

Verso le riforme istituzionali: quali problematiche e quali prospettive

di Marilisa D'Amico

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



Verso le riforme istituzionali: quali problematiche e quali prospettive *

di Marilisa D'Amico

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

1. La voce dei costituzionalisti

Sono decenni che in Italia si parla di riforme, grandi e piccole, della Costituzione e sono decenni che i costituzionalisti sembrano diventare protagonisti del dibattito politico, portando argomenti più o meno tecnici alle ragioni delle riforme in esame, argomenti che si polarizzano in occasione dei referendum sulle riforme medesime.

In occasione della riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi e bocciata dal referendum del 4 dicembre del 2016, il dibattito anche fra la dottrina era stato talmente esasperato, da provocare addirittura profonde divisioni all'interno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, scomuniche pubbliche di una parte della dottrina rispetto a chi fosse favorevole alla riforma, ludibrio nei confronti di chi osava schierarsi per l'approvazione della stessa¹.

Fra questi due poli opposti, si poneva un gruppo nutrito di colleghi che decideva di non esprimersi, in nome dell'autorevolezza della funzione e del ruolo.

Devo quindi premettere che, in occasione della ripresa di un progetto politico che vorrebbe risolvere, attraverso il cambiamento della Costituzione, il problema dell'instabilità dei governi, della loro durata e anche della possibilità, come è avvenuto troppo di frequente negli ultimi quindici anni della nostra storia repubblicana, che si formino governi indipendentemente dal voto degli elettori, ritengo importante che vengano ascoltati anche i costituzionalisti per ragionare sugli aspetti tecnici della riforma e per evitare errori grossolani anche di comunicazione come è avvenuto in passato. Ritengo, in particolare, che gli stessi costituzionalisti possano e debbano esprimersi senza aver timore di compromettere la loro

* Testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno "Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto", Roma, 17 maggio 2023.

¹ Sul corposo dibattito tra costituzionalisti, in particolare in occasione della riforma costituzionale e del referendum del 2016 si vedano fra i molti A. Pertici, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Edizioni Lindau, 2016, G. Zagrebelsky, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Laterza, 2016, U. De Siervo, *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Rivista AIC*, 2016, II, p. 1 ss., A. Anzon Demmig, *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, ivi, p. 1 ss., M. Luciani, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, ivi, 2016, I, p. 1 ss., e E. Rossi, *La riforma costituzionale: se vince il sì, se vince il no*, ivi, 2016, III, p. 1 ss. Sia consentito, inoltre, di richiamare le più ampie riflessioni svolte in M. D'Amico – G. Arconzo – S. Leone, *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Giappichelli, 2016.



professione e la tecnicità del loro sapere, mentre non ritengo allo stesso tempo che esista una superiorità tecnica e tantomeno morale della nostra scienza, rispetto a una politica che nelle forme previste dall'art 138 della nostra Costituzione decida di intraprendere questo percorso, facendo delle scelte.

2. Possibilità o necessità di un cambiamento della seconda parte della Costituzione

Sono profondamente convinta, e da tempo, della necessità di intervenire con cambiamenti anche formali della seconda parte della Costituzione, per rimediare non soltanto alla “debolezza voluta” del Governo, affidata a norme costituzionali scarse e scarse, ma anche per consentire al Parlamento di riprendere la propria centralità ormai smarrita e al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale di riposizionarsi come “garanti” e non come “supplenti” di altri poteri.

Il punto di partenza, infatti, da cui occorre prendere le mosse, con sincerità, è la constatazione della profonda trasformazione, nei fatti, della nostra forma di governo parlamentare, che va oltre il perimetro delle norme scritte, le quali, peraltro, volutamente già esprimevano un Presidente del consiglio debole.

La debolezza del Governo, minacciato da frequenti crisi, minacciato da frequenti crisi e da instabilità politiche alimentate anche dalla prospettiva di essere “sostituito” da esecutivi del tutto slegati dall'espressione del voto degli elettori, si accompagna alla profonda crisi del Parlamento. Un Parlamento che funziona male anche a causa del bicameralismo paritario e i cui tempi sono incompatibili con quelli che richiedono e impongono oggi le trasformazioni e gli eventi della nostra società, come ha dimostrato la recente crisi pandemica e anche quella bellica.

Un primo dato, quindi, da cui partire, è la trasformazione del ruolo di perno del Parlamento, che dovrebbe fungere, come scritto nella Costituzione, da centro nevralgico della produzione legislativa, di fatto oggi delegata completamente al Governo.

Un altro aspetto, centrale, è la indubbia espansione del ruolo svolto, soprattutto negli ultimi quindici anni, dal Presidente della Repubblica, ruolo distante dall'immagine dei costituenti di un Presidente completamente estraneo all'indirizzo politico e completamente neutro.

I tanti governi “tecnici”, definiti anche in alcune occasioni “governi del Presidente”, sono stati espressione di un coinvolgimento diretto e di scelte dirette dell'organo di garanzia su quale fosse l'ipotesi migliore per risolvere le crisi, crisi che in molti casi e per la forza della drammaticità delle situazioni politiche sono state risolte direttamente e in prima persona dal Presidente.

Ma il ruolo è mutato, fuori dalla lettera e dalla ratio delle norme costituzionali scritte, anche nel caso del rinvio presidenziale e delle tante promulgazioni con monito, espressione di una compartecipazione alla funzione legislativa e non invece di un controllo esterno². Uno scivolamento verso una forma di governo

² In tema v. I. Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, p. 237 ss.



in cui il Capo dello Stato svolge funzioni di indirizzo politico può toccarsi con mano in relazione alla presidenza, tutt'altro che notarile, del Consiglio supremo di difesa e nei rapporti con l'Unione europea, tanto da far discorrere di “funzione estera” del Presidente³. Anche la prassi con cui è stato fatto esercizio del potere di grazia, pure a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2006, che assegna a questo potere una impronta umanitaria, ha messo in controluce come il figurino del “presidente garante” sia lontano dalla realtà⁴.

In pochi poi, finora, hanno rilevato che, sebbene non vietata dalla Costituzione, la possibilità di rielezione del Presidente della Repubblica, se ritenuta fatto normale e non eccezionale, sia in grado di trasformare profondamente l'architettura costituzionale, in particolar modo se non sia accompagnata da un ripensamento e da un rafforzamento dell'esecutivo⁵. Pensiamo soltanto alla circostanza che per quattordici anni il Presidente della Repubblica nominerà un terzo dei giudici costituzionali.

Altra anomalia, inimmaginabile ragionando alla luce di un modello costituzionale astratto, è la circostanza che le decisioni sulla legge più politica, quella elettorale, siano di fatto state affidate o comunque condizionate dal giudizio e dai principi sanciti dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 1 del 2014.

Anche in considerazione di questi fenomeni, ci si può allora domandare se, come succede di fronte alle istanze di tutela dei “nuovi diritti”, rispetto alle quali la forza delle cose, prima o poi, impone di provvedere ad un riconoscimento formale e ad una regolamentazione, occorre prendere atto che anche nell'ambito della forma di governo alcune modifiche sono nei fatti avvenute. E allora, intervenire in modo formale e circoscritto, sulla seconda parte del testo costituzionale, può essere solo di aiuto per indirizzare e razionalizzare cambiamenti avvenuti o in essere e per evitare, auspicabilmente, supplenze indebite o confusione di ruoli, o ancora peggio quello stallo istituzionale a cui abbiamo in tempi più o meno recenti assistito.

³ Sul Consiglio supremo di difesa e sulla funzione cd. “estera”, v. R. Bellandi, *Il Consiglio supremo di difesa. Storia, organizzazione, attività*, Bologna, 2011, e F. Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Milano, 2013; V. Lippolis e G.M. Salerno, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, p. 194 ss., cui si rinvia per riferimenti all'eloquente intervento del Presidente Napolitano a favore dell'assunzione da parte dell'Italia di un ruolo di *peacekeeper* nella crisi libica, durante il governo Berlusconi.

⁴ In tema v. A. Deffenu, “Sul potere di grazia del Presidente della Repubblica nella prassi più recente”, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. V, *La democrazia italiana in equilibrio*, in *Consulta Online*, www.giurcost.org, 2020, p. 333 ss.

⁵ Così v. I. Pellizzone, “Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)”, in *I tematici*, vol. V-2023, *Potere e Costituzione*, diretto da M. Cartabia e M. Ruotolo, p. 890.

Più in generale, sulla rielezione del Presidente, per un esame delle posizioni, anche critiche, espresse in dottrina, v. inoltre il Paper di federalismi.it, n. 5 del 31/1/2022, *Elezione del presidente della Repubblica: riflessioni costituzionali 'a caldo'*, in www.federalismi.it, con contributi di A. Ciancio, C. Fusaro, E. Furno, M.C. Grisolia, V. Lippolis, I.A. Nicotra, I. Pellizzone e S. Prisco.



3. Una riforma condivisa

Una iniziativa di confronto scientifico come questa ha il pregio di voler creare lo spazio per una riforma condivisa. Sappiamo tutti che dal 2001 le riforme importanti sono state proposte e approvate in Parlamento solo dalla maggioranza, e forse per questo, nel caso del 2005 e del 2016, sono state bocciate dal referendum popolare. Un referendum che, nei fatti, si è anch'esso profondamente trasformato rispetto alla ratio sottesa alla Costituzione che lo immaginava come referendum eventuale ed oppositivo, essendo stato invece promosso anche dalla maggioranza, per una conferma “popolare” del progetto.

Come hanno dimostrato le modifiche costituzionali della scorsa legislatura, esiste anche uno spazio per riforme mirate e condivise: pensiamo in particolare alla riforma del 2022 approvata con la maggioranza dei due terzi degli artt. 9 e 41 Cost., in tema di ambiente. Si pensi anche alla riforma del 2021 dell'art. 58 Cost., con cui si è soppressa la previsione che consente di essere elettori del Senato solo al compimento dei 25 anni di età. Ancora, altrettanto rilevante è la riforma del 2020 con cui si è prevista la diminuzione del numero di deputati e di senatori (ridotti rispettivamente a 400 e a 200).

Tali revisioni puntuali, ovviamente, se da un lato testimoniano l'esigenza e la possibilità di un aggiornamento della Costituzione, dall'altro non dovrebbero in linea teorica suonare come un ostacolo a interventi più ampi sulla seconda parte della Costituzione, che al contrario non solo sono possibili, ma sarebbero anche auspicabili. Tuttavia, il fallimento delle due riforme costituzionali “ampie”, bocciate dal referendum costituzionale, induce oggi ad estrema cautela e in qualche modo indirizza verso una riforma mirata, che intervenga in modo preciso e circoscritto.

4. Quali riforme?

Il difetto originario della forma di governo parlamentare italiana, che ne determina il suo cattivo funzionamento, è in estrema sintesi, da un lato il cd. bicameralismo paritario, che non solo complica e rallenta la possibilità di approvazione delle leggi, ma soprattutto ha creato instabilità politica, dovendo il Governo ottenere la fiducia di entrambe le camere. Dall'altro, le norme sul Governo, che disegnano un Presidente del consiglio volutamente debole, al quale non è assegnato il potere di nominare e revocare i Ministri, né sciogliere le camere.

Nel 2016 si era tentato di modificare tale assetto, attraverso un'ampia riscrittura del testo costituzionale che si concentrava sulle modifiche del bicameralismo paritario, che avrebbero condotto a un bicameralismo differenziato. Ciò sull'assunto che rimettere in funzione il Parlamento avrebbe avuto come effetto anche un rafforzamento del Governo e del Presidente del consiglio, esiti, questi ultimi, da realizzare anche mediante la modifica della legge elettorale.



Nelle ipotesi che stanno circolando, invece, si vorrebbe intervenire direttamente sulla figura del Presidente del consiglio, configurando una ipotesi di quello che viene definito come “premierato”.

In questo caso, ovviamente, una cosa sarebbe limitarsi all’indicazione del Presidente del consiglio nella scheda elettorale, tornando alle regole introdotte nel 2001, oppure introdurre una elezione diretta del Presidente del consiglio.

Naturalmente, in questa ipotesi, diverso è prevedere anche la regola del *simul stabunt, simul cadent* oppure immaginare una “sfiducia costruttiva”. Quest’ultimo istituto parrebbe a taluni non coerente con l’elezione diretta del premier: se il premier è quello voluto dagli elettori, a loro deve tornare la parola, nel momento in cui il Governo entri in crisi⁶. Credo invece che, proprio per assicurare una maggiore stabilità alla nostra forma di governo, immaginare l’ipotesi che il Parlamento possa votare la sfiducia al Governo soltanto proponendo una soluzione alternativa, nell’ambito però della maggioranza espressa dagli elettori, possa essere una strada percorribile e tutto sommato coerente con il ruolo centrale del Parlamento nella nostra forma di governo.

Una norma di questo tipo, inoltre, contribuirebbe a evitare uno scivolamento verso una eccessiva “leaderizzazione” della nostra forma di Governo, e verso una svalorizzazione della rappresentanza politica come intermediazione fra “il popolo” e il “Leader”. Teniamo anche conto che alla luce del contesto partitico frammentato, impossibile da correggere semplicemente con qualche riforma elettorale, come la storia ci ha dimostrato, una soluzione di questo tipo sarebbe più idonea a responsabilizzare gli stessi partiti, canalizzando le fratture politiche interne alla maggioranza verso la ricerca di nuove alleanze, anziché aprire crisi al buio.

In generale, comunque, introdurre una forma di elezione diretta, come è stato anche nel caso francese con l’introduzione del semipresidenzialismo e dell’elezione diretta del Presidente della Repubblica, è sicuramente un modo per riavvicinare i governanti ai governati.

La personalizzazione e la leaderizzazione della nostra politica sono in ogni caso la realtà, complicata però dall’esistenza di tanti partiti e partitini (come già affermava Costantino Mortati⁷), che impediscono allo

⁶ Si veda su questo profilo E. Cheli, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Il Mulino, 2023, p. 100, che individua una “contraddizione di fondo quando” il progetto “combina elementi fra loro inconciliabili come l’elezione diretta di un Capo dello Stato investito della funzione di governo con la «sfiducia costruttiva», che affida al Parlamento il potere di vincolare lo stesso Capo dello Stato nella scelta del Primo ministro”. Secondo l’A., in particolare, il “rapporto naturale tra rappresentati (volontà popolare) e rappresentanti (volontà parlamentare) viene in questo modo innaturalmente capovolto”.

⁷ Riprende questa espressione E. Cheli, “Perché dico no al presidenzialismo”, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2022, III, p. 55, che nel soffermarsi sui lavori in Assemblea costituente sottolinea il carattere del nostro sistema politico: un “sistema politico che, come rilevava nel settembre del 1946 Costantino Mortati nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 introducendo il tema della forma di governo, si presentava segnato da forti tensioni e divisioni interne per la presenza di ‘molti partiti molto divisi?’”



stesso leader di avere la possibilità di raggiungere quegli obiettivi per il cui conseguimento gli elettori l'hanno scelto.

5. Quali modifiche “minori”?

Il problema ovviamente sta tutto nella relazione fra i poteri del Presidente del consiglio e quelli del Presidente della Repubblica.

Un Presidente del consiglio eletto dovrebbe nominare e revocare i suoi ministri, dovendo poi godere della fiducia del Parlamento (fiducia che continuerebbe ad essere “doppia”, a meno che non si intervenga almeno sulla possibilità che sia il Parlamento in seduta comune a conferirla⁸).

Il punto nevralgico su cui occorre riflettere sta nel ruolo del Presidente della Repubblica. Tale ruolo, infatti, verrebbe, ad una prima analisi, profondamente ridisegnato, venendo apparentemente meno, o, comunque, restringendosi notevolmente, lo spazio con cui, in via di prassi, il potere di nomina del Presidente del Consiglio e il potere di scioglimento anticipato della Camere si sono sviluppati.

Proprio per questa atrofizzazione del ruolo effettivo del Presidente, la titolarità formale dello scioglimento delle Camere in capo al Quirinale andrebbe conservata, così da non stravolgere il disegno costituzionale; ma lo scioglimento potrebbe avvenire su “proposta” del Presidente del consiglio, in coerenza con l'elezione diretta di quest'ultimo; questo, naturalmente, se non si introdurrà la regola del *simul simul*, che a questo punto comporterà l'automatico ritorno alle urne tutte le volte che cada il Governo.

Tuttavia, naturalmente, la elezione del Presidente del Consiglio non potrebbe non influire, in modo molto difficile da prevedere, sul perimetro che tale potere assumerà nella prassi.

Un elemento centrale, fermo restando che è molto difficile fare previsioni sul modo in cui i poteri del Presidente potranno reagire alla riforma, sarà la previsione della sfiducia costruttiva (secondo l'opzione qui ritenuta preferibile), o della regola del *simul stabunt, simul cadent*.

Il possibile scivolamento del Presidente verso funzioni di formale ratifica della volontà popolare o “notarili”, nell'esercizio delle attribuzioni presidenziali più importanti all'interno di una forma di governo parlamentare (scioglimento anticipato e nomina del Presidente del Consiglio), potrà condurre ad un complessivo riequilibrio del ruolo del Capo dello stato anche nell'esercizio delle sue funzioni minori.

Si ribadisce che, allo stato, è difficile fare previsioni.

In prima battuta si potrebbe essere indotti a ritenere che, risultando privo, nella sostanza, dei suoi poteri più rilevanti, il Capo dello Stato potrebbe vedere ridotta la sua capacità di consiglio e di influenza, anche

⁸ A questo proposito si veda la posizione espressa da E. Cheli, *Costituzione e politica*, cit., p. 84 s., laddove sostiene “l'opportunità di impiegare la riduzione del numero dei parlamentari come occasione per ampliare le competenze del Parlamento in seduta comune - per organo che, con la riduzione dei componenti, è diventato di più agevole impiego - cui andrebbero affidate le funzioni politiche di maggior rilievo quali i voti di fiducia e sfiducia, la sessione di bilancio, la sessione europea, la conversione dei decreti-legge”.



nell'esercizio delle sue attribuzioni minori. Tuttavia, all'opposto, il Presidente potrebbe essere più disinvolto, avendo "meno da perdere": l'esigenza di preservare equidistanza tra maggioranza e minoranze e la cautela che ne consegue, ritenuta sino ad ora dagli uomini del Quirinale elemento irrinunciabile, in vista della sempre possibile evenienza di dover affrontare e risolvere le crisi del rapporto di fiducia, verrebbe evidentemente meno.

Se queste sono delle mere suggestioni, si sottolinea che l'impatto della riforma sul ruolo del Capo dello Stato pare il versante su cui concentrare le riflessioni, per valutare l'esigenza di ulteriori e puntuali modifiche al testo costituzionale.

Un profilo importante, nel momento in cui si ipotizza un Presidente del consiglio eletto o indicato direttamente dagli elettori, con una maggioranza non modificabile durante la legislatura, o modificabile solo a seguito di sfiducia costruttiva, è quello di prevedere come in tutte le democrazie mature uno statuto delle opposizioni.

Nel momento in cui si concludesse il percorso di alcune regioni di "autonomia differenziata", occorrerà, a mio avviso ragionare nuovamente sulla composizione della seconda camera: se si trasformasse il nostro bicameralismo paritario in un bicameralismo differenziato, con una rappresentanza uguale di tutte le regioni, si potrebbe portare la differenza regionale al livello più alto di rappresentanza, evitando la possibilità che si creino, nei fatti, regioni fortemente diseguali. Ovviamente si sta già pensando a raccordi e luoghi istituzionali che realizzino la differenziazione senza che essa diventi disuguaglianza, ma è facile capire che la sede più idonea e più alta rimane comunque il nostro Parlamento.

Conclusioni.

Un Governo più forte, con un Presidente del consiglio indicato direttamente dagli elettori, una sola camera politica e una seconda camera rappresentativa di tutte le regioni o, in ogni caso, una fiducia data dal Parlamento in seduta comune, un ruolo di garanzia, ma non di supplenza del Presidente della Repubblica: questo meccanismo ben congegnato, frutto di una riforma puntuale, ma incisiva permetterebbe di provare a rispondere a problemi strutturali della nostra democrazia, incidendo anche sulle già accennate problematiche certamente connaturate al nostro sistema partitico. E, infine, una seconda parte della Costituzione "funzionante" consentirebbe di difendere meglio la prima, quella che garantisce i diritti e i doveri dei cittadini.