



FULCO LANCHESTER*

IL PERCORSO DI ENZO CHELI E I PROGETTI DI ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Un protagonista nel dibattito istituzionale. – 3. Sette osservazioni generali sul progetto Meloni-Casellati. – 4. Un'ipotesi alternativa.

1. Premessa

Oggi presentiamo il volume *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali* (Il Mulino, 2023), in cui Enzo Cheli ha raccolto alcuni suoi scritti dedicati al tema dell'innovazione istituzionale pubblicati in questi ultimi cinque anni.

Prima di proseguire, opero tre precisazioni:

- a- Avverto che con l'Autore abbiamo rinviato scientemente quest'evento, attendendo la pubblicizzazione del testo della *madre di tutte le riforme* (per utilizzare le parole del Presidente del Consiglio che è rimbalzata anche sull'*Economist* dell'11 novembre 2023) in modo che l'esame dell'opera di Enzo Cheli dimostrasse vieppiù la propria attualità. Non so se ci siamo riusciti, perché, già adesso il testo Casellati risulta in *progress* e non totalmente stabilizzato, ma è già qualcosa di più di una serie di illazioni o di dichiarazioni.
- b- Il *parterre* che procederà alla discussione del testo in oggetto non ha bisogno di presentazioni. Tra i partecipanti alla discussione odierna vengono rappresentate tutte le generazioni del costituzionalismo italiano con memorie annesse dello stesso. Andrea Manzella è il più anziano (ma solo anagraficamente del gruppo) e ha alle sue spalle esperienze prestigiose e differenti (dalla magistratura all'amministrazione parlamentare); Stefano Ceccanti, come lui, ha avuto intense frequentazioni parlamentari, mentre Roberta Calvano e Francesco Clementi rappresentano la

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

** Intervento alla presentazione del volume *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2023 tenutasi il 15 novembre 2023 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione, della "Sapienza-Università di Roma".

brillante e produttiva generazione nata negli anni '70 e quindi il futuro consolidato della disciplina costituzionalistica.

- c- Per quanto mi riguarda spenderò alcuni minuti non per presentare l'A., ma per significarne l'importanza come protagonista e testimone di un dibattito che da più di mezzo secolo caratterizza il sistema politico – costituzionale italiano sul tema istituzionale.

Lo farò evidenziando anche il mio legame con lui e con la scuola fiorentina attraverso la mediazione di Mario Galizia, allievo con Paolo Barile di Piero Calamandrei nel secondo dopoguerra.

2. Un protagonista nel dibattito istituzionale

Enzo Cheli si è laureato – appunto - con Paolo Barile in Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Siena nel 1956, con una tesi su *Realtà e diritto dei partiti politici nell'ordinamento costituzionale italiano*.

Libero docente in diritto costituzionale nel 1963, ha vinto il concorso a cattedra nella stessa materia nel 1967 (la terna era composta da Fausto Cuocolo, Enzo Cheli e Pietro G. Grasso; la Commissione da Paolo Biscaretti di Ruffia, Giuseppe Guarino, Paolo Barile, Giuseppe Ferrari, Leopoldo Elia). Ha insegnato Diritto costituzionale e Istituzioni di diritto pubblico nelle Università degli Studi di Cagliari (1963-1968), Siena (1968-1970) e Firenze (1971-1999). Successivamente è stato docente di Dottrina dello Stato presso l'Università LUISS di Roma (1997-1998) e di Diritto dell'informazione e della comunicazione, prima, presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa di Napoli (2000-2001) e poi al Master in Istituzioni parlamentari per consulenti d'assemblea, oggi dedicato a Mario Galizia presso La Sapienza di Roma (2005-2013).

È stato giudice della Corte Costituzionale dal 1987 e poi vice Presidente della stessa Corte dal 1995 al 1996, e successivamente Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni dal 1998 al 2005. Ha presieduto il Consiglio Superiore delle comunicazioni dal 2006 al 2010. Ha partecipato fin dalla fondazione alle attività del Seminario parlamentare (oggi dedicato a Silvano Tosi), istituito presso le Facoltà di Giurisprudenza e Scienze politiche di Firenze. È accademico dei Lincei.

Ai fini del nostro dibattito vorrei ricordare che il suo primo saggio, tratto appunto dalla tesi, si intitola *Intorno al problema della regolazione dei partiti politici* (in *Studi senesi*, 1958), mentre il successivo *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali* (in *RTDP*, n. 3/1959, 464-528).

Questi scritti precedono le monografie *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961 (1968); *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, Padova, Cedam, 1966.

Ma al di là della sua produzione degli anni Sessanta, che gli ha dato accesso come detto alla cattedra nel 1967, mi vorrei soffermare sul fatto che Enzo Cheli, prendendo spunto dall'invito di Piero Calamandrei nell'introduzione al *Commentario Calamandrei-Levi*, Firenze,

Vallardi, 1950) ha esaminato non soltanto le origini storiche della Costituzione repubblicana, ma anche la sua evoluzione con opera attenta e sistematica, di cui anche l'ultimo volume è testimonianza. Cheli in sostanza ha sempre tenuto in debito conto i due profili della storia della Costituzione repubblicana all'interno della storia costituzionale italiana (Leopoldo Elia).

Lo ha fatto in maniera pionieristica nel Convegno di *Politica del diritto*, fondata nel 1970 da Amato, Rodotà, Onida, Bassanini e altri, sul *Problema storico della Costituente* (in *Politica del diritto*, n. 4/1973, 485-530) alle spalle della crisi del centro-sinistra e all'inizio dell'involuzione della prima fase della stessa Costituzione repubblicana. È il primo saggio del volumetto di Cheli pubblicato nel 1978 (*Costituzione e sviluppo storico delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il mulino, 1978), ma è soprattutto l'inizio di una riflessione scientifica e politica sulla attuazione del testo costituzionale a circa un quarto di secolo dalla sua promulgazione, che si ripropone, condizionata dalla situazione storico-spirituale del costituzionalismo italiano nel tempo. In questa prospettiva risulta significativa la ripubblicazione del saggio nel 2008 con una introduzione dal titolo *Perché tornare a riflettere oggi sulle origini della carta costituzionale?* (Napoli, 2008).

L'ampia ricerca della regione Toscana sulla Assemblea costituente, pubblicata da Il mulino) e la fondazione di *Quaderni costituzionali*, di cui Cheli divenne primo direttore, costituiscono un segnale della ricerca sullo stato delle istituzioni repubblicane che si risolse nel dibattito sulla grande riforma.

Non intendo ricordare quel periodo se non per due dei molti ricordi personali. Il primo precede la nomina di Cheli alla Corte costituzionale (1987). Durante un seminario de' *Il mulino* in via S. Stefano a Bologna Cheli fece un intervento molto preoccupato, invitando all'azione riformatrice e sostenendo che l'area istituzionale era oramai divenuta simile ad un campo di calcio sconnesso, in cui i calciatori giocavano col rischio di farsi molto male. Di qui la necessità di interventi riformatori. Sappiamo tutti che il massimo della innovazione istituzionale in quel periodo si sostanziò nella L. 400/88, di cui proprio Cheli e Manzella in modo differente sono stati tra i maggiori redattori, e la prevalenza del voto palese nel regolamento della Camera.

Un secondo ricordo si radica qui alla Sapienza., dove invitai dopo la crisi di regime del 1993 Enzo Cheli a tenere una lezione ai frequentatori del Dottorato in Teoria dello Stato, fondato da Mario Galizia, che dal 1992 ho coordinato per 25 anni. Alla fine dell'incontro gli feci una domanda sul ruolo della Corte costituzionale e sulla possibilità di esercitare un ruolo decisivo nella conduzione della transizione nella seconda fase della Costituzione repubblicana. La risposta fu significativa nell'individuazione di limiti impliciti nell'azione esplicita da parte di un organo di garanzia costituzionale esterno come la Consulta.

Le sentenze sui referendum elettorali e quelle sul sistema elettorale sono significative, così come la stessa decisione sull'iterazione dei decreti-legge, ma individuano anche i limiti di una simile azione.

È per questo che Cheli ribadisce la posizione positiva nei confronti dell'architettura costituzionale del 1948 e la necessità di non stravolgerla, ma semmai di adeguarla attraverso interventi sul bicameralismo e sul circuito elettorale.

3. Sette osservazioni generali sul progetto Meloni-Casellati

Detto questo posso analizzare il ddl costituzionale Meloni-Casellati che fornisce la possibilità concreta di apprezzare l'equilibrio dell'opera di Cheli nel solco della continuità costituzionale repubblicana. Non mi soffermo in questa sede sulle origini e il contesto in cui il ddl è stato presentato, né sulle mediazioni e gli accostamenti cui è stato soggetto (a differenza del progetto Renzi più coerente nella ispirazione di rottura).

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 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)¹, 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.

¹ 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).

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). Superata 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)², rimane il difficile problema di individuare un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che assicuri il perseguimento della maggioranza assoluta in entrambe le 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 fallito³, 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 Bratislava⁴.

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

4. Un'ipotesi alternativa

Nel dibattito in corso sono stati formulati molti giudizi anche da parte della dottrina costituzionalistica.

² 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/>

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

⁴v. F. LANCHESTER, *Il costituzionalismo contemporaneo e l'incubo di Weimar*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, 2023, 35 ss.

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. (Frosini⁵).

Al lato opposto v'è il rifiuto di simili modifiche, paventando la destrutturazione dell'edificio costituzionale vigente (mi riferisco a Zagrebelsky, De Siervo, Silvestri ⁶ e all'editoriale di Lucarelli⁷). In posizione intermedia ci sono i *colloquianti* con ipotesi di tipo tedesco (Ceccanti⁸), 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.

Proprio ricerca storico-costituzionale di Enzo Cheli 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 speculare⁹.

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.

⁵ v. T.E. FROSINI, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2/2023.

⁶ https://webtv.senato.it/4621?video_evento=244173

⁷ A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/ 2023.

⁸ Intervento di S.Ceccanti per *Libertà Eguale*, Orvieto 25 novembre. *Proposta di un articolato sul Premierato non elettivo alternativo a quello predisposto dal Governo Meloni*.

⁹ v. E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2023, *passim*.

Ne è venuto fuori un *ipercinetismo elettorale compulsivo*¹⁰ 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*, rischiando- inoltre- di mettere in pericolo la funzione degli organi costituzionali di garanzia(interna e esterna).

È 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 la difficoltà di far approvare una simile proposta 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).

¹⁰ v. F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo : tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Milano, Wolters Kluwer-CEDAM, 2020