

di **Fulvio Costantino**

pubblicato il 17/07/2023

## **Il dibattito su riforme istituzionali e forme di governo: proposte e punti fermi.**

Il seminario che si è svolto al CNEL il 17 maggio 2023, organizzato dalla rivista *Federalismi.it*<sup>1</sup>, offre, per la ricchezza di idee e proposte, la possibilità di farsi un'idea abbastanza chiara, seppure senza pretesa di esaustività, del dibattito in corso sui temi delle riforme istituzionali e delle forme di governo<sup>2</sup>. Di ciò si renderà conto in questo contributo, che mira a raccogliere le idee emerse, senza l'aspirazione a catalogarle in maniera rigorosa<sup>3</sup>, ma con l'intento di fornire contezza del ventaglio delle ipotesi di campo.

La premessa da cui l'attuale governo muove, espressa dal sottosegretario di Stato Alfredo Mantovano<sup>4</sup>, è l'instabilità del sistema italiano dal dopoguerra: se, secondo questi, nella cd. prima Repubblica i Governi cambiavano più spesso ma le maggioranze mutavano poco, nella cd. seconda Repubblica la durata dei Governi è stata maggiore ma con maggioranze che cambiavano più frequentemente. Il mancato rispetto della volontà popolare costituirebbe perciò una concausa della disaffezione dell'elettorato; così come l'instabilità, dovuta alla discontinuità, avrebbe prodotto un indebolimento del Paese sullo scenario nazionale e internazionale. Gli obiettivi di una riforma sarebbero quelli di favorire che la durata del governo coincida con legislatura e che sia garantita coerenza tra voto, maggioranza e governo. Posti tali fini dal Governo, la discussione dovrebbe riguardare i mezzi con cui ottenere gli obiettivi, nella consapevolezza che hanno avuto successo riforme specifiche della Costituzione e che, invece, grandi riforme non sono state approvate.

---

<sup>1</sup> I cui atti sono stati pubblicati sul sito *internet* della suddetta rivista, arricchiti rispetto a quanto pronunciato in quella sede ed integrati dai contributi di chi non era stata presente all'incontro. Si terrà conto nell'articolo non solo delle posizioni espresse nel corso dell'incontro, ma anche di quanto esposto nei *paper* pubblicati..

<sup>2</sup> Sono intervenuti nel dibattito i proff. Renato Balduzzi, Michele Belletti, Francesco Bertolini, Raffaele Bifulco, Roberto Bin, Roberto Borrello, Luisa Casseti, Elisabetta Catelani, Massimo Cavino, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Feroni, Pietro Ciarlo, Fabio Cintioli, Francesco Clementi, Marilisa D'Amico, Giovanna De Minico, Giuseppe de Vergottini, Renzo Dickmann, Filippo Donati, Mario Esposito, Federica Fabrizzi, Antonio Ferrara, Tommaso E. Frosini, Eduardo Gianfrancesco, Enrico Grosso, Giovanni Guzzetta, Ulrike Haider-Quercia, Armando Lamberti, Vincenzo Lippolis, Aldo Loiodice, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Stelio Mangiameli, Andrea Manzella, Mario Midiri, Andrea Morrone, Roberto Nania, Anna Maria Nico, Ida A. Nicotra, Marco Olivetti, Cesare Pinelli, Annamaria Poggi, Oreste Pollicino, Salvatore Prisco, Giovanna Razzano, Maria Grazia Rodomonte, Giulio M. Salerno, Fiammetta Salmoni, Federico Savastano, Antonella Sciortino, Andrea Simoncini, Ornella Spataro, Sandro Staiano, Alessandro Sterpa, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari, Lorenza Violini.

<sup>3</sup> Dal punto di vista sistematico ogni osservazione sarà ricondotta al suo autore, nel caso in cui questi sia stato l'unico a formularla; nel caso in cui un'osservazione sia stata invece formulata da più autori, per lo più ci si limiterà a citarne uno soltanto. In questo modo si è consapevoli che sfuggirà la componente quantitativa del dibattito, ma si è preferito concentrarsi sulla rappresentazione della ricchezza di idee, più che sulla misurazione del loro consenso.

<sup>4</sup> Il contributo video dell'incontro è disponibile sul sito [radioradicale.it/scheda/698335/riforme-istituzionali-e-forme-di-governo-un-confronto](https://www.radioradicale.it/scheda/698335/riforme-istituzionali-e-forme-di-governo-un-confronto).

L'introduzione al dibattito, moderato dal prof. Giovanni Pitruzzella (che ha affermato il bisogno di rinforzare il Governo di fronte alle sfide epocali), è stata affidata al prof. Enzo Cheli. Secondo quest'ultimo il fine di ridurre l'instabilità e aumentare l'efficienza del Governo può essere affrontato con la riforma della Costituzione seguendo il procedimento descritto dall'art. 138 della Carta, eventualmente prevedendo l'intervento di una Commissione Bicamerale con funzione consultiva.

Le ipotesi sul campo sono riducibili a cinque: un modello presidenziale nordamericano, uno semipresidenziale francese, uno autoctono del cd. "sindaco d'Italia" (sulla falsariga del modello israeliano, che prevede l'elezione popolare), uno parlamentare (con strumenti in grado di rafforzare l'esecutivo), uno sulla scia del cancellierato tedesco (con elezione parlamentare del Presidente del Consiglio).

Il suggerimento generale è di non fare un confronto astratto con modelli e norme stranieri, ma di tenere conto dei sistemi politici: nel dopoguerra il sistema politico italiano si presentava disomogeneo, con molti partiti divisi, e il presidenzialismo avrebbe aggravato le contrapposizioni, laddove serviva invece dialogo. In tal senso, sono continuate nel tempo la disomogeneità e la frammentazione, in quanto non ha funzionato bene il raccordo tra elettorato e Parlamento, affidato ai partiti. Hanno funzionato invece l'arbitrato e il controllo, laddove i partiti avrebbero avuto bisogno di essere riformati. Si è assistito così alla nascita di movimenti antisistema e di allontanamento del corpo sociale dalle istituzioni.

Alla luce di queste riflessioni, male si collega la figura del Presidente della Repubblica con il presidenzialismo; apparirebbe da preferire il rafforzamento del governo parlamentare, con la votazione di fiducia al solo Presidente del Consiglio, l'attribuzione in capo a questi del potere di nomina e revoca dei ministri, la previsione del potere di scioglimento anticipato delle Camere su richiesta del Presidente del Consiglio, l'introduzione dell'istituto della fiducia costruttiva, la previsione di maggiori forme di controllo nell'approvazione delle leggi.

**L'an della riforma.** Vi è chi ha osservato che l'attuale situazione non richiederebbe una riforma costituzionale, perché, più che la Costituzione, la sua cattiva attuazione ha prodotto l'instabilità degli esecutivi<sup>5</sup>, e che l'autorevolezza che rende stabili gli esecutivi non la si può dare per norma<sup>6</sup>. Peraltro, le norme sulla forma di governo sono state apprezzate anche all'estero<sup>7</sup>. Inoltre, già nella situazione attuale, è quasi sempre noto prima delle elezioni chi, eventualmente, sarebbe il Presidente del Consiglio: quest'ultimo si sente quindi

---

<sup>5</sup> Renato Balduzzi, *Riforme: un approccio graduale*.

<sup>6</sup> Enrico Grosso, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*.

<sup>7</sup> Balduzzi, *cit.*

investito dall'elettorato<sup>8</sup>, e la legittimazione popolare dell'attuale Governo di fatto ha ridotto la spinta al presidenzialismo o al semipresidenzialismo<sup>9</sup>. Si è d'altro canto affermato che il rafforzamento del Governo, e del Presidente del Consiglio in particolare, rischia di indebolire il Parlamento<sup>10</sup>, e di facilitare possibili derive assolutistiche<sup>11</sup>.

Per altro verso, l'orientamento a favore delle riforme cita spesso l'ordine del giorno del costituente Tomaso Perassi il quale, il 5 settembre 1946, chiedeva “*dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*”<sup>12</sup>. Un intervento, si afferma, servirebbe non solo a rendere il Governo più stabile, ma anche a rafforzare l'amministrazione: è difficile attualmente che chi governa venga riletto, perché non si riesce ad attuare quanto promesso e deciso; nelle conferenze di servizi servirebbe un ruolo maggiore del Presidente del Consiglio; sarebbe necessario riequilibrare i poteri tecnocratici; l'amministrazione è paurosa e screditata, laddove invece le amministrazioni indipendenti sono più autorevoli, grazie alla legittimazione del *network* europeo<sup>13</sup>.

Nello stesso senso, una riforma sarebbe necessaria anche per evitare forme di supplenza di altre istituzioni al governo: delle corti (*in primis* quella costituzionale, il cui intervento sulla legge elettorale è spesso citato<sup>14</sup>) e del Presidente della Repubblica (il quale, in un quadro di assenza di responsabilità, sarebbe stato molto attivo nelle nomine dei ministri e nel rapporto con altri paesi)<sup>15</sup>.

Si è discusso in particolare del modello che Duverger e altri hanno chiamato *neo-parlamentare*, che mira a garantire l'efficienza e la stabilità del governo per l'intera legislatura, contrapposto a forme cd. vetero-parlamentari, in cui le maggioranze si compongono e si scompongono a prescindere da un raccordo con le scelte degli elettori<sup>16</sup>.

---

<sup>8</sup> Roberto Bin, *Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione*.

<sup>9</sup> Stefano Ceccanti, *Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neo-parlamentare*.

<sup>10</sup> Antonio Ferrara, *Sulla necessità di controbilanciare un'eventuale revisione costituzionale della forma di governo statale con quella della forma di stato regionale*.

<sup>11</sup> Balduzzi, *cit.*

<sup>12</sup> *Ex multis*, Vincenzo Lippolis, *Un modello di forma di governo neoparlamentare per la stabilità degli esecutivi e un diretto collegamento del premier alla volontà popolare*.

<sup>13</sup> Fabio Cintioli, *Sulle riforme costituzionali e l'Amministrazione in Italia*.

<sup>14</sup> Marilisa D'Amico, *Verso le riforme istituzionali: quali problematiche e quali prospettive*; Mario Esposito *Spunti per una riflessione sulle ipotesi di riforma costituzionale*.

<sup>15</sup> Esposito, *cit.*

<sup>16</sup> Ceccanti, *cit.*

**Il quomodo della riforma.** In ordine alle modalità delle riforme, si è osservato come sia preferibile puntare ad un intervento mirato in grado di incidere puntualmente su alcuni articoli, che ad una *macro*-modifica del testo costituzionale, che avrebbe poche probabilità di essere approvata<sup>17</sup>.

Si è sostenuto che vada seguito l'art. 138 Cost., incidentalmente senza partecipazione di esperti, se non in audizione<sup>18</sup>; vi è chi ha proposto l'istituzione di una commissione referente<sup>19</sup>; sono state sconsigliate le commissioni bicamerali, in assenza di rischi di colpi di mano e ostruzionismo<sup>20</sup>; in ogni caso, queste ultime richiederebbero una legge costituzionale *ad hoc*, tempi più lunghi, dovrebbero essere composte su base proporzionale<sup>21</sup>, e comunque le precedenti esperienze sinora non sono state particolarmente fortunate<sup>22</sup>.

Vi è chi ha proposto un'applicazione dell'art. 138 Cost. "corretta", per evitare il passaggio in Commissione Affari costituzionali, che sarebbe un luogo di contrapposizione<sup>23</sup>. Si è suggerito inoltre di ricorrere più volte al procedimento dell'art. 138 Cost.: una prima per prevedere la revoca dei ministri, il divieto di presentazione di maxi emendamenti, l'introduzione di procedimenti legislativi a data certa e controlli di minoranza; una seconda per regolare sia il potere di scioglimento delle Camere dietro impulso del Presidente del Consiglio dei ministri che la fiducia al Parlamento in sede comune; una terza per riformare l'elezione del Presidente del Consiglio e il sistema elettorale<sup>24</sup>.

In ogni caso, si è invitato a ricorrere ad un'approvazione ampia, con atteggiamento di cd. sincerità istituzionale, e di rifuggere dalla tentazione di riformare per consentire il dominio di una parte, anche per evitare così fallimenti e disfunzioni, che poi dovrebbe colmare la giurisprudenza<sup>25</sup>. Un'approvazione con maggioranza ampia renderebbe possibile evitare il ricorso al *referendum*, in modo da non politicizzare la riforma e trasformarla in voto sull'operato di governo<sup>26</sup>.

**Presidenzialismo.** Il cd. presidenzialismo prevede che il capo dell'esecutivo sia anche Presidente della Repubblica: si è criticamente osservato che il sistema presidenziale statunitense è un *unicum*, che ha la

---

<sup>17</sup> Giuseppe de Vergottini, *Oltre la revisione: legge elettorale e regolamenti parlamentari*.

<sup>18</sup> Andrea Morrone.

<sup>19</sup> Elisabetta Catelani, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa*.

<sup>20</sup> Massimo Luciani, *Riforme e saggezza*.

<sup>21</sup> Giovanna De Minico, *Parliamo del "come"*.

<sup>22</sup> Tommaso E. Frosini, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, Andrea Morrone.

<sup>23</sup> Ceccanti, *cit.*

<sup>24</sup> Nicola Lupo, *Revisioni costituzionali 'puntuali' e 'a tappe' della forma di governo. Perché no?*

<sup>25</sup> Sandro Staiano, *La regolazione della forma di governo nel contesto costituzionale*.

<sup>26</sup> Filippo Vari, *Per un Esecutivo più stabile. Primi spunti sulle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana*.

necessità di un equilibrio tra Presidente e Parlamento<sup>27</sup>, e nel quale si può verificare il fenomeno del *divide government*, con il ricorrere di una maggioranza parlamentare di orientamento diverso rispetto al Presidente, che limiterebbe molto i poteri di quest'ultimo<sup>28</sup>. Sul generale rigetto dell'ipotesi presidenzialista pesano sia gli eventi di Capitol Hill<sup>29</sup> che il consenso di cui gode l'attuale configurazione dell'istituto della Presidenza della Repubblica (su cui v. *infra*). L'elezione diretta del Presidente della Repubblica può essere inoltre controindicata nel caso di forti spinte populistiche che di conflittualità esasperata tra le forze politiche<sup>30</sup>.

**Semipresidenzialismo.** Il cd. semipresidenzialismo prevede l'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica, il quale non è però a capo del governo: tale istituto può dare adito a fenomeni di cd. coabitazione, con Presidente della Repubblica e maggioranza non omogenei<sup>31</sup>. Anche in questo caso, nella valutazione pesa l'attuale crisi del sistema francese, con il Presidente della Repubblica contrapposto a un'Assemblea parcellizzata e ad un sistema politico frazionato, con il "centro" liberale e moderato che fatica a contenere le ali estreme<sup>32</sup>. Vi sarebbe comunque, in caso di importazione del sistema, rischio di conflitto anche tra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio, qualora si trattasse di esponenti dei due partiti di maggioranza<sup>33</sup>.

**Elezione diretta del Presidente del Consiglio.** Il neoparlamentarismo duvergeriano sarebbe caratterizzato o da una indicazione in scheda elettorale del candidato Presidente del Consiglio (versione cd. debole) oppure da un'elezione diretta dello stesso (versione cd. forte)<sup>34</sup>. Si potrebbe pensare o a un metodo per cui il candidato che ottiene il maggior numero di voti nel turno unico di votazione sia eletto Presidente (come per l'elezione del Presidente della Giunta regionale), oppure con il necessario raggiungimento di una determinata soglia minima per poter essere eletti al primo turno e, qualora essa non fosse raggiunta, un turno di ballottaggio fra i due candidati più votati al primo turno<sup>35</sup>. Si è ritenuta controindicata per una legittimazione popolare chiara una elezione a maggioranza relativa senza soglie minime<sup>36</sup>. Esistono però anche soluzioni intermedie, come una elezione al primo turno del candidato che superi il 40 per cento dei voti validi, a

---

<sup>27</sup> Michele Belletti, *Il Valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore Semipresidenzialismo o Premierato?*

<sup>28</sup> Federico Savastano, *Efficacia ed equilibrio: due priorità verso cui orientare la forma di governo.*

<sup>29</sup> Armando Lamberti, *Forma di governo e crisi del sistema politico tra riforme a costituzione invariata e 'razionalizzazione del parlamentarismo'.*

<sup>30</sup> Vari, *cit.*

<sup>31</sup> Bin, *cit.*

<sup>32</sup> Lamberti, *cit.*

<sup>33</sup> Eduardo Gianfrancesco, *Le riforme costituzionali nella XIX legislatura: brevi considerazioni introduttive.*

<sup>34</sup> Oreste Pollicino, *L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare.*

<sup>35</sup> Lorenza Violini, *Crisi della democrazia e elezione diretta del premier: un passo verso il superamento della disaffezione al voto?*

<sup>36</sup> Olivetti, *cit.*

condizione che il candidato classificatosi secondo sia distanziato di almeno 10 punti, dovendosi altrimenti far ricorso al ballottaggio<sup>37</sup>.

L'elezione sarebbe contestuale a quella del Parlamento<sup>38</sup>. Si è anche suggerito, per rendere effettiva l'elezione, di imporre un programma unico di governo preelettorale<sup>39</sup>.

Le obiezioni all'elezione diretta anzitutto fanno riferimento al fatto che il cd. premierato elettivo è stato introdotto solo nel sistema israeliano, per unica legislatura, e con scarso successo<sup>40</sup>. L'elezione diretta, negli enti locali e nelle Regioni, avrebbe inoltre prodotto uno svuotamento dei consigli, e c'è insofferenza verso l'idea di pregiudicare il Parlamento<sup>41</sup>, in quanto il rischio sarebbe di ridurne i poteri, già ritenuti insufficienti<sup>42</sup>. Inoltre, un Presidente del Consiglio che controllasse il Parlamento potrebbe finire per incidere anche sull'efficacia del principio di riserva di legge, introdotto per sottrarre al potere esecutivo la materia dei diritti e delle libertà fondamentali<sup>43</sup>.

Si è osservato inoltre che l'elezione al doppio turno, con l'astensionismo, acuirebbe la conflittualità<sup>44</sup>.

Più in generale, con l'elezione, si è osservato che il candidato si presenta come portatore di una relazione identitaria con i singoli individui e il popolo finisce per essere figurato come un tutto unitario, di cui si sollecitano gli umori, più che le volontà razionali<sup>45</sup>: in una società già caratterizzata da frammentazione del quadro politico e da individualismo di massa tale soluzione non sarebbe l'ideale<sup>46</sup>.

**Presidente eletto dal Parlamento.** Si è preso in considerazione anche il modello del cancellierato tedesco, anche se si è osservato che, ferme le altre coordinate, non cambierebbe poi molto se il Presidente del Consiglio fosse eletto dal Parlamento o nominato dal presidente della Repubblica come nel nostro sistema<sup>47</sup>.

---

<sup>37</sup> Olivetti, *cit.*

<sup>38</sup> Michele Belletti, *Il Valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore Semipresidenzialismo o Premierato?*

<sup>39</sup> Anna Maria Nico, *Alcuni possibili correttivi della forma di governo parlamentare.*

<sup>40</sup> *Ex multis*, Filippo Donati, *Riforme istituzionali e forme di governo.*

<sup>41</sup> Francesco Bertolini, *Ragioni per un'investitura indiretta del potere esecutivo in regime di separazione dei poteri.*

<sup>42</sup> Elisabetta Catelani, *Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa.*

<sup>43</sup> Donati, *cit.*

<sup>44</sup> Balduzzi, *cit.*

<sup>45</sup> Francesco Bertolini, *Ragioni per un'investitura indiretta del potere esecutivo in regime di separazione dei poteri.*

<sup>46</sup> Andrea Manzella.

<sup>47</sup> Bin, *cit.*

**Fiducia e rapporto con i ministri.** In ordine alla nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, all'idea di superare il rapporto fiduciario iniziale<sup>48</sup> si contrappone l'idea del voto di fiducia a Camere riunite<sup>49</sup>, con l'ipotesi di dare la fiducia al solo Presidente del Consiglio, e non al Governo<sup>50</sup>. È stata proposta da più parti l'introduzione del potere del Presidente del Consiglio di nominare e revocare i Ministri<sup>51</sup>, e la previsione in Costituzione che questi sia chi "determina", e non solo "coordina", l'attività del governo<sup>52</sup>. Si è anche osservato che il potere di nomina e revoca dei ministri sarebbe possibile già a costituzione vigente<sup>53</sup>.

**Simul stabunt simul cadent.** L'eventuale introduzione del meccanismo del cd. *simul stabunt simul cadent* comporterebbe le dimissioni del Governo e lo scioglimento automatico del Parlamento, nell'evenienza di voto di sfiducia, rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio.

Si è osservato però che appare troppo rigida la previsione di un solo Governo per legislatura<sup>54</sup> e che, nell'ipotesi di divaricazione tra maggioranza parlamentare e presidenziale, stabilirne la convergenza obbligatoria irrigidirebbe il sistema<sup>55</sup>. Detto meccanismo vige nei Comuni, ma non lo si ritiene trasportabile a livello statale, ove sono in gioco diritti fondamentali e relazioni internazionali, che potrebbero essere in pericolo se con la sfiducia si dovessero sciogliere le Camere<sup>56</sup>. Nelle Regioni, inoltre, il *simul* avrebbe ridotto i Consigli a meri organi di ratifica<sup>57</sup>.

Il meccanismo inoltre darebbe troppo potere al Presidente del Consiglio<sup>58</sup>: ciò sarebbe problematico nel caso di personalismi o tratti caratteriali debordanti, nel caso di premeditate operazioni politiche, o di fronte ad emergenze esterne<sup>59</sup>.

---

<sup>48</sup> Di cui tratta, in una prospettiva più ampia, Bartolini, *cit.*

<sup>49</sup> Catelani, *cit.*

<sup>50</sup> Ginevra Cerrina Feroni, *Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile.*

<sup>51</sup> Belletti, *cit.*, Ceccanti, *cit.*, Clementi, *cit.*, De Vergottini, *cit.*

<sup>52</sup> Massimo Cavino, *Per una via italiana alla forma di governo neoparlamentare. Appunti.*

<sup>53</sup> Andrea Morrone.

<sup>54</sup> Ceccanti, *cit.*

<sup>55</sup> Cesare Pinelli, *Stabilità di governo e responsabilità di fronte agli elettori.*

<sup>56</sup> Balduzzi, *cit.*

<sup>57</sup> Stelio Mangiameli, *Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene.*

<sup>58</sup> Pietro Ciario, *L'utilità del multipartitismo razionalizzato e l'inidoneità dell'iperpresidenzialismo regionale per il governo nazionale.*

<sup>59</sup> Eduardo Gianfrancesco, *Le riforme costituzionali nella XIX legislatura: brevi considerazioni introduttive.*

Si è peraltro osservato che lo strumento non escluderebbe la concorrenza tra *leader* della stessa coalizione<sup>60</sup> e non eviterebbe l'eventualità, verificatasi anche in tempi recenti, di permanenza dello stesso Presidente del Consiglio, con un cambio di maggioranza anche radicale<sup>61</sup>.

Inoltre, l'automatismo dell'istituto in caso di morte, impedimento permanente, dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio è stato criticato per eccessiva rigidità<sup>62</sup>. Si potrebbe valutare, almeno per le ipotesi di morte e impedimento permanente, se si debba comunque procedere alla convocazione di nuove elezioni o se si debba consentire al Parlamento di scegliere, entro un termine breve, un nuovo Presidente del Consiglio<sup>63</sup>.

Si è infine proposto di consentire al Parlamento di sfiduciare il Presidente del Consiglio, senza scioglimento automatico, a fronte di ipotesi di particolare gravità (cd. "attentati alla Costituzione"): in questo caso si potrebbe permettere al Parlamento di scegliere un nuovo Presidente del Consiglio, ma solo a maggioranza qualificata (ad es. dei due terzi dei componenti)<sup>64</sup>.

**Sfiducia costruttiva.** In ordine alla sfiducia, si è proposto che il Presidente del Consiglio dei ministri possa rassegnare le dimissioni al Capo dello Stato solo dopo essersi presentato davanti alle Camere riunite. Si potrebbe prevedere che la questione di fiducia venga messa in discussione prima di tre giorni della sua presentazione e votata per appello nominale: se la questione di fiducia non fosse approvata, il Presidente del Consiglio dei ministri dovrebbe rassegnare le dimissioni al Presidente della Repubblica<sup>65</sup>.

Altro strumento di cui si discute è l'introduzione della sfiducia costruttiva, ossia accompagnata da indicazione della nuova maggioranza di governo. Essa comunque impedirebbe la formazione di governi cd. tecnici<sup>66</sup>.

Criticamente si è osservato che essa sarebbe comunque aggirabile con le crisi extraparlamentari, con le dimissioni, più o meno volontarie, del Presidente del Consiglio, come è già accaduto a livello comunale quando si è tentato di introdurla<sup>67</sup>; peraltro, l'ultimo governo caduto con mozione di sfiducia è del 1892<sup>68</sup> e anche in Germania, dove esiste la fiducia costruttiva, vi si è ricorsi una sola volta<sup>69</sup>. Essa peraltro implica un

---

<sup>60</sup> Bin, *cit.*

<sup>61</sup> Olivetti, *cit.*

<sup>62</sup> Belletti, *cit.* Marco Olivetti, *Riformare la forma di governo italiana?*

<sup>63</sup> Olivetti, *cit.*

<sup>64</sup> Olivetti, *cit.*

<sup>65</sup> Ida A. Nicotra, *Per un governo di legislatura.*

<sup>66</sup> Savastano, *cit.*

<sup>67</sup> Belletti, *cit.*

<sup>68</sup> Bin, *cit.*

<sup>69</sup> Bin, *cit.*

cambiamento di maggioranza, e quindi non impedisce i cd. ribaltoni, consente crisi extraparlamentari e prolunga di poco governi, non garantendo stabilità<sup>70</sup>.

Si è proposto che la sfiducia costruttiva operi solo con una maggioranza qualificata che compensi il premio di maggioranza<sup>71</sup>. Una ipotesi è quella di evitare le elezioni se si riesce a formare un nuovo esecutivo rimanendo tendenzialmente nel “perimetro” della maggioranza precedente<sup>72</sup>. Un'altra ipotesi è quella di ammettere un governo sostitutivo solo con orizzonte temporale limitato<sup>73</sup>. Si potrebbe prevedere che le elezioni non avvengano immediatamente, in concomitanza della crisi, ma entro una data fissa (3, 6, 8 mesi), per consentire agli elettori di verificare la capacità di governo del nuovo esecutivo<sup>74</sup>. Si è suggerito che l'istituto non sia esercitabile nei primi due anni di legislatore, e che prima serva il 60%<sup>75</sup>, o che sia esercitabile con particolare maggioranza qualificata in caso di problemi di salute mentale del Presidente del Consiglio<sup>76</sup>.

**Scioglimento anticipato.** Si è proposto che lo scioglimento anticipato delle Camere diventi atto complesso del Presidente della Repubblica, su proposta vincolante del Presidente del Consiglio dei ministri, in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, o semplicemente di presentazione di una mozione di sfiducia o di posizione della questione di fiducia<sup>77</sup>.

Si è osservato a tal riguardo che detto potere potrebbe essere un deterrente all'instabilità<sup>78</sup>. Si è proposto però di non consentirne l'operatività in caso di guerra o emergenza nazionale<sup>79</sup>; e che esso sia superabile dal ricorrere di una maggioranza assoluta<sup>80</sup>. In ogni caso, si è osservato che, tra scioglimento anticipato e sfiducia costruttiva, dovrebbe potere prevalere il primo strumento<sup>81</sup>.

**Presidente della Repubblica.** Qualsiasi riforma deve tenere in conto il ruolo assunto nell'ordinamento dal Presidente della Repubblica, in quanto si è osservato come questi goda di prestigio a livello nazionale e internazionale, in virtù del proprio ruolo di arbitro e della stabilità che ha garantito<sup>82</sup>; in un contesto di crisi e

---

<sup>70</sup> Giovanni Guzzetta, *Il 'governo di legislatura': applicazione del modello e soluzioni incoerenti*.

<sup>71</sup> Ferrara, *cit.*

<sup>72</sup> Guzzetta, *cit.*

<sup>73</sup> Guzzetta, *cit.*

<sup>74</sup> Guzzetta, *cit.*

<sup>75</sup> Aldo Loiodice, *Quale dimensione presidenziale nel governo del Paese*.

<sup>76</sup> Olivetti, *cit.*

<sup>77</sup> Belletti, *cit.*

<sup>78</sup> Mario Midiri, *Il bisogno di politica rappresentativa e il governo della democrazia*.

<sup>79</sup> Midiri, *cit.*

<sup>80</sup> Morrone, *cit.*

<sup>81</sup> Giovanna Razzano, *La via italiana per la stabilità di governo e per la sua corrispondenza al voto popolare*.

<sup>82</sup> Mario Midiri, *cit.*

di maggioranze debole e cangianti, si tratta di una figura di preservazione del sistema<sup>83</sup>, che in caso di rafforzamento del Governo vedrebbe ridimensionato il proprio ruolo.

Come si è già riportato, si è per lo più esclusa l'elezione del Presidente della Repubblica. Si sono invece proposti, in caso di riforma della forma di governo, poteri del Presidente della Repubblica di convocazione delle forze politiche e del Presidente del Consiglio per chiarimenti, di invio di messaggi al Governo (oltre quelli già alle Camere), di imposizione dell'obbligo al Presidente del Consiglio di dimissioni, se un determinato atto rilevante per il funzionamento della forma di governo (legge di bilancio, legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, il Documento di Economia e Finanza e le note di aggiornamento) sia respinto dal Parlamento<sup>84</sup>.

**Regioni.** Si è notato che, nel quadro di riforme, dovrebbe essere rivisto il ruolo delle Regioni nel Parlamento, con l'introduzione della cd. Camera delle Regioni<sup>85</sup>: in ogni caso, un coinvolgimento delle stesse è essenziale per ridurre le asimmetrie e le spinte centrifughe, responsabilizzarle in fase di attuazione delle leggi statali, per rendere il procedimento decisionale più celere e più robusto<sup>86</sup>. Ciò consentirebbe a detti enti di dedicarsi più al profilo amministrativo che legislativo, e al contempo la Camera delle Regioni si occuperebbe delle questioni regionali<sup>87</sup>, nell'ottica di implementare un cd. federalismo di esecuzione<sup>88</sup>.

Si è anche proposto di sperimentare, con i regolamenti parlamentari, in seno alla commissione parlamentare per le questioni regionali, una modalità collaborativa e partecipativa di Regioni ed enti locali al procedimento legislativo<sup>89</sup>.

**Legge elettorale.** Si è suggerito di inserire i principi elettorali in Costituzione<sup>90</sup>.

Si è discusso in particolare dell'indicazione sulla scheda del nome del candidato designato Presidente del Consiglio, o nella qualità di capolista<sup>91</sup>, e di inserire in Costituzione tale previsione, lasciando al legislatore la

---

<sup>83</sup> Vari, *cit.*

<sup>84</sup> Alessandro Sterpa, *Superare questa forma di governo parlamentare che funziona senza un Parlamento e senza un Governo.*

<sup>85</sup> Raffaele Bifulco, *Differenziare il Parlamento!*, Ferrara, *cit.*

<sup>86</sup> Bifulco, *cit.*

<sup>87</sup> Bifulco, *cit.*

<sup>88</sup> Ferrara, *cit.*

<sup>89</sup> Balduzzi, *cit.*

<sup>90</sup> Luisa Cassetti, *Le riforme indispensabili: appunti su alcune questioni di metodo e di merito.*

<sup>91</sup> Belletti, *cit.*

disciplina dell'eventuale voto disgiunto e del premio di maggioranza per la lista o le liste collegate al Presidente del Consiglio eletto<sup>92</sup>.

Si è poi proposto di modificare la legislazione elettorale, con un premio di maggioranza per le forze politiche collegate al Presidente del Consiglio, anche se l'attuale bicameralismo crea il problema di possibili maggioranze diverse, e quindi dell'attribuzione dell'eventuale premio<sup>93</sup>. Si è ipotizzato di far scattare il premio di maggioranza per la forza politica che ottenga almeno il 40% dei consensi validamente espressi, con un secondo turno di ballottaggio, aperto agli apparentamenti, tra le due coalizioni o forze politiche più votate al primo turno, nel caso di mancato raggiungimento del *quorum*<sup>94</sup>. Vi è anche chi ha proposto un sistema proporzionale con sbarramento al 5% ed eventuale premio di maggioranza<sup>95</sup>, e chi che il premio alla lista collegata prescinda dal superamento di una soglia minima di suffragi<sup>96</sup>.

**Il Parlamento.** In ordine al ruolo del Parlamento, e salvo quanto già detto sul bicameralismo<sup>97</sup>, si è sostenuto che dovrebbero essere previsti dei canali legislativi privilegiati per le proposte più importanti del Governo: il disegno di legge di bilancio, presentato dal Governo, non dovrebbe essere emendabile dal Parlamento, tutt'al più potendo le Camere suggerire modifiche; questo non impedirebbe al Parlamento di modificare in seguito la legge di bilancio con singole leggi di settore<sup>98</sup>.

In secondo luogo, si è osservato che, se si vuole rafforzare il Presidente del Consiglio, si deve irrobustire il sistema di controlli del Parlamento, ad esempio, con un divieto di maxi emendamenti<sup>99</sup>. Si è ipotizzata l'adozione del procedimento bicamerale solo per le leggi più importanti, con eventuale richiamo da parte dell'altra Camera con un comitato paritetico<sup>100</sup>. Si è fatto riferimento anche ad una accessibilità alla Corte costituzionale più ampia, da parte dei gruppi parlamentari (nonché delle autonomie locali e persino dei cittadini, nel caso di lesione dei diritti costituzionali)<sup>101</sup>.

In terzo luogo, si è rilevato che andrebbero modificati i regolamenti parlamentari, in particolare per evitare che sia conveniente uscire dal gruppo di appartenenza, ad esempio imponendo l'obbligo di iscriversi al gruppo

---

<sup>92</sup> Cavino, *cit.*

<sup>93</sup> Belletti, *cit.*

<sup>94</sup> Belletti, *cit.*

<sup>95</sup> Cassetti, *cit.*

<sup>96</sup> Cavino, *cit.*

<sup>97</sup> Mangiameli, *cit.*

<sup>98</sup> Bin, *cit.*

<sup>99</sup> Catelani, *cit.*

<sup>100</sup> Luciani, *cit.*

<sup>101</sup> Mangiameli, *cit.*

misto senza la possibilità di riconoscervi all'interno autonome componenti<sup>102</sup>, con limitazione dei finanziamenti<sup>103</sup>.

**Statuto dell'opposizione:** si è osservato come vada rafforzato, anche a livello costituzionale, il ruolo delle opposizioni, con facilitazioni per le proposte di legge dei relativi gruppi, l'innalzamento della maggioranza richiesta per l'adozione dei regolamenti parlamentari, l'inserimento dei gruppi parlamentari tra i soggetti che hanno la facoltà di sollevare questioni di legittimità costituzionale e conflitti di attribuzione davanti alla Corte costituzionale<sup>104</sup>. Con riferimento a quest'ultima ipotesi, si è anche ipotizzato che il *leader* dell'opposizione potesse promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale, con norme procedurali molto stringenti per evitare abusi<sup>105</sup>.

Si è così prevista l'adozione di un vero e proprio statuto dell'opposizione, con la possibilità di creare un cd. consiglio dell'opposizione (omologo del britannico "governo ombra"), i cui componenti sarebbero nominati e revocati dal Presidente dell'opposizione, con l'introduzione di altre norme procedurali che rendano quest'ultimo un *alter ego* del Presidente del Consiglio, come le possibilità di avere un tempo pari nei dibattiti in aula, di chiedere la convocazione della Camera, di concorrere alla formazione dell'ordine del giorno, di partecipare alle consultazioni con il Presidente della Repubblica<sup>106</sup>.

**Referendum** Si è proposto inoltre, sempre in chiave di bilanciamento dell'eventuale rafforzamento del Governo, di abbassare il *quorum* previsto per la validità dei *referendum* abrogativi, o di svincolarlo dal numero degli elettori che si sono recati alle urne, legandolo ad una certa soglia minima di preferenze che si sono espresse in segno positivo<sup>107</sup>.

**Riforma dei partiti.** Si è osservato da più parti come l'attuale instabilità sia frutto della crisi dei partiti<sup>108</sup>, a sua volta conseguenza della difficoltà del corpo sociale di esprimere partiti che sostengano il governo e quindi l'interesse generale<sup>109</sup>. In un'ottica di revisione del sistema, si è fatto riferimento all'esempio tedesco, in cui c'è una ferrea legge, che assicura serietà dei programmi e dell'organizzazione, nonché vigilanza sulle regole

---

<sup>102</sup> Luciani, *cit.*

<sup>103</sup> Savastano, *cit.*

<sup>104</sup> Ginevra Cerrina Feroni, *cit.*

<sup>105</sup> Pollicino, *cit.*

<sup>106</sup> In particolare Pollicino, *cit.* Poi Catelani, *cit.*, Nicotra, *cit.*

<sup>107</sup> Cavino, *cit.*

<sup>108</sup> Bertolini, *cit.*, Antonella Sciortino, *Sulle riforme istituzionali: brevi note*, Federica Fabrizio *Forma di governo neoparlamentare e ruolo delle Camere.*

<sup>109</sup> Bertolini, *cit.*

interne<sup>110</sup>. Andrebbe proposta una legge sui partiti per definirli, finanziarli, garantirne la democraticità, l'elezione diretta degli organi politici nazionali<sup>111</sup>. Si è riproposto, in questo senso, il finanziamento pubblico, da reinserire con legge rinforzata<sup>112</sup>.

**Riforme connesse.** Altre riforme sono state proposte, per rendere coerente il sistema: introdurre l'obbligo di presentare ogni anno un rapporto sull'attuazione del programma di governo e sullo stato del Paese<sup>113</sup>; rivedere le prassi politiche e l'interpretazione eccessivamente accomodante di talune clausole costituzionali<sup>114</sup>; riformare le leggi sulle telecomunicazioni e sul servizio pubblico<sup>115</sup>; disciplinare i gruppi di pressione<sup>116</sup>; ridurre la durata della legislatura a 4 anni<sup>117</sup>; abrogare i decreti legge per alcuni<sup>118</sup>, allungare la durata a 90 giorni per rafforzare il ruolo del Parlamento, per altri<sup>119</sup>; disciplinare il coordinamento tra le due Camere alla luce della riduzione del numero dei parlamentari<sup>120</sup>; dare ai cittadini la possibilità di votare nel luogo in cui ci si trova temporaneamente<sup>121</sup>, per ridurre l'astensionismo; introdurre disposizioni sullo stato di emergenza (pandemie e ambiente)<sup>122</sup>; introdurre una clausola di eternità, contro la supposta debilitazione del Governo da parte del diritto UE, per impedire al diritto sovranazionale di prevalere sull'ordinamento interno in materia di diritti e principi fondamentali come la sovranità popolare, il principio di eguaglianza sostanziale, il principio lavorista, lo Stato sociale<sup>123</sup>; ripensare il rapporto tra politica e gestione dell'amministrazione<sup>124</sup>. Si è infine auspicato che la Corte cambi orientamento sui decreti legge, consentendoli solo in casi straordinari<sup>125</sup>.

---

<sup>110</sup> Bin, *cit.*

<sup>111</sup> Sterpa, *cit.*

<sup>112</sup> Bin, *cit.*

<sup>113</sup> Sterpa, *cit.*

<sup>114</sup> Balduzzi, *cit.*

<sup>115</sup> Roberto Borrello, *Riforme sì, ma ragionevolmente "minimaliste"*.

<sup>116</sup> Cassetti, *cit.*

<sup>117</sup> Renzo Dickmann, *Riforme ed equilibri costituzionali*.

<sup>118</sup> Morrone, *cit.*

<sup>119</sup> Dickmann, *cit.*

<sup>120</sup> Lamberti, *cit.*

<sup>121</sup> Salvatore Prisco, *Forse la volta buona? Istruzioni scettiche per riforme costituzionali (e non solo) finalmente condivise*.

<sup>122</sup> Prisco, *cit.*

<sup>123</sup> Fiammetta Salmoni, *Conciliare governabilità e forma di governo parlamentare attraverso riforme legislative e due revisioni costituzionali*.

<sup>124</sup> Cintioli, *cit.*

<sup>125</sup> Balduzzi, *cit.*