l'inanità degli sforzi per raggiungere decisioni riformatrici efficienti ed accettabili da tutti i partners.

Certo le proposte di modifica del *rosatellum* sono presenti sin dall'inizio della legislatura e dovevano essere portate avanti in contemporanea con la riforma costituzionale sul numero dei parlamentari, come certificato dall'accordo di Governo del Conte 2. Ma appunto per la natura non convergente degli interessi dei soggetti e dei poli l'ipotesi di una innovazione minimamente razionale di qualsiasi tipo si è fermata.

Sia ben chiaro le remore non sono chiaramente espresse su base partitica, né di coalizione, ma sono trasversali come fanno gli stessi relatori presenti e soprattutto il presidente Brescia, autore di una proposta di meccanismo basato essenzialmente sulla clausola di esclusione del 5%. Una simile ipotesi, ripresa anche dall'on. Fornaro, mi riporta sintomaticamente a periodi in cui lo stesso on. Brescia non era ancora nato.

In particolare, il PD pare essere ondeggiante tra le varie prospettive, che si sono stratificate nel dibattito politico-partitico. Ma da questa impasse si rischia di non uscire con una decisione efficiente, al di là di ogni considerazione sul ritardo nell'approvazione di nuove regole sul sistema elettorale contrarie ai tempi stabiliti dalla Commissione di Venezia circa venti anni fa. Senza escludere interventi in questo ambito, spezzo, invece, ancora una volta una lancia verso il tema

delle procedure (anche informatiche) per l'individuazione dei candidati e per il superamento della nomina da parte del Capo politico degli stessi. È per questo che – sempre consapevole della difficoltà di pervenire ad un risultato – dovrebbe essere perseguita la strada della innovazione per quanto riguarda la legislazione di contorno sulle votazioni elettive e deliberative. Mi riferisco a quel parco di normative che si collegano non solo al regime, ma alla forma di Stato e su cui è opportuno e necessario intervenire per tutelare e migliorare di standard minimi di democraticità delle votazioni democratiche. Non si tratta tanto della capacità elettorale attiva e passiva, su cui d'altro canto è intervenuto il legislatore costituzionale ancora di recente, né sull'espressione del voto per corrispondenza, che risulta un vero e proprio e prevedibile scandalo, ma sulla fase di individuazione delle candidature di tipo infrapartitico e infracoalizionale come elemento integrativo o alternativo alla introduzione della preferenza o dell'incandidabilità plurima.

Tenendo conto che attraverso la firma digitale si è fatto un passo verso l'adeguamento della normativa non soltanto per le votazioni deliberative, ma anche per quelle elettive, gli interventi dovrebbero concentrarsi sulla comunicazione politica e sul tema del finanziamento e rimborso travolto da linee di sviluppo contraddittorie.

Come si vede il tema del sistema elettorale in senso stretto viene trascurato perché gli interessi dei soggetti politicamente rilevanti sono troppo distanti e non si sono consolidati.

Per la seconda parte degli interventi istituzionali per la legislatura che verrà e che dovranno essere presi dagli attuali protagonisti parlamentari, il tema dei regolamenti parlamentari risulta centrale. L'esempio del Parlamento europeo risulta rilevante, ma rischia di non tenere in debito conto le peculiarità dell'esperienza sovranazionale.