



EDITORIALE - 15 NOVEMBRE 2023

# Riforma costituzionale, serve il Parlamento per fare un salto di qualità

di Annamaria Poggi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

e Federica Fabrizzi

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza - Università di Roma



# Riforma costituzionale, serve il Parlamento per fare un salto di qualità

**di Annamaria Poggi**

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Torino

**e Federica Fabrizzi**

Professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza - Università di Roma

## 1. Un ddl di poche norme ma che potrebbe comportare grandi cambiamenti

Nella seduta del Consiglio dei ministri dello scorso 3 novembre, il Governo ha approvato il testo della riforma sulla forma di governo che era stata ampiamente preannunciata e che si attendeva da giorni. Il disegno di legge costituzionale - presentato con il titolo “*Introduzione dell’elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri e razionalizzazione del rapporto di fiducia*”, poi modificato dal CdM in “*Disposizioni 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*” - consta di 5 articoli, volti a modificare gli artt. 59, 88, 92 e 94 Cost.

I primi due articoli intervengono su questioni che attengono in modo marginale all’oggetto originariamente indicato nel titolo: si tratta infatti della abrogazione del (solo) secondo comma dell’art. 59 dei tre che attualmente lo compongono e che prevedono la figura dei senatori di diritto e della eliminazione della possibilità per il Presidente della Repubblica di procedere allo scioglimento di un solo ramo del Parlamento. Gli articoli 3 e 4 del ddl sono quelli che si concentrano, invece, sul cuore della riforma, prevedendo l’elezione diretta del Presidente del Consiglio e l’attribuzione di una maggioranza pari al 55% complessivo dei seggi a vantaggio delle liste e dei candidati collegati al candidato eletto (modifica dell’art. 92 Cost.). Tale governo dovrà comunque avere la fiducia di entrambi i rami del Parlamento e, a questo proposito, il testo specifica poi che il Presidente del Consiglio eletto che non abbia ottenuto la fiducia per il suo governo, possa ripresentarsi una seconda volta alle Camere ed in caso di nuovo voto contrario il Presidente della Repubblica debba necessariamente procedere allo scioglimento anticipato. Nel caso in cui il Presidente del Consiglio cessi dal suo incarico nel corso della legislatura, il Presidente della Repubblica potrà nominarlo nuovamente oppure nominare altro parlamentare eletto in collegamento con l’uscente, che dovrà tentare di dar vita ad un nuovo governo al quale le Camere dovranno accordare la fiducia. Nel caso in cui questo secondo governo non ottenga la fiducia o cessi per qualsiasi ragione, il Presidente della Repubblica dovrà procedere con lo scioglimento anticipato (modifica dell’art. 94 Cost.).



Ad una prima valutazione *quantitativa*, il testo, almeno in questa formulazione originaria, si ascrive a quegli interventi di revisione costituzionale “puntuale”, ossia che mirano ad intervenire in maniera chirurgica solo su determinati aspetti, segnatamente, appunto, l’elezione diretta del Presidente del Consiglio e i meccanismi di una eventuale sua sostituzione, ovvero dello scioglimento anticipato delle Camere. Una notazione su questo profilo è, tuttavia, d’obbligo. Pur non volendo tornare sulla discussione che ha occupato la dottrina negli ultimi anni circa la preferibilità o meno di interventi di riforma organica in luogo di interventi puntuali, non si può non sottolineare che le modifiche proposte, pur coinvolgendo formalmente solo poche norme, in realtà sono tali da recare implicazioni enormi sul sistema costituzionale della forma di governo. Perciò, e posto il carattere unitario della Costituzione organizzata su un sistema di pesi e contrappesi, la valutazione del presente ddl non dovrebbe tecnicamente prescindere dalle ripercussioni che le poche modifiche introdotte avrebbero anche su altre previsioni costituzionali e, più in generale, sulla forma di governo nella sua funzione e nella sistematica costituzionale.

## 2. Cosa manca

Ecco perché, pur volendo rimanere nell’ottica minimale prospettata dallo stesso disegno di legge, alcune considerazioni si possono avanzare con riferimento a cosa manca e a cosa, di conseguenza, risulta poco convincente.

In primo luogo, il rafforzamento del Presidente del Consiglio - dato dalla previsione della sua elezione diretta contestuale rispetto all’elezione delle due Camere (nel testo giunto in CdM si parlava addirittura di “scheda unica”, riferimento che poi assai opportunamente è stato eliminato) - non è affatto detto che rafforzi effettivamente il Governo e che, soprattutto, ne garantisca la stabilità. Avendo scartato la previsione della sfiducia costruttiva e non avendo voluto imboccare direttamente la strada del *simul stabunt simul cadent*, il pericolo che il sistema vada incontro a situazioni di stallo e di instabilità, come quelle viste in Spagna o in Belgio, non è affatto remoto. È dunque un timore comprensibile quello di chi ritiene che il potenziale secondo Presidente del Consiglio potrebbe avere più potere del Presidente eletto e questo metterebbe in discussione proprio la stabilità e la “forza” del Presidente del Consiglio eletto e del suo governo. Se a ciò si aggiunge che il Presidente del Consiglio eletto non avrà il potere di nomina e (soprattutto) di revoca dei ministri, la sua debolezza appare ancora più marcata. Con ciò risulta evidente che la sola previsione dell’elezione diretta, di per sé, non è necessariamente sinonimo di stabilità.

In secondo luogo, non viene affrontato in nessuna previsione il tema dei poteri dell’esecutivo; in particolare nulla si dice sulla grande questione degli ultimi anni, cioè la decretazione d’urgenza che urgente non è più, ma che è il modo ordinario di procedere di tutti gli esecutivi da decenni a questa parte.

Naturalmente, intervenire sul decreto-legge significa intervenire sul diritto/dovere del Governo (e del Presidente del Consiglio legittimato dal popolo) di portare a compimento il suo indirizzo politico, ma significa anche il necessario bilanciamento con il ruolo dell'organo al quale è intestata la funzione legislativa, ossia il Parlamento. Nulla si dice, invece, né sui poteri dell'esecutivo né sul ruolo delle Assemblee.

A ciò, in terzo luogo, si collega la carenza inerente alla disciplina della questione di fiducia. In assenza di riferimenti espliciti ai poteri del Presidente eletto, questi avrà ancora la possibilità di compattare la “sua” maggioranza parlamentare attraverso la questione di fiducia? È immaginabile di sì, ma in questo aspetto trapela con evidenza l'incertezza del meccanismo immaginato, che non è riuscito ad imboccare decisamente la direzione della separazione dei poteri, rimanendo invece a metà del guado con un Presidente del Consiglio che è eletto direttamente, ma che deve anche avere la fiducia delle Camere. Le quali Camere continuerebbero, peraltro, ad essere sotto scacco.

Ancora, in quarto luogo, nella principale prospettiva che pare essere quella che ha ispirato il ddl - di un Presidente del Consiglio rafforzato e legittimato direttamente - sarebbe stato opportuno (e forse necessario) “costituzionalizzare” l'opposizione. Se, infatti, non si stabilisce *chi* è opposizione risulta particolarmente complicato – soprattutto agli occhi dei cittadini che hanno votato – comprendere se il voto negativo di fiducia concretizzi o meno il c.d. ribaltone.

È forse utile ricordare, a questo proposito, che il termine “ribaltone” è entrato nel lessico politico-istituzionale con il Governo Dini, che era un Ministro del ribaltato Governo Berlusconi (la vicenda è ampiamente ricostruita in B. Caravita, F. Fabrizzi, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di) *La nascita dei governi della Repubblica*, Giappichelli, 2022).

Il cambio di maggioranze e la fluidità nei ruoli di maggioranza e opposizione è propria e tipica dei sistemi parlamentari compromissori, in cui la composizione degli interessi partitici avviene in Parlamento. Se si vuole modificare questo meccanismo – e con esso uno snodo fondamentale della forma di governo parlamentare per come è descritta attualmente nella nostra Costituzione - allora sarebbe necessario inserire meccanismi di garanzia per l'opposizione, la quale, al pari della maggioranza, si vorrebbe che fosse nota il giorno dopo le elezioni. Se, infatti, uno degli scopi che pare guidare la volontà di cambiamento affermata dal Governo nel ddl in questione è la trasparenza delle conseguenze del voto, allora come deve essere chiaro chi governa allo stesso modo deve essere altrettanto chiaro chi vi si oppone.

Da ultimo, ma non per ultimo, il testo di riforma non interessa, se non per i due aspetti marginali indicati (art. 59 e art. 88 Cost), il Parlamento. In occasione dell'approvazione della legge costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari, da più parti era stato avanzato l'argomento per cui tale riduzione

avrebbe rappresentato il primo di una serie di interventi volti a rivitalizzare l'organo legislativo e a farlo lavorare meglio. Quell'intervento di revisione costituzionale puntuale (che puntuale non era neanche un po') è rimasto l'unico: le Camere non stanno lavorando meglio, il Parlamento continua ad essere completamente schiacciato dal Governo (l'accordo sulla "non" presentazione di emendamenti alla legge di bilancio da parte di parlamentari di maggioranza è assai emblematico) e quando lavora lo fa ormai di fatto attraverso un monocameralismo alternato (su questi punti torneremo). Se a ciò si aggiunge che continuano a non trovare voce all'interno di quelle Aule le autonomie territoriali, con quel che ne consegue, per esempio, sul fronte della discussione sul regionalismo differenziato, il quadro che emerge non è quello di un sistema costituzionale che si fa proiezione della Repubblica.

L'intento del Governo di non ampliare eccessivamente il perimetro della discussione è ovviamente comprensibile, ma una revisione della forma di governo che prende in considerazione solo il rapporto Presidente del Consiglio/Presidente della Repubblica e che prescinde dal ruolo delle Camere – alle quali però rimane il potere di votare la fiducia – è una proposta che inevitabilmente risulta monca.

### **3. Un testo che cerca di accontentare le diverse anime della maggioranza e di ..... prevenire il conflitto con le opposizioni**

Dal punto di vista delle valutazioni più prettamente politiche si tratta di un testo che, con tutta probabilità, è scaturito dalla necessità di contemperare le diverse aspirazioni delle forze di maggioranza sulla riforma della forma di governo.

Non è un mistero che la Presidente Meloni puntasse, già dalla campagna elettorale, al presidenzialismo e/o comunque ad un meccanismo finalizzato a far eleggere il "capo" dai cittadini, fosse esso il Presidente della Repubblica o il Presidente del Consiglio puntando, così, a restituire sovranità agli elettori. Allo stesso modo non è un mistero che uno degli alleati di governo (la Lega di Salvini) non ritenga il premierato così indispensabile, ma, in qualche misura, lo consideri un contrappeso alla innovazione davvero considerata "la madre di tutte le riforme", cioè il regionalismo differenziato che prosegue, non senza difficoltà, il suo *iter* in Commissione affari costituzionali del Senato. Infine, l'altro alleato di governo (Forza Italia) anch'esso non pare ritenere centrale la riforma e pare preoccupato di limitare al minimo le innovazioni, soprattutto quelle riguardanti i poteri e le funzioni del Presidente della Repubblica.

D'altro canto, e su un altro versante, la sensazione a prima lettura del ddl è che esso costituisca altresì un tentativo di "sfidare" l'opposizione su un terreno, quello della stabilità degli esecutivi su cui quasi tutti i partiti che compongono l'opposizione, in vario modo e misura nel passato recente e meno recente, si sono mostrati sensibili. Quasi una chiamata alla corresponsabilità su una riforma generalmente ritenuta

necessaria per motivi diversi: la stabilità, la credibilità internazionale, la possibilità di poter portare a termine le Legislature, l'occorrenza di sviluppare il programma elettorale (...).

Sia l'uno che l'altro versante costituiscono in fondo il contenuto di quella parte della politica che è tecnica di governo. Perciò, sempre dal punto di vista delle valutazioni politiche, tutto ciò non solo è del tutto comprensibile ma altresì legittimo: è legittimo che un governo persegua il programma con cui si è presentato all'elettorato e allo stesso modo è perfettamente plausibile che un governo di coalizione tenga conto degli equilibri interni, cercando di non destabilizzare la propria maggioranza, ed ancora è perfettamente comprensibile che cerchi il coinvolgimento dell'opposizione.

Diversa questione riguarda l'opportunità "costituzionale" per cui un governo si faccia promotore di un disegno di revisione costituzionale che ha ad oggetto la forma di governo. Ma pare ormai che nessuno degli esecutivi (tranne quelli tecnici) resista alla tentazione di lasciare un segno del proprio passaggio nel mondo.

A parte tale ultima notazione, che tuttavia meriterebbe serie riflessioni, il punto è che le esigenze della politica debbono sposarsi con le esigenze "tecniche" di tenuta del nostro sistema costituzionale. Le ipotesi di riforma, infatti, non devono solo continuamente implementare e realizzare i valori e i principi che definiscono l'identità costituzionale italiana, ma devono altresì rispondere ad esigenze di tenuta del nostro sistema costituzionale che vede nel nesso Parlamento-Governo il suo asse principale.

Di questo un governo deve preoccuparsi, deve preoccuparsi non solo di fare il volere dei propri elettori o degli elettori in generale ma anche di consegnare al Paese meccanismi che funzionino e che non peggiorino, anziché migliorarli, i difetti del sistema.

#### **4. La politica deve fare i conti con le esigenze "tecniche" di tenuta del sistema istituzionale e costituzionale**

Vi sono, allora, una serie di esigenze tecniche indifferibili per la tenuta del nostro sistema che il dibattito parlamentare dovrebbe tenere in considerazione per evitare che questa diventi l'ennesima discussione asfittica o, peggio, l'ennesimo scontro ideologico nell'arena dell'inevitabile referendum costituzionale.

La prima di queste esigenze è quella di garantire continuità e stabilità ai governi.

Il nodo critico è più che noto: dal 1946 ad oggi si sono succeduti 68 governi, che hanno avuto una durata media di circa un anno. Questa situazione di precarietà pone inevitabilmente l'esecutivo in una situazione di debolezza con ricadute di sistema a tutti note. Merita forse ricordare che lo stesso Mortati, nella relazione sul potere legislativo all'Assemblea costituente, disse *"È da chiedersi se non sia possibile pensare ad inserire nel sistema parlamentare che potrebbe essere attuato, allo scopo del raggiungimento della maggiore stabilità del Governo, insieme al limite che nei confronti del Parlamento è costituito dal potere di scioglimento, un secondo limite dato*

*dall'imposizione di un termine (per esempio di un biennio) per la durata normale del Gabinetto che, sulla base dell'approvazione di un programma concreto di Governo, abbia ottenuto la fiducia della maggioranza. Questo limite, mentre indurrebbe le Camere ad una maggiore ponderazione nel conferimento della fiducia, varrebbe anche a circoscrivere, senza però eliminarlo, il potere di dissoluzione del Capo dello Stato, e quindi a preservare dai pericoli inerenti all'uso di tale mezzo".*

Governi più stabili significa politiche meno miopi, significa continuità nell'azione amministrativa, significa anche maggiore autorevolezza nelle sedi internazionali. Se nell'ambito dell'Unione europea, nel lasso di anni tra il 1994 ed oggi, la Germania ha avuto 4 cancellieri (Kohl, Schröder, Merkel e Scholz) e l'Italia 15 diversi Presidenti del Consiglio, è chiaro che l'interlocuzione e la mediazione ne ha risentito. Come sopra evidenziato, tuttavia, il meccanismo previsto nel ddl non garantisce la stabilità degli esecutivi, ed anzi potrebbe quasi paradossalmente produrre più instabilità. Il combinato disposto dell'assenza della regola del *simul* e della sfiducia costruttiva potrebbe produrre crisi senza soluzioni; crisi rispetto alle quali il Presidente della Repubblica non potrebbe fare altro che sciogliere le Camere. Certo, è proprio questo uno degli obiettivi della riforma, secondo i suoi promotori: evitare i c.d. ribaltoni. Ma per evitarli occorre la coerenza delle soluzioni, altrimenti si mette a rischio la stabilità più di quanto non accada oggi. Neppure si può obiettare che, comunque, la legge elettorale prevista, grazie all'alto premio di maggioranza, è volta ad evitare ipotesi di crisi dentro la maggioranza e, dunque, di ricorso al voto. È del tutto evidente, infatti, che una tale previsione in cui è completamente assente una soglia minima di voti che faccia scattare il premio è *ictu oculi* incostituzionale, non essendovi corrispondenza tra voti in entrata e seggi in uscita (v. Corte cost. n. 1/2014).

L'altra esigenza indispensabile è rispettare l'equilibrio di poteri tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio. Il dibattito mai sopito sulla configurazione del ruolo del PdR, infatti, non può non considerare l'evoluzione che tale figura ha assunto nella nostra forma di governo e che lo ha reso, indiscutibilmente, un autentico garante degli equilibri interni e internazionali. Per assolvere adeguatamente a tale ruolo non gli si possono sottrarre poteri volti a sostenere la stabilità della funzione di governo: in tale prospettiva sono meno funzionali i poteri di nomina dei ministri (sono del resto state pochissime le situazioni in cui il PdR ha influito decisamente su tali scelte) piuttosto che il ruolo, invece strategico, di mediatore e risolutore di crisi altrimenti insolubili. Tra i punti di forza dell'attuale assetto costituzionale vi è indubbiamente il ruolo del Presidente della Repubblica, garante della Costituzione e "potere di riserva" nei momenti di crisi e sul quale, peraltro, esiste un vasto e condiviso consenso tra i cittadini italiani.

Infine, non c'è dubbio alcuno che esista l'esigenza di dare un senso al nostro bicameralismo prima che questo venga definitivamente svilito nei fatti. Il Servizio studi della Camera dei deputati ha appena



pubblicato i dati relativi alla produzione normativa del primo anno della corrente XIX Legislatura; le tendenze sono note da anni, ma alcuni numeri sono impressionanti e meritano di essere richiamati. Dal 13 ottobre 2022 al 13 ottobre 2023 sono state approvate 64 leggi, il 70,3% delle quali di iniziativa governativa; nello specifico, su 63 leggi ordinarie, ben 32 sono leggi di conversione di decreti-legge. Fin qui, *nihil sub sole novum*: la predominanza della fonte ex art. 77 Cost. nella produzione normativa è cosa nota, così come noto è l'(ab)uso del ricorso alla questione di fiducia (per le 63 leggi ordinarie 22 volte è stata posta in almeno un ramo del Parlamento, 11 volte in entrambi). Quel che è forse meno noto, ma ormai acclarato dai numeri, è il ruolo sempre più marginale della Camera che compie la seconda lettura. Sempre secondo quanto riportato dal Servizio studi, non solo per tutti i decreti-legge convertiti sono state sufficienti due letture parlamentari, così come per 15 delle 18 proposte di legge di iniziativa parlamentare, ma soprattutto “durante l'iter parlamentare dei provvedimenti approvati definitivamente sono stati approvati complessivamente 1.551 emendamenti, 1.462 in prima lettura e 89 in seconda lettura”.

Il cosiddetto monocameralismo di fatto è una realtà a tutti gli effetti: la prima Camera discute ed emenda, la seconda si limita a ratificare. Il che equivale a dire che il modello immaginato dai Padri Costituenti non ha retto alla fantasia delle forze politiche. Esiste, perciò, un'esigenza tecnica indifferibile che è quella di avere due Camere che funzionino e la cui stessa esistenza trovi la propria ragion d'essere o in una diversa composizione, che sia espressione di una diversa rappresentanza di interessi, o in funzioni diverse. Si dirà che il dibattito sulla riforma del bicameralismo riproporrebbe questioni già ampiamente viste e bocciate in sede referendaria; al netto del fatto che ci si potrebbe orientare verso una differenziazione di funzioni piuttosto che di composizione, ad esempio spostando in capo al Senato più marcati poteri di controllo, resta la considerazione che non è seppellendo la polvere sotto il tappeto che si pulisce.

## **5. Ora un salto di qualità: il Parlamento abbia il coraggio di riappropriarsi della sua centralità e sia luogo di un autentico dibattito**

Per concludere. Un testo ora c'è e il confronto dovrà cominciare. Nei lavori parlamentari si presenterà ben presto un aspetto meramente procedimentale che nasconde dietro una decisione politica fondamentale: spetterà, infatti, alla Commissione Affari costituzionali del Senato, dove il ddl costituzionale è stato incardinato, e alla Presidenza di Palazzo Madama la delimitazione del “thema decidendum”; da lì dipenderà, infatti, la valutazione dell'ammissibilità degli emendamenti. Sarà, dunque, l'esame in prima lettura che ci dirà se ed in che misura la discussione dovrà rimanere circoscritta ai (pochi) elementi contenuti nel disegno di legge del governo o se invece si potrà ampliare per prendere in considerazione anche quelle esigenze tecniche indifferibili che abbiamo indicato.



Il Parlamento è la sede in cui la discussione si svincola dalla provenienza “di parte” e diventa patrimonio condiviso; è la sede che garantisce la trasparenza del dibattito pubblico e che deve vedere il coinvolgimento ampio e partecipato di tutte le forze politiche, tanto più nel caso di una procedura ex art. 138 Cost. di questa portata. La maggioranza dei 2/3, e dunque lo schema delle riforme condivise e consensuali, è quella indicata in via primaria per l’esercizio del potere di revisione costituzionale, che solo in via subordinata può avvalersi della maggioranza assoluta sostenuta dal referendum confermativo. Riformare la Costituzione si può (e si deve), ma riformare la Costituzione non è come approvare una legge ordinaria: atteggiamenti di chiusura che non siano autenticamente volti al dialogo e alla volontà di migliorare, tanto da una parte che dall’altra, non giovano né alla Costituzione né al Paese.

Le istituzioni contano e il Governo non può permettersi il lusso di sottovalutare la sede parlamentare come momento di autentico confronto: è in questa sede che deve avvenire anche, perché no, lo scontro, tra opposte visioni del mondo ed è qui che le esigenze di tenuta del sistema vanno sottoposte a prova di resistenza.

Sulla capacità delle forze parlamentari, di maggioranza così come di opposizione e minoritarie, di indirizzare il dibattito, si gioca l’esito di questa ennesima partita sulle riforme: se il Parlamento davvero vuole centralità nel sistema, questa è forse l’ultima buona occasione.