

Le riforme costituzionali nella XIX
legislatura: brevi considerazioni
introduttive

di **Eduardo Gianfrancesco**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia



Le riforme costituzionali nella XIX legislatura: brevi considerazioni introduttive*

di Eduardo Gianfrancesco

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Sommario: 1. Il dibattito sulla riforma. - 2. L'ipotesi dell'introduzione della forma di governo presidenziale - 3. La forma di governo semi-presidenziale. - 4. Sempre al di fuori del modello parlamentare: il governo di legislatura - 4. I rafforzamenti interni alla forma di governo parlamentare: la differenziazione della posizione del Presidente del Consiglio rispetto agli altri componenti del Governo. - 5. Il potere di scioglimento delle Camere del Parlamento. - 6. Il piano sub-costituzionale: il Governo in Parlamento.

1. Il dibattito sulla riforma

Le sintetiche riflessioni che seguono si inseriscono all'interno del dibattito che si sta notevolmente sviluppando in apertura della presente legislatura in ordine ai possibili interventi normativi – a livello costituzionale, ma non solo – volti a modificare alcuni tratti della forma di governo italiano nel senso di rafforzare la posizione dell'Esecutivo all'interno di questa.

Il punto di partenza sconta una certa indeterminatezza che dipende dall'assenza, sino ad oggi, di un testo di proposta di revisione costituzionale proveniente dal Governo che esprima il punto di convergenza (almeno iniziale) delle diverse forze politiche che compongono l'attuale maggioranza.

Se un disegno di legge governativo finora è assente, quello che non è mancato è una discussione abbastanza vivace ed articolata sul merito e sul metodo della possibile riforma, L'incontro del 17 maggio organizzato *Federalismi.it* ed ospitato dal Cnel costituisce un interessante esempio di come la comunità scientifica dei costituzionalisti sia stata chiamata ad offrire un contributo di riflessione che spetterà al decisore politico recepire e valorizzare. Questo “dibattito pubblico scientifico” sui temi della possibile riforma pare in sé apprezzabile, ferma restando la valutazione definitiva su tale coinvolgimento nel momento in cui ci si potrà confrontare con un testo sottoposto all'esame parlamentare.

2. L'ipotesi dell'introduzione della forma di governo presidenziale

Il punto di partenza di questa concisa analisi non può che essere quello dell'ipotesi di più radicale innovazione della forma di governo repubblicana, ovvero l'introduzione di una forma di governo presidenziale in senso proprio, caratterizzata dall'elezione sostanzialmente diretta del Capo dello Stato,

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



dalla sua identificazione con il capo dell'Esecutivo (e questi punti sono solitamente evidenziati) nonché dalla separazione netta tra potere esecutivo e potere legislativo; separazione che si sostanzia nell'assenza di rapporto fiduciario e di potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere (e questi punti sono forse meno sottolineati nella comunicazione politica).

Tralascio in questa sede di soffermarmi sulle declinazioni possibili della forma di governo presidenziali, non tutte equilibrate¹ e – fino ad oggi – di successo come quella statunitense, pure sottoposta ad un notevole prova di resistenza negli ultimi anni².

A me sembra che l'elemento che rende maggiormente problematica – e non scevra di rischi – l'introduzione nell'esperienza italiana di un presidenzialismo in senso proprio è il cumulo di una funzione unificante come quella di Capo dello Stato con una di direzione del potere esecutivo nella stessa persona. Se nell'esperienza archetipa dei presidenzialismi sin dalle origini i rischi di tale commistione sono fronteggiati da un'accezione rigorosa del principio di separazione tra i poteri (oltre che dall'articolazione federale), fino a potersi rilevare nella riflessione dei padri costituenti americani il timore di una debolezza dell'Esecutivo rispetto agli altri due poteri costituzionali (soprattutto il legislativo)³, ben altro è, per così dire, il *background* dell'esperienza italiana. Qui l'esigenza di una funzione unificante e di superamento delle divisioni partigiane attraversa la storia costituzionale⁴, a partire dall'esperienza statutaria, con l'emersione di tale dimensione in momenti di crisi, talvolta contingente e relativa⁵, talvolta straordinaria, se non addirittura di messa in pericolo della sopravvivenza dell'istituzione statale complessiva⁶.

Una volta fuse nella stessa persona le due funzioni di unificazione complessiva e di diversificazione legata all'elaborazione dell'indirizzo politico di maggioranza rischierebbe di sfumare la distinzione tra “supremazia in onori ed in autorità” e “supremazia in comando”⁷ che la nostra Costituzione ha tenuto, non senza qualche difficoltà nell'esperienza concreta, distinte affidando al Capo dello Stato una funzione

¹ Il riferimento è a quei modelli presidenziali in cui il Presidente è dotato di potere di scioglimento del Parlamento e l'istituto della destituzione presidenziale subisce una corrispondente trasformazione che lo trasforma in una sorta di sfiducia politica. Sulla varietà dei modelli e delle esperienze presidenziali, cfr. recentemente M. VOLPI, *Le molte facce del presidenzialismo*, in *DPCE-online*, n. 1/2023, 765 ss.

² Cfr. le recenti analisi di A. PIERINI, *Il presidenzialismo statunitense tra polarizzazione politica e conflitti istituzionali: verso un mutamento dei tradizionali paradigmi classificatori?*, in *Federalismi.it.*, n. 27/2022; G. D'IGNAZIO, *La forma di governo presidenziale: gli effetti della Presidenza Trump*, in *DPCE-online*, n. 1/2023, 785 ss.

³ La circostanza per cui le prerogative del Presidente degli Stati Uniti sono “talora maggiori ma talora persino minori di quelle di un governatore di New York” sono sottolineate nel *Federalist* n.67 (Hamilton).

⁴ Ed orienta i Costituenti ad accantonare la soluzione presidenziale ed adottare quella parlamentare, come ricorda recentemente E. CHELI, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2022, 55.

⁵ In questo senso potrebbe essere letto, nel periodo statutario, l'auspicio a “tornare allo Statuto” nella crisi politica di fine Ottocento, anche se è ben noto il carattere astratto e strumentale di tale auspicio.

⁶ Il pensiero va alla crisi finale del regime fascista ed all'ordine del giorno Grandi del Gran Consiglio del Fascismo del 25 luglio 1943.

⁷ Per riprendere la tripartizione di C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, par. 5, in *Enc. Dir.*, vol. VI, Milano, 1960. L'*auctoritas* presidenziale da tenere distinta dalla *potestas* è recentemente valorizzata da D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 2012, 2.



di “motore di riserva” della continuità dell’ordinamento costituzionale nei suoi momenti di inceppamento o di crisi profonda⁸.

In ultima analisi, in assenza di una profonda metabolizzazione nella “coscienza costituzionale” del cittadino medio di un’accezione rigida del principio di separazione dei poteri che porti a considerare il Capo dello Stato/Capo del Potere esecutivo uno – e solo uno – dei poteri dello Stato, accettando il rischio delle situazioni di stallo da gestire attraverso compromessi e reciproche rinunce⁹, il rischio è quello di un’intensificazione della conflittualità istituzionale, stagliandosi sullo sfondo l’inquietante dimensione del Capo dello Stato “reggitore dello Stato nelle crisi del sistema”¹⁰ in un sistema a legittimazione politica maggioritaria dello stesso...

L’elezione popolare diretta del Capo dello Stato sembra quindi, incompatibile con il mantenimento di tale assetto, confermandosi la soluzione dell’elezione parlamentare come l’unica idonea e dovendosi anzi coerentemente riflettere sulla necessaria “correzione” dell’art. 83 Cost. nella parte in cui rende possibile l’elezione a maggioranza assoluta del Presidente della Repubblica.

3. La forma di governo semi-presidenziale

L’esigenza di tenere distinta la funzione unificante del Capo dello Stato da quella di vertice dell’indirizzo politico di maggioranza si estende anche alla soluzione semi-presidenziale.

Le oscillazioni interne a tale modello¹¹ non fanno venir meno la considerazione per cui l’assunto ordinario di funzionamento del modello in questione sia quello in cui il Capo dello Stato è il Capo dell’Esecutivo e che se una situazione di anomalia si presenta (la coabitazione dell’esperienza francese) essa è appunto vista come tale e da superare più o meno rapidamente.

Anzi, come da tempo è stato sottolineato, innestandosi su un modello costituzionale che non è quello statunitense di separazione dei poteri ma su quello parlamentare di compenetrazione tra potere esecutivo e potere legislativo, la “curvatura costituzionale” a favore del Capo dello Stato/Capo dell’Esecutivo è ulteriormente accentuata¹².

Si può aggiungere un’ulteriore considerazione problematica, legata all’eventuale applicazione del modello all’esperienza italiana: in un quadro politico in cui la maggioranza non si presenti quale espressione di un

⁸ Per una ricostruzione e sottolineatura di tale ruolo svolto dalla Presidenza della Repubblica nel tormentato quadro politico italiano degli ultimi anni cfr. V. LIPPOLIS – G. M. SALERNO, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, 169 ss.; G.M. SALERNO, *La Presidenza della Repubblica tra centralità ed evoluzione*, in AA.VV. (a cura di D. PARIS), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, 2022, 503 ss.

⁹ Come l’esperienza Usa del *divided government* ben insegna.

¹⁰ Secondo l’efficace definizione di C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, cit., par. 10.

¹¹ Sulle quali cfr. P. PICIACCHIA, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell’istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione dei partiti*, in *Dpce-online*, 1/2023, 971 ss.

¹² Come i poteri di condizionamento del procedimento legislativo previsti dall’art. 44 della Costituzione francese vigente ben dimostrano.



solo partito ma di una coalizione è abbastanza naturale pensare che le posizioni di Presidente della Repubblica e Primo Ministro andrebbero ai due esponenti principali delle due forze politiche prevalenti nella coalizione. Non occorre peccare di machiavellismo per ipotizzare casi di vivace dialettica, anche conflittuale, tra i titolari delle due cariche, atteso il carattere composito dei governi di coalizione dell'esperienza italiana e gli instabili equilibri di egemonia politica al loro interno¹³. In questo senso, il semi-presidenzialismo italiano probabilmente differirebbe di molto dal modello francese e dal carattere che in esso assume il Primo Ministro, se del caso sacrificabile senza particolari problemi pur di salvaguardare la centralità politica, oltre che costituzionale, del Presidente della Repubblica...

4. Sempre al di fuori del modello parlamentare: il governo di legislatura

Nella fase attuale del dibattito anche politico sulle riforme sembra diffondersi la consapevolezza dell'esigenza di mantenere in capo al Presidente della Repubblica una funzione distinta e diversa dal perseguimento dell'indirizzo politico di maggioranza. L'attenzione sembra spostarsi, quindi, sulla ridefinizione del ruolo e della posizione del Presidente del Consiglio dei Ministri, per continuare ad usare la denominazione vigente anche se questa andrebbe probabilmente modificata in conseguenza dell'incremento del peso della dimensione personale del vertice dell'esecutivo rispetto a quella collegiale. La più accentuata forma di valorizzazione della posizione costituzionale del Primo ministro sarebbe quella di legare in modo necessario e ineludibile le sorti della legislatura a quella della persona del Primo ministro individuato, secondo modalità da definire nella legislazione elettorale, dalle consultazioni politiche. Siamo di fronte al modello del "Governo di legislatura" che trova inveramento e spesso sostegno nel dibattito politico e talvolta in quello scientifico nell'esperienza italiana nella forma di governo comunale ed in quella regionale concretamente accolta nella quasi totalità maggioranza degli statuti regionali italiani.

Ciò che però può essere considerata un'esperienza interessante e positiva in ambiti istituzionali *lato sensu* locali non si presta necessariamente ad essere riprodotta in un livello intuitivamente diverso, se non incommensurabile, come quello statale.

In questa sede ci si limita ad osservare come legare le sorti della legislatura alla volontà del singolo uomo/donna che riveste la carica di Primo ministro significa probabilmente spostare il modello di forma di governo al di fuori delle "colonne d'Ercole" della forma di governo parlamentare, per quanto ampia e suscettibile di varianti questa possa essere intesa¹⁴. Il potere di determinare la crisi della legislatura con le proprie dimissioni produce, infatti, un potenziamento estremo del Primo ministro rispetto a tutti gli altri

¹³ Tale rischio è stato ben evidenziato in passato da G. PITRUZZELLA, *Le ragioni della riforma del sistema di governo e le «virtù» del premierato*, in *Rass. parl.*, 2003, 330.

¹⁴ Per questa valutazione rinvio a E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, in *Consulta online*, 2016, n. 1, 42.



operatori politico-costituzionali coinvolti nel concreto funzionamento della forma di governo: il Parlamento, ovviamente (per il quale si può dire che in tale modello non solo dà la fiducia al Primo Ministro ma la riceve da questo...) ma anche la maggioranza politica e di governo della quale il Primo Ministro è espressione. Essa taglia fuori, inoltre, il Capo dello Stato da un momento di “più o meno ordinaria” crisi del sistema rappresentativo.

Ciò che può essere apprezzabile e responsabilizzante a livello locale può apparire destabilizzante a livello superiore: la rigidità del *simul simul* - di fronte a crisi politiche legate a personalismi o tratti caratteriali debordanti del Primo ministro ovvero più o meno premeditate operazioni politiche dallo stesso escogitate così come di fronte ad emergenze esterne che impongono di assicurare la continuità dell'azione statale rappresentata in primo luogo dalla legislatura in corso - pone non pochi interrogativi sull'auspicabilità di un'innovazione costituzionale di tale tipo.

4. I rafforzamenti interni alla forma di governo parlamentare: la differenziazione della posizione del Presidente del Consiglio rispetto agli altri componenti del Governo.

Se si intende rafforzare la posizione del vertice del potere esecutivo rispetto rimanendo all'interno dei confini della forma di governo parlamentare¹⁵ ed al contempo incidendo sulla disciplina costituzionale di questa, vengono in mente altre linee di intervento.

Sicuramente la limitazione del rapporto fiduciario tra Camere del Parlamento¹⁶ e Primo Ministro rappresenterebbe un notevole potenziamento della figura di questo. Corollario di tale opzione potrebbe essere la esplicitazione e la effettiva attribuzione in capo al Primo Ministro del potere di nomina e di revoca dei Ministri.

Ci si può chiedere se però sia effettivamente conveniente e prima di tutto realistico arrivare ad ipotizzare una vera e propria deconstituzionalizzazione dell'organo collegiale Consiglio dei Ministri, in una prospettiva che renderebbe i ministri collaboratori serventi del Primo Ministro, analogamente all'esperienza del presidenzialismo statunitense. La dimensione collegiale presente all'interno dell'istituzione governativa in senso ampio, si può osservare, risponde meglio alla natura di governi coalizionali, probabilmente destinati a ripresentarsi per il futuro. Sotto questo punto di vista, la soluzione più equilibrata nell'innovazione potrebbe essere rappresentata dal mantenimento di una dimensione

¹⁵ Per una difesa della “virtuosa adattabilità alle dinamiche politiche” della forma di governo parlamentare, ben rilevabile da un esame diacronico della storia repubblicana italiana, cfr. S. STAIANO, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare e sui suoi detrattori*, in *Federalismi.it.*, n. 29/2021, XVII.

¹⁶ Se le Camere in grado di intrattenere il rapporto fiduciario con il Governo siano una o due dipende ovviamente dal tipo di bicameralismo accolto in Costituzione. Il tema è delicato e connesso alla trasformazione della seconda camera in senso rappresentativo dei territori. Prescinderne in sede di riforma della forma di governo accolta in Costituzione appare però un approccio parziale e limitativo.



collegiale avente una rilevanza autonoma nell'istituzione-Governo e, soprattutto, dalla conservazione di un procedimento di nomina – ed ora anche di revoca – dei Ministri che continui a prevedere il potere di proposta del Primo Ministro ed il potere di adottare l'atto formale di nomina e revoca in capo al Presidente della Repubblica, mantenendo in capo a questo un potere di vigilanza ed intervento in caso di richieste “anomale”¹⁷.

5. Il potere di scioglimento delle Camere del Parlamento

Non bisogna peraltro mitizzare l'effetto – anche congiunto - tra investitura fiduciaria del solo vertice del Governo e potere di (proporre la) nomina e la revoca dei ministri in capo al Primo Ministro, come la “sindrome Coste-Floret” nell'esperienza della IV Repubblica francese dimostra...¹⁸

Simmetricamente, anche l'istituto della sfiducia costruttiva, isolatamente considerato, non appare risolutivo per il rafforzamento della posizione del Governo e del suo vertice nel sistema, atteso che, come da molti rilevato¹⁹, esso non è in grado di far venir meno le crisi derivanti da dimissioni volontarie del Governo, vero punto di emersione costituzionale dell'instabilità delle coalizioni governative e della maggioranza che le sostiene.

Il tema centrale sul quale occorre riflettere per rinforzare in modo significativo la posizione costituzionale del Primo Ministro e – si badi – della maggioranza che lo sostiene è il riconoscimento ad esso di un potere di scioglimento o meglio di attivazione di un potere di scioglimento anticipato delle Camere²⁰.

Se l'attribuzione di un potere puro e semplice di porre termine alla legislatura non differisce nella sostanza dall'ipotesi del *simul simul* precedentemente ricordata e criticata, che porrebbe il modello di forma di governo ben al di fuori – a parere di chi scrive – del paradigma parlamentare, più articolato è il giudizio che è possibile dare in ordine ad una soluzione, ispirata alle soluzioni provenienti dagli ordinamenti costituzionali tedesco e spagnolo²¹, che inserisca il potere (di iniziativa dello) scioglimento in un contesto caratterizzato: 1) da un potere di adozione dell'atto formale di scioglimento, su proposta del Primo Ministro, da parte del Presidente della Repubblica. Un'interpretazione sistematica di tale previsione costituzionale consentirebbe di individuare ipotesi di possibile rifiuto da parte del Capo dello Stato di adozione dell'atto di scioglimento allorché l'istituto venga piegato a fini personali, provocatori se non

¹⁷ Meritevoli ancora oggi di attenta considerazione appaiono le riflessioni sul rango di organi costituzionali - e non meramente tecnici e gerarchicamente subordinati al Capo del Governo - dei Ministri nominati secondo la procedura prevista dall'art. 2 della legge 2263 del 1925 di C. MORTATI, *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 1931 95 ss. (della ristampa del 2000).

¹⁸ Sul punto cfr. efficacemente S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in *Rass. parl.*, 2003, 298.

¹⁹ Cfr., per tutti, S. CECCANTI, *Il premierato*, cit., 311.

²⁰ Se lo scioglimento sia rivolto nei confronti di una od entrambe le Camere del Parlamento dipende dalla soluzione del nodo al quale si fa accenno a nota 16 del presente scritto.

²¹ Cfr. in particolare l'art. 68 GG e l'art. 115 della Costituzione spagnola.

eversivi... Questo anche al di là del margine rimesso ai rapporti di forza e di convenzioni costituzionali tra i due organi coinvolti (e le persone fisiche retrostanti) individuabile in tale soluzione; 2) la impossibilità di ricorrere a tale soluzione in pendenza di una mozione di sfiducia costruttiva (ed a maggior ragione quando questa sia stata approvata), oppure quando la mozione di sfiducia costruttiva venga proposta in un arco temporale ristretto successivamente alla proposta di scioglimento. E' questa l'ipotesi in cui l'istituto della sfiducia costruttiva potrebbe – per i presupposti di attivazione – assumere un peso significativo per contenere derive personalistiche del sistema, riportando il baricentro della forma di governo nella esistenza di una maggioranza di sostegno al Primo Ministro²², consentendo così di rimanere all'interno dei limiti della forma di governo parlamentare.

6. Il piano sub-costituzionale: il Governo in Parlamento

Last but not least, si potrebbe dire a proposito della normativa sub-costituzionale che definisce prerogative e poteri del Governo nei procedimenti di decisione parlamentare ed in specie quelli legislativi. Ma sarebbe un'espressione forse riduttiva. L'importanza di una ricalibratura dei procedimenti di decisione parlamentare è tale, anzi, da condizionare l'effettivo successo di ogni intervento di riforma costituzionale. Di più, costituirebbe, in una logica incrementale, una via percorribile prima e, forse, anche a prescindere da quella della revisione costituzionale.

Nel caso italiano un intervento sui regolamenti parlamentari volto ad assicurare certezza dei tempi di esame e di voto dei disegni di legge governativi od almeno di alcuni di essi costituisce il fulcro di tale dimensione²³. Si tratterebbe di un intervento al tempo stesso puntuale e sistemico, in grado potenzialmente di riequilibrare i rapporti tra Governo e Parlamento anche a favore del secondo. L'affidamento conseguente al poter disporre di tempi certi e ragionevoli per l'esame dei propri disegni di legge dovrebbe avere un effetto deflattivo su alcune ben conosciute degenerazioni attuali del procedimento decisionale parlamentare e, più in generale, del sistema delle fonti quali l'abuso della decretazione d'urgenza e – spesso connesso ma anche indipendente da questa – le distorsioni dell'istituto della questione di fiducia.

²² Chi scrive non ritiene consigliabile operare una delimitazione costituzionale della maggioranza chiamata a tale intervento individuandola in quella “storica” emersa dalle elezioni politiche. Tra l'altro, non pochi sarebbero i problemi di tale opzione allorché calati nell'ordinamento parlamentare.

²³ Cfr. in tema S. CURRERI, *Il procedimento a data certa: storia e prospettive di riforma di un'eterna incompiuta*, in *Federalismi.it.*, n. 4/2022.