

PAPER – 7 GIUGNO 2023

Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa

di Elisabetta Catelani

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Pisa



Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa *

di Elisabetta Catelani

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Pisa

1. Dalle esperienze passate indicazioni utili per un nuovo progetto di riforma

Il tema delle riforme costituzionali è stato affrontato negli ultimi quarant'anni sotto ogni punto di vista, formale e sostanziale, procedurale e di merito, giungendo poi nella scorsa legislatura a modifiche costituzionali nelle parti in cui forse l'esigenza era meno improrogabile¹ o comunque con interventi che hanno creato non pochi problemi nell'assetto della forma di Stato o dell'organizzazione costituzionale². Non si è giunti invece a nessun intervento innovativo là dove l'esigenza è sicuramente più impellente, e che emergeva già nel dibattito in Assemblea costituente, quale l'introduzione di meccanismi che garantiscano la stabilità governativa.

Nell'attuale XIX legislatura il tema è invece tornato al centro del dibattito con riguardo alle modalità di nomina ed al ruolo del Presidente del Consiglio, nonostante che, proprio con le ultime elezioni, la scelta del Presidente della Repubblica sulla individuazione del Presidente del consiglio incaricato è stata sicuramente facilitata dai risultati usciti dalle urne, che lo hanno condizionato in modo incontrovertibile. Lo stesso sistema elettorale, che in precedenza aveva portato ad una forte instabilità ed alla formazione di tre governi sostenuti da maggioranze molto diverse fra loro, ha in questo caso consentito una soluzione immediata nella formazione del governo.

Questa forza iniziale, che ha i presupposti per mantenersi nel corso della legislatura, costituisce anche il punto di partenza, affinché il requisito di una stabilità governativa non si fondi sul "caso" o su un risultato elettorale nettamente indirizzato, ma su presupposti costituzionali che non erano stati formalmente fissati

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

¹ Penso in particolare alla riforma dell'art. 9 Cost., che pur con i molti pregi che sono stati messi in evidenza, sono parimenti emerse posizioni fortemente critiche dell'utilità dell'intera formulazione della legge cost. n. 1/2022 o all'introduzione del riconoscimento delle peculiarità delle Isole ed al superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità (legge cost. n. 2/2022).

² Il riferimento principale è alla legge cost. n. 1 del 2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari, ma altrettanto si potrebbe dire, tornando indietro nel tempo alla riforma del titolo V, così come all'introduzione del principio del pareggio di bilancio (l.c. n. 1/2012), revisioni più o meno "puntuali", ma che in ogni caso hanno inciso sull'organizzazione delle istituzioni, sulla distribuzione dei poteri fra centro e periferia, sui diritti e doveri.



nel 1948, ma che in questi settantacinque anni hanno condizionato il modo di operare della forma di governo italiana.

L'instabilità dei governi era infatti un tempo compensata dalla forza e dalla presenza pervasiva dei partiti, che pur con segretari diversi avevano linee politiche uniformi. Ma è proprio il venir meno di questo presupposto e l'incapacità dei partiti di farsi da centro decisionale delle scelte d'indirizzo politico hanno indotto fin dagli anni '80 ad iniziare a parlare di riforme. Certamente si è attivato un ampio dibattito, sono state nominate le più varie Commissioni con funzioni e ruoli anche molto diversi, sono stati scritti fiumi d'inchiostro e varie sono state le riforme elaborate, ma che non sono giunte a compimento o perché non approvate definitivamente o perché rigettate in sede di referendum costituzionale.

E proprio le esperienze passate inducono ora a tener conto degli "errori" o comunque delle strumentalizzazioni che sono state fatte, per raggiungere finalmente un obiettivo comune per tutte le forze politiche, rappresentato dalla stabilità governativa per la durata della legislatura.

In questa nuova stagione riformatrice, occorre quindi cercare di perseguire due primi obiettivi di sistema: innanzitutto arrivare ad una riforma ampiamente condivisa che consenta di evitare un nuovo e rischioso ricorso alla volontà popolare con un referendum costituzionale, ed in secondo luogo indirizzarsi verso modifiche puntuali che riguardino un numero circoscritto di norme, ma il cui effetto innovativo possa essere compreso dai cittadini e apprezzato come strumento per attribuire valore all'indirizzo indicato dagli stessi elettori nelle elezioni politiche.

I due aspetti possono apparire in contraddizione fra loro, perché incidono in modo opposto sulla partecipazione politica dei cittadini, ma attribuire agli elettori la scelta del candidato Presidente del consiglio può, fra i tanti pregi, anche frenare quella disaffezione elettorale che si incrementa di anno in anno, dall'altro invece un voto ampio del parlamento su una legge condivisa consente di evitare un referendum costituzionale molto spesso strumentalizzato politicamente e trasformato in un voto a favore o contro il governo, in particolare se, come sembra e come si preciserà successivamente, non si parta da un disegno di riforma elaborato dai parlamentari, ma da un disegno di legge del governo.

Occorre precisare meglio le ragioni che inducono ad intervenire, prima di ogni altra cosa, sul ruolo del Presidente del Consiglio e del suo governo. Non si può infatti negare che anche sotto altri profili la seconda parte della Costituzione richiederebbe un intervento innovativo a cui si potrà arrivare successivamente proprio in linea e per moderare gli effetti del rafforzamento del governo: si pensi alla ridefinizione del ruolo delle due Camere nel sistema (monocameralismo o funzioni diverse delle due Camere) e, connessa a queste, alla rideterminazione delle competenze delle regioni.

Ma il forte incremento del ruolo dell'Unione Europea nel contesto mondiale, così come la sua capacità di incidere in modo pregnante sull'indirizzo politico degli stati e sulla loro forza economica rende ora



davvero essenziale, si potrebbe dire anche impellente, la stabilità governativa e di tutti i vertici amministrativi. La permanenza in carica del Presidente del Consiglio garantisce non solo la continuità nelle scelte all'interno degli organi europei, ma anche l'affidabilità che gli impegni presi siano rispettati almeno per un quinquennio. La credibilità che nel corso del tempo e delle riunioni europee si viene a formare, si può basare anche dalla stima reciproca fra Capi di Stato e di governo. All'Italia tutto questo è sicuramente mancato sempre, ma con effetti ancor più negativi negli ultimi trenta anni (da Maastricht in poi).

In quei contesti vengono fatte le scelte d'indirizzo politico europeo, che hanno effetti a cascata sulle politiche interne, cosicché la capacità d'influire sulla formazione del primo, deriva anche dalla fiducia che si viene a formare sulle idee e proposte altrui. Un governo di legislatura può quindi consentire sia al Presidente del consiglio di poter indirizzare meglio i lavori all'interno del contesto europeo e del Consiglio europeo, dall'altro per le istituzioni europee per avere un interlocutore stabile. Altrettanto si può dire per i rapporti internazionali che hanno sempre come referenti il Presidente del consiglio e gli altri membri del governo.

Una seconda ragione oggettiva, che deve indurre verso l'introduzione di meccanismi che garantiscano la stabilità, è rappresentata da esigenze di carattere organizzativo per la necessità di dare una maggiore stabilità e funzionalità in ogni dicastero, ma in particolare nella stessa Presidenza del consiglio. Un Presidente che rimane in carica per un anno solare, poco più, non ha la possibilità d'incidere sufficientemente sulla struttura, sulla pianificazione, sull'impostazione e indirizzo dei lavori, che parte dalla scelta dei vertici dell'amministrazione e di tutti gli uffici di diretta collaborazione, fino alla possibilità di coordinare ed anche controllare il buon funzionamento, il rispetto delle direttive impartite (sempre che si abbia il tempo di formularle), la capacità della macchina organizzativa di rispondere agli obiettivi prefissati o che via via si individuano. La stabilità nel potere d'indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio si riverbera nei confronti dell'attività di tutto il governo, auspicando che un governo di legislatura significhi anche stabilità di direzione in ogni ministero.

Indirizzo politico europeo ed indirizzo politico interno si possono così saldare insieme.

Il rafforzamento della posizione del Presidente del consiglio e la stabilità del governo non devono parimenti snaturare la forma di governo, che sotto altri punti di vista ha funzionato, che si caratterizza sul principio *checks and balance* a garanzia dell'asse democratico. Da qui la necessità di mantenere quel ruolo di garante della Costituzione affidato al Presidente della Repubblica, ma nello stesso tempo di poter ridurre la sua possibilità di influire sulle crisi di governo, rafforzando viceversa proprio la capacità decisoria del Presidente del consiglio. I governi tecnici, i governi del Presidente, che oggettivamente possono anche aver risolto temporaneamente una crisi di governo, hanno col tempo messo in evidenza



tanti limiti, e, nello stesso tempo, hanno indotto la politica a delegare la propria funzione, ponendosi sotto l'ala protettrice del Presidente della Repubblica, snaturando così la stessa forma di governo parlamentare.

2. Problemi di metodo fra revisione ex art. 138 Cost. e Commissioni bicamerali

Le strade per raggiungere questo obiettivo possono essere plurime e condizionate da scelte sia di metodo che di merito e tali presupposti sono legati, condizionandosi fra loro.

La procedura che crea minori problemi da un punto di vista giuridico, ma anche di opportunità politica è sicuramente rappresentata dall'applicazione rigorosa dell'art. 138 Cost. che tuttavia ha il limite, come si è potuto constatare dalle esperienze precedenti, di essere utilizzabile per riforme puntuali e non a carattere organico. Tale progetto di riforma costituzionale può partire anche da un disegno di legge del governo, perché si tratta di una funzione costituzionalmente attribuita. Le critiche all'iniziativa governativa non hanno ragion d'essere ed i richiami che spesso vengono fatti a quanto diceva Calamandrei con riguardo alla fase costituente sono inconferenti, proprio perché non può essere parificata la revisione costituzionale ex art. 138 alla fase costituente in cui vi era l'Assemblea costituente eletta proprio al fine di svolgere quella funzione ed al governo era affidata la funzione legislativa ordinaria con competenze sostanzialmente invertite.

Qualora invece si pensi a modifiche organiche e che riguardano più aspetti della seconda parte della Costituzione, sarebbe preferibile percorrere la strada della Commissione bicamerale, luogo più consono ad una formulazione di un testo omogeneo che tenga conto dei numerosi effetti a cascata che derivano da ciascun intervento di riforma. Sempre alla luce delle esperienze pregresse, occorre tuttavia guardare con timore tale soluzione, non tanto per la ipotizzata illegittimità costituzionale di un procedimento diverso dalla integrale applicazione dell'art. 138 Cost. che non sussiste se vengono rispettati i principi ed i vincoli in quella norma fissati, quanto per i tempi sicuramente più lunghi di approvazione di un disegno di legge costituzionale e per il rischio di avere un'approvazione senza il consenso ampio che potrebbe portare ad un referendum costituzionale dall'esito, come si è detto, incerto. La Commissione bicamerale, nel caso, potrebbe elaborare più leggi costituzionali connesse, con approvazioni successive, così da evitare gli effetti già visti in occasione della riforma del 2016.

Si potrebbe forse pensare, sempre con riguardo a riforme organiche, ad una Commissione bicamerale non istituita con legge costituzionale, ma con il modello della Commissione De Mita/Iotti con solo funzione referente, che si limiti a formulare uno o più testi di legge costituzionale che poi vengono affidati al percorso classico di approvazione dell'art. 138 Cost. L'istituzione di una tale Commissione sottrarrebbe alle due Commissioni affari costituzionali della Camera un dibattito complesso e sicuramente



impegnativo, che forse faciliterebbe l'elaborazione di un disegno di riforma condiviso fra le varie forze politiche, lontano dalle contrapposizioni del quotidiano ordine del giorno.

Sono infine da evitare altre soluzioni ipotizzate come un organo nominato/eletto *ad hoc*, che introdurrebbe una nuova fase costituente; così come pare inadeguata la nomina di una Commissione di esperti che elabori il testo costituzionale, dato che si tratta di decisioni politiche. La presenza dei tecnici vi è sempre, ma deve rimanere nell'ombra con funzioni di supporto alla politica.

3. Una riforma minimale ma necessaria per rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio e del suo governo

Per quanto attiene al merito delle riforme e, tenendo conto dei presupposti di metodo, si potrebbe innanzitutto ipotizzare alcune riforme puntuali, utilizzando il procedimento dell'art. 138 Cost.

Una modifica minimale, ma da cui non si può prescindere è il riconoscimento al Presidente del Consiglio del potere di nomina e revoca dei ministri con la modifica dell'art. 92 Cost. Certamente solo questo non consentirebbe di attribuirgli quella centralità che Mortati fin dall'Assemblea costituente avrebbe voluto garantirgli e che cercò in via interpretativa di riconoscergli anche in base al testo della Costituzione del 1948, così come si è cercato di realizzare in via legislativa anche con la legge n. 400 del 1988, con limitati effetti, ma sarebbe un primo segnale importante.

Un secondo intervento puntuale attiene al rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo con la modifica degli artt. 88 e 94 della Cost., ipotizzando un voto di fiducia votato solo a Camere riunite, non tanto per la fase iniziale del governo, quanto per la sfiducia che deve essere solo costruttiva, secondo il modello tedesco. L'inserimento della sfiducia costruttiva non esclude la tendenza dei nostri parlamentari di cambiare collocazione e gruppo politico in Parlamento, ma questa degenerazione può essere sanata con un intervento regolamentare, con sanzioni finanziarie ed organizzative tali da disincentivare gli spostamenti. Da tempo si parla di una riforma dei regolamenti che elimini o comunque riduca quel fenomeno di "transfughismo" o "trasformismo" che mette in dubbio non solo la credibilità della politica agli occhi degli elettori, ma che ha portato non pochi danni prima nel periodo di vigenza dello Statuto Albertino e poi durante gli ultimi 75 anni della Repubblica. Anche a tale riguardo si potrebbe pensare, in assenza di una volontà riformatrice interna alle Camere, ad un'integrazione dell'art. 67 Cost. non certo per far venir meno il principio del divieto del mandato imperativo, ma per porre dei limiti formali al passaggio da un gruppo all'altro durante la legislatura.

È da evitare invece il principio *simul stabunt simul cadent* che, anche a livello regionale ha sostanzialmente annullato il rapporto di fiducia con i consigli regionali ed ogni tipo di potere di incidere sulle politiche regionali.



La fiducia e sfiducia solo a Camere riunite farebbe così venir meno quella prassi molto criticabile della “questione di fiducia”, fra l’altro posta in genere su tutte le leggi di conversione dei decreti-legge. Il rischio della non conversione avrebbe quindi effetti anche sull’uso improprio dei decreti-legge, riattribuendo al parlamento un maggior spazio di decisione sull’attività legislativa.

Quindi, dinanzi alle mere dimissioni del Presidente del Consiglio, senza che vi sia stato un voto di sfiducia costruttivo delle Camere, il Presidente della Repubblica, sentito il Presidente del consiglio, dovrebbe sciogliere anticipatamente le Camere. Lo scioglimento anticipato non sarebbe così espressione della sola volontà del Capo dello Stato, ma un potere condiviso e concertato con il Capo del governo. In definitiva l’atto formale di scioglimento rimarrebbe di competenza del Presidente della Repubblica, ma l’effettivo potere sarebbe affidato al Presidente del consiglio

D’altra parte, l’attribuzione al Presidente della Repubblica della possibilità di verificare se esista altra maggioranza possibile in Parlamento, significa incentivare il trasformismo, di cui si è detto, presente nei parlamentari di tutti gli schieramenti politici.

Rimangono ancora da definire le modalità di scelta del Presidente del Consiglio. Anche a tale riguardo plurime sono le strade, ma seguendo sempre la soluzione minimale a cui più difficilmente possono essere sollevati ostacoli, la modifica della legge elettorale, con la necessaria indicazione del candidato Presidente del Consiglio per il partito o per la coalizione, potrebbe facilitare la nomina del Capo del governo con l’indicazione che proviene direttamente da parte degli elettori. Si tratterebbe, d’altra parte, di riattivare un procedimento, in passato non pienamente apprezzato e quasi considerato in violazione delle prerogative del Capo dello Stato, che, in questo nuovo contesto, sarebbe sicuramente auspicabile, quale appunto quello già previsto dalla legge elettorale Calderoli n. 270 del 2005, che prevedeva l’indicazione del capo della coalizione. Lo stesso effetto era emerso, d’altra parte, con la legge elettorale Mattarella n. 276 del 1993, che aveva introdotto un sistema misto con una significativa componente maggioritaria e che aveva portato a risultati facilmente interpretabili dal Presidente della Repubblica (si pensi al primo governo Prodi 1996-98, al secondo governo Berlusconi 2001-06 ed anche il successivo governo Berlusconi 2008-11).

Non si avrebbe così l’elezione del Presidente del Consiglio dei ministri, ma la scelta sarebbe fortemente indirizzata dai risultati elettorali da risultati elettorali che devono agevolare la formazione di maggioranze (prevalenza della quota maggioritaria degli eletti e soglie di sbarramento alte per il proporzionale, sempre tenendo conto dei limiti fissati dalla Corte costituzionale in tema elettorale, anche se con riguardo ad altra legge elettorale).

1. Una riforma più organica con elezione diretta del Presidente del Consiglio



Vi sono peraltro soluzioni ulteriori per stabilire la stabilità governativa, dal presidenzialismo puro nordamericano, al semipresidenzialismo francese. Il primo non risponde sicuramente alle caratteristiche storiche e politiche italiane e fu escluso già in Assemblea costituente. Altrettanto si può dire per il semipresidenzialismo che non garantisce la presenza di un parlamento che operi in modo conforme all'indirizzo del Presidente, ma d'altra parte non vi sono ragioni per abbandonare quella forma di governo parlamentare che, pur con tanti difetti, ha sicuramente risposto all'organizzazione politica italiana.

Occorre invece porre maggiore attenzione all'altra ipotesi, prospettata più volte anche in dottrina, di affidare direttamente al corpo elettorale l'elezione (e non la semplice scelta³) del Presidente del Consiglio, secondo il modello della legge per la nomina dei Sindaci, ma anche prevista nelle leggi elettorali regionali. Si è detto che se la stabilità dei governi locali è stata garantita con tale forma di governo, altrettanto potrebbe essere realizzato anche a livello statale. In più, tale ipotesi consentirebbe al corpo elettorale di avere l'esatta percezione di poter incidere in modo incontrovertibile sull'individuazione del Presidente del Consiglio, consentendo così forse di ridurre un astensionismo che sta mettendo in dubbio la stessa democrazia.

Se quindi il rafforzamento del ruolo rappresentativo dei cittadini elettori potrebbe indurre a seguire questa soluzione, occorre tuttavia tener conto anche di alcuni aspetti che mettono in dubbio tale soluzione.

Innanzitutto i contesti ed i poteri degli esecutivi locali hanno caratteristiche sicuramente diverse rispetto a quelle centrali ed il rischio di una riduzione dei poteri del parlamento sarebbe altamente possibile, che fra l'altro si aggiunge ad un assetto dei poteri normativi già da tempo spostato a livello governativo. Proprio l'esperienza locale dovrebbe indurre ad evitare una tale scelta, visto che, a causa delle modalità di elezione del capo del governo locale, i consigli comunali e regionali non sono nelle condizioni di far valere quel rapporto di fiducia che solo formalmente permane, non sono nelle condizioni di elaborare un testo normativo autonomo senza il consenso preventivo della Giunta, non hanno in definitiva la possibilità d'incidere sull'indirizzo politico che si elabora, si definisce e si attua all'interno delle giunte.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri dovrebbe pertanto essere mitigata con la modifica o con l'introduzione di altre norme costituzionali che rafforzino il potere di controllo del Parlamento ed in particolare delle minoranze: si potrebbe pensare all'introduzione dello statuto dell'opposizione, si dovrebbe eliminare la questione di fiducia così come utilizzata fino ad ora, con il voto di fiducia solo a Camere riunite, si potrebbe ipotizzare il divieto di maxiemendamenti.

Si tratterebbe in ogni caso di una riforma non certamente a carattere puntuale, ma che tiene conto di altri profili connessi da cui non si potrebbe prescindere in sede di revisione costituzionale. Oltre ai diversi e

³ La distinzione è fra l'inserimento del nome del Presidente del Consiglio nella scheda, come potrebbe essere previsto nella legge elettorale o invece l'elezione diretta che deve essere introdotta con una riforma costituzionale.



più ampi poteri parlamentari, si dovrebbe introdurre già in Costituzione principi generali in materia elettorale al fine di garantire che il Presidente eletto abbia anche una maggioranza per governare, andando anche oltre i principi elaborati dalla Corte costituzionale. La forza acquisita dal Presidente del consiglio eletto direttamente dal corpo elettorale renderebbe meno coerente la possibilità di una sfiducia costruttiva, mettendo così in dubbio le indicazioni date dai cittadini e sarebbe preferibile indirizzarsi verso il sistema utilizzato a livello locale del *simul stabunt simul cadent*.

Si tratta, in altre parole, di una soluzione percorribile, anche se di più complessa realizzazione, che imporrebbe una riforma organica con rischi di contrapposizioni politiche che potrebbero determinare un nuovo insuccesso, che è ciò che, in ogni modo, deve essere evitato.