



PAPER – 7 GIUGNO 2023

## Sulle riforme istituzionali: brevi note

di Antonella Sciortino

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Palermo



# Sulle riforme istituzionali: brevi note<sup>\*</sup>

**di Antonella Sciortino**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Palermo

**Sommario:** 1. In premessa: le ragioni sottese alla necessità delle riforme istituzionali. 2. I mutamenti taciti della forma di governo e l'opportunità di disciplinarli per evitare degenerazioni. 3. Le riforme istituzionali tra metodo e merito: brevi note.

1. Le trasformazioni epocali a cui stiamo assistendo di diversa portata e natura (da quelle geopolitiche a quelle indotte dal processo di integrazione europea) richiedono decisori politici che sappiano elaborare e attuare politiche pubbliche di lungo respiro, che sentano la responsabilità di portare a compimento il programma in ragione del quale il corpo elettorale li ha votati. Infatti le grandi sfide delle società contemporanee (globalizzazione, transizione al digitale, riconversione ecologica) richiedono progettualità di lungo periodo: gli obiettivi economici e quelli politici hanno orizzonti temporali diversi e in questo senso occorre che i governi si assumano la responsabilità politica di perseguire politiche pubbliche di lunga gittata temporale rinunciando ai “dividendi elettorali” di breve periodo. La nostra storia repubblicana ha fino ad ora registrato una narrazione che va in un senso diverso. Dal secondo dopoguerra ad oggi l'instabilità politica ha connotato, infatti, il sistema politico italiano. Seppur con caratteristiche diverse nelle varie fasi della storia repubblicana i governi che si sono succeduti, eccetto rare eccezioni, non sono quasi mai durati quanto la legislatura: e se nel parlamentarismo compromissorio i governi avevano una durata media di un anno, non è andata molto meglio nel parlamentarismo maggioritario in cui la durata è stata maggiore, ma le anomalie registratesi non sono state da meno se pensiamo ai numerosi governi formati non a seguito di consultazioni elettorali, ma solo per superare emergenze di vario tipo e comunque il più delle volte al di fuori di qualsiasi passaggio elettorale. Le disfunzioni che questo porta con sé non hanno ricadute solo sul piano interno, ma sono destinate a influire sul piano sovranazionale e internazionale.

Necessarie risultano quindi riforme istituzionali che possano garantire una azione di governo efficace, processi decisionali celeri all'interno di governi stabili ed efficienti in cui vi sia coerenza tra voto espresso e maggioranza politica che governa.

---

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



Tuttavia se questi obiettivi sono fundamentalmente condivisi, ciò su cui si discute sono i mezzi con cui conseguirli. Infatti gli scenari che possono prospettarsi sotto il profilo del metodo e del merito possono essere assai variegati anche rimanendo all'interno di una stessa forma di governo. Come è stato sostenuto da autorevole dottrina non è una questione di ingegneria costituzionale e/o di scelta tra modelli astrattamente considerati che adottati in certi ordinamenti hanno avuto una buona resa, perché il funzionamento e la riuscita di una forma di governo dipendono, come è noto, da una congerie di fattori quali il sistema partitico, la morfologia del popolo, la cultura politica, la legge elettorale solo per citarne alcuni. Ma vale anche il contrario nel senso che se un certo modello non ha funzionato in un determinato ordinamento non bisogna scartarlo a priori, ma capirne le ragioni e valutare se valga la pena prevederlo in un certo contesto politico-partitico.

2. Per individuare gli strumenti funzionali agli obiettivi sopra indicati è necessario mettere a fuoco in primo luogo cosa non ha funzionato o almeno i fattori di maggiore crisi del sistema politico-istituzionale. In estrema sintesi l'analisi può iniziare evidenziando che il raccordo governo-parlamento-corpo elettorale, come si sa, in questi anni è stato fortemente compromesso dalla crisi dei partiti politici che, non riuscendo più a intercettare i bisogni della collettività e a farsene portatori, hanno di fatto fortemente indebolito il circuito della rappresentanza politica. A ciò va aggiunto che molte delle leggi elettorali che si sono succedute non hanno consentito di assicurare la formazione di esecutivi stabili. Sul piano della forma di governo e dell'esercizio dell'indirizzo politico nella prassi si è assistito a non pochi mutamenti "taciti" che meritano di essere menzionati. In particolare da parecchio tempo si assiste ad un rafforzamento dell'esecutivo a scapito del parlamento sempre più marginalizzato come dimostra anche la prevalenza dell'attività normativa di grado primario del governo rispetto a quella parlamentare. Ciò ha portato a modelli deliberativi sostitutivi del dibattito parlamentare, motivati dall'urgenza, ma che rischiano di far pagare un prezzo troppo alto alla democrazia rappresentativa. Ciò risulta particolarmente allarmante nel processo decisionale legato alla finanza pubblica che sconta già il peso della rigida tempistica imposto dagli strumenti di *governance* economica europea sospingendo il Parlamento (ma in generale i Parlamenti nazionali degli Stati membri) in un alveo in cui il loro ruolo diviene davvero marginale, per lo più ratificatorio di decisioni prese in altra sede. Questi scenari interrogano la tenuta del modello proprio della democrazia parlamentare secondo cui i Parlamenti nazionali hanno da sempre rivendicato un controllo sull'indirizzo politico finanziario messo a punto dai governi. Al contrario oggi il loro ruolo è per molti versi assai marginale con costi elevati, sul piano della qualità della democrazia: infatti, l'esigenza della codeterminazione (Parlamento-Governo) dell'indirizzo politico-finanziario è cruciale per operare il bilanciamento in concreto tra diritti sociali ed esigenze di riequilibrio finanziario. E, su questo, non può



non avere un ruolo importante l'organo di legittimazione democratica per eccellenza. E poi, all'interno dello stesso potere esecutivo ormai da tempo e per svariati fattori, gli equilibri politici di volta in volta instaurati hanno condotto alla centralità della figura del Presidente del consiglio con relative ricadute sui rapporti endogovernativi. Infatti, nonostante il dettato costituzionale e la l. 400/1988 abbiano privilegiato la centralità del Consiglio dei ministri già da parecchio tempo è emersa la tendenza ad un rafforzamento del ruolo del Presidente del consiglio all'interno della compagine governativa anche in ragione del fatto che è l'interlocutore privilegiato dell'Unione europea. Lo stesso art. 95 Cost. utilizza il termine <<mantenere>> in riferimento all'unità di indirizzo politico lasciandone invece la determinazione al Consiglio dei ministri e il lemma <<dirigere>> riferito al Presidente del consiglio in relazione alla politica generale del governo. In questo frangente politico questo modello sembra rimanere sullo sfondo essendo la gran parte dell'attività governativa assorbita dal Piano e svolta secondo l'articolazione strutturale voluta prima dal d.l. 77/2021 e oggi dal d.l. 13/2023 che ha modificato la governance disegnata dal primo accentrando presso la Presidenza del consiglio il "governo" del Piano (si pensi alla "struttura di missione" passata dal MEF alla Presidenza del consiglio che diviene quindi referente e punto di contatto della Commissione). Ciò è stato reso possibile anche dalla formulazione <<a fattispecie aperta>> delle disposizioni costituzionali sul governo che ha consentito, nei diversi periodi della storia repubblicana, il prevalere ora del principio della collegialità ora di quello monocratico. Infatti, la Costituzione, come accade in vari altri casi, ci rassegna una disciplina flessibile o indeterminata a seconda dei diversi punti di vista. Se dal dato costituzionale non è rinvenibile l'estensione del perimetro dell'attività di coordinamento del Presidente del consiglio ed anche se egli non può imporre decisioni unilaterali ai ministri, la sua posizione di preminenza può farla valere sia in termini di vincolatività politica di certe decisioni ritenute essenziali per l'indirizzo politico sia in termini di condizionalità e di azioni di concerto collegate e interdipendenti tra i vari ministeri. Occorre anche aggiungere che la centralità della figura del Presidente del consiglio dipende dagli equilibri politici di volta in volta instaurati. Tuttavia la formula espressiva <<primus super pares>> è stata adoperata per sottolineare il ruolo rafforzato del Presidente del Consiglio emerso in alcuni periodi della storia repubblicana. In particolare quelli seguiti alle riforme elettorali e alle elezioni avvenute tra il 1994 e il 2013 che avevano declinato il sistema dei partiti in chiave bipolare. Il riferimento riguarda la prassi della preindicazione del capo della coalizione che poi nella sostanza sarebbe stato il candidato alla presidenza del consiglio (art. 1 l. 270/2005): in questa occasione alcuni studiosi hanno voluto sottolineare il rafforzamento nella prassi del ruolo e dei poteri del Presidente del consiglio che comunque secondo il dettato costituzionale e la giurisprudenza costituzionale rimane formalmente un <<primus inter pares>>. Anche della resa di questo modello si dovrà tenere conto nelle riflessioni sulle modifiche da apportare in sede di riforme.



Oggi la realizzazione del PNRR ha indotto anche mutamenti nell'agire politico e amministrativo e se ancor prima di esso non si poteva affermare l'esistenza di un unico modello di relazioni endogovernative, a maggior ragione oggi il contesto istituzionale in cui opera il governo ci rimette una trama articolata in cui strutture nuove (anche se temporanee) si innestano con quelle già esistenti contribuendo a quel processo, in corso da vario tempo, di destrutturazione della collegialità a favore di altre forme realizzative della stessa rispetto al suo invero in seno al Consiglio dei ministri (strutture e apparati tecnici di vario genere). Ed anche di tutto questo si dovrà tener conto nel declinare la figura del Presidente del consiglio quando si dovranno tracciare i nuovi tratti fisionomici in sede di riforme istituzionali. Si dovrà considerare di come il processo di integrazione europea in primo luogo, ma anche altri fattori legati alla situazione internazionale hanno prodotto significativi effetti sulle scelte di indirizzo politico nazionale e quindi anche sui rapporti tra governo e parlamento a cominciare dai condizionamenti sull'indirizzo politico: un circuito articolato e complesso che si alimenta delle relazioni tra istituzioni del medesimo ordinamento, ma anche tra quelle europee e quelle nazionali. In questa chiave si spiega il peso che le dinamiche europee hanno sugli assetti della forma di governo italiana, sulla trasformazione dei rapporti tra parlamento e governo e all'interno di questo tra Presidente del Consiglio e singoli ministri. Perché si sottolinea tutto ciò? Per evidenziare che:

-il rafforzamento del Presidente del consiglio affermatosi in via di prassi non è sufficiente e da solo non basta, anzi che proprio in ragione di tali mutamenti "fattuali" occorre una disciplina che possa evitare quelle degenerazioni di cui parla Martigny ne *Le retour du Prince*.

-per garantire la stabilità di governo occorre introdurre una serie di riforme puntuali di livello non solo costituzionale, ma anche sub-costituzionale fatte per gradi a cominciare da quelle che trovano la condivisione più ampia.

**3.** Sotto il profilo del metodo sembra opportuno tener conto di vari elementi:

- che il dato esperienziale suggerisce di procedere per riforme puntiformi, su singoli istituti piuttosto che proporre riforme ad ampio raggio poi poco comprese dal corpo elettorale che all'appuntamento referendario respinge tutto come è accaduto nel caso della riforma Renzi-Boschi nel 2016.

- che la riforma, qualsiasi sia l'assetto cui si giunga, debba essere il risultato di una condivisione più ampia possibile tra le forze politiche di maggioranza e minoranza perché viceversa sarebbe caduca in partenza e destinata al fallimento.

-che la via da preferire è quella della revisione costituzionale con la procedura descritta dall'art. 138 Cost. scartando le ipotesi delle Commissioni bicamerali che nel passato non hanno portato ad alcun risultato.



Sul piano del merito partendo dalla considerazione della necessità di riforme che garantiscano la stabilità governativa e la coerenza tra voto degli elettori e maggioranza politica si ritiene che il rafforzamento della posizione del *premier* debba essere inscritta all'interno di un quadro di un processo riformatore da condurre a tappe, per step sia di rango costituzionale che sub-costituzionale.

Questi obiettivi non si realizzano solo con un rafforzamento del capo del governo, ma introducendo strumenti e correttivi in grado di assicurare un'efficace azione di governo. In tal senso occorre in primo luogo una legge elettorale che sia in grado di far scegliere una maggioranza che sostenga il governo per una intera legislatura all'interno di una forma di governo neoparlamentare che potrebbe essere declinata o in senso forte con la previsione dell'elezione diretta del premier o in senso debole con indicazione del premier nella scheda elettorale. Tra le motivazioni che potrebbero far propendere per una soluzione o per l'altra occorre infatti considerare il ruolo fondamentale giocato dal sistema dei partiti. Infatti, l'omogeneità partitica rappresenta un fattore condizionante molto importante in particolar modo nel caso dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del consiglio atteso che la stessa non è un risultato raggiungibile solo con la previsione di regole tecniche, ma deve sostanziarsi in cultura politica per evitare che il sistema, vincolando entità partitiche conflittuali solo per non accedere a nuove elezioni, generi comunque tensioni e inefficienze all'interno del processo governativo. Per rafforzare la funzione del premier gli andrebbero riconosciuti poteri di nomina e revoca dei ministri. Uno degli step del processo riformatore potrebbe essere quello della previsione della fiducia con una sola camera ripensando il bicameralismo paritario nel senso di attribuire al Senato la rappresentanza degli enti territoriali e alla Camera dei deputati il rapporto fiduciario e la funzione di indirizzo politico nonché il mantenimento della bicameralità solo per alcune leggi.

Data la crucialità dei regolamenti parlamentari per gli equilibri della forma di governo sarebbe auspicabile una riforma che andasse in più direzioni. Una dovrebbe essere indirizzata a rendere più stringente il raccordo tra il governo e la maggioranza politica che lo sostiene in modo che il primo sia "comitato direttivo" della sua maggioranza attraverso l'introduzione di quegli strumenti volti a garantire il governo in parlamento tra cui una corsia preferenziale per i disegni di legge in modo da scoraggiare l'uso improprio e/o l'abuso dei decreti legge e l'introduzione del voto a data fissa anche per assicurare che un fisiologico rapporto tra questi organi legati da un rapporto fiduciario non producano la marginalizzazione della sede parlamentare. Anche la disciplina della programmazione dei lavori dovrebbe essere ripensata nel senso di rendere più stringente il ruolo del governo nella predisposizione del programma camerale. Quanto alla mobilità parlamentare sarebbe opportuna una disciplina stringente per scoraggiare e stigmatizzare il transfughismo.



Infine qualche parola sull'importanza della stabilità di governo anche per l'apparato amministrativo. La stabilità di governo non è funzionale solamente all'esercizio delle funzioni di governo strettamente intese e quindi per una azione governativa celere ed efficace, ma per le ricadute che ha sull'apparato amministrativo attesa l'importanza di quello che Mortati definiva <<indirizzo politico minore>> (*a latere* dell'indirizzo politico vero e proprio) che attiene ai rapporti tra politica e pubblica amministrazione, tra la dimensione della decisione e quella dell'attuazione ed esecuzione. E questo è dimostrato in special modo oggi, qualora ce ne fosse bisogno, dalle difficoltà che sul piano delle procedure amministrative, sta incontrando l'attuazione del PNRR.

Irrinunciabile per il buon funzionamento della democrazia nel nostro Paese è il ruolo di garante del Presidente della Repubblica sia nei casi di governi stabili in cui la sua azione si concretizzerà nella moderazione della vita politica operando esercitando quei poteri di controllo previsti dalla Costituzione sia nei casi di instabilità di governo mettendo in moto quei meccanismi che consentano il superamento delle crisi.