

PAPER – 7 GIUGNO 2023

Il percorso possibile verso le riforme  
costituzionali: da un'analisi oggettiva a  
scelte condivise

di Maria Grazia Rodomonte

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



# Il percorso possibile verso le riforme costituzionali: da un'analisi oggettiva a scelte condivise\*

**di Maria Grazia Rodomonte**

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

## **1. Premessa. Qualche riflessione sul contesto: la crisi come occasione per il cambiamento.**

È innegabile che le numerose vicende emergenziali degli anni più recenti abbiano contribuito a far affiorare “nodi” già presenti nel funzionamento delle nostre istituzioni. La crisi pandemica, con la conseguente crisi economica, la nuova emergenza rappresentata dalla guerra russo-ucraina, la costante e persistente crisi migratoria, oggi però particolarmente acuta, ma anche l'esigenza di operare scelte politiche rese ancora più complesse dai vincoli europei nell'attuazione del PNRR, sono state quindi solo occasioni che hanno portato allo scoperto, talvolta in maniera persino dirompente, alcuni “punti deboli” delle nostre istituzioni democratiche, preesistenti però a queste vicende e resi con ogni probabilità solo più visibili dalle congiunture in atto. Se questa è osservazione di cui non si può dubitare, tuttavia del pari condivisibile è quella secondo cui l' “effetto tellurico”<sup>1</sup> indotto dalla pandemia e i costanti sommovimenti determinati da “scosse” ulteriori, più o meno intense, rappresentino l'occasione – meglio ancora la sfida – per un ripensamento della democrazia e delle sue istituzioni.

In un contesto in cui mentre tutto muta, scenari politici compresi, ciò che permane è quindi proprio la fragilità delle nostre istituzioni, si torna a parlare di riforme costituzionali. Come è noto, quelle oggi sul tappeto vanno dall'introduzione del presidenzialismo o semipresidenzialismo a proposte di trasformazione in senso neo-parlamentare della forma di governo attuale. Al fine di valutare però l'effettiva necessità di interventi, più o meno incisivi, sulla Carta costituzionale, appare opportuno muovere da un'analisi oggettiva delle richiamate fragilità, al fine di passare al vaglio il funzionamento della nostra forma di governo, valutando in primo luogo inefficienze e, laddove possibile, anche eventuali esempi di buon funzionamento delle istituzioni repubblicane.

---

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

<sup>1</sup> Così in M. MALVICINI - T. PORTALURI - A. MARTINENGO (a cura di) *Le parole della crisi, le politiche dopo la pandemia. Guida non emergenziale al post-covid-19*, Napoli, 2020,16.



## **2. Valutare le riforme alla luce di un'analisi oggettiva del funzionamento delle nostre istituzioni.**

Muovendo quindi da un'analisi oggettiva del nostro sistema istituzionale non si può fare a meno di constatare un primo elemento di disfunzionalità, ricorrente se non persino costante. Ci riferiamo alla ben nota scarsa stabilità dei governi che in effetti accomuna sia la prima che la seconda fase della storia repubblicana. La scarsa stabilità è anche scarsa efficienza dell'azione di governi che si succedono nell'arco della stessa legislatura senza riuscire a realizzare né un'azione incisiva all'interno, né a rappresentare quegli stabili e affidabili interlocutori dei quali oggi sempre più si necessita, in particolare nel rapporto con le istituzioni europee.

Il livello di gravità di questa ricorrente instabilità, inframezzata da brevi periodi nei quali il quadro politico ha invece reso possibile prolungare la vita media dei governi, non è oggi lo stesso rispetto alla prima fase della storia repubblicana. Allora, infatti, l'esigenza di mediazione tra partiti in un contesto frammentato e conflittuale prevaleva su quella della stabilità e dell'efficienza. La costruzione progressiva della democrazia italiana, appena nata e non ancora radicata, era alla base, in fondo, di una scelta che tuttavia si poneva, già allora, come temporanea, in vista dell'auspicabile superamento dei noti *cleavages* che caratterizzavano il contesto politico e sociale del nostro Paese. In altri termini, l'adesione al modello di democrazia mediata e consociativa appariva, nel quadro della frammentazione politica e dell'avvio di istituzioni democratiche, una scelta inevitabile, nell'attesa tuttavia di traghettare il Paese verso i modelli più maturi della democrazia decidente. Gli strumenti utilizzati nel tempo per semplificare il quadro politico e per superare le tradizionali fratture presenti nel nostro Paese non hanno tuttavia funzionato. Strumenti che, come è noto, a partire dagli anni '90 del secolo scorso e dal "tornante", rappresentato a livello interno dalle vicende di tangentopoli e all'esterno dalle profonde trasformazioni del contesto europeo e internazionale, conseguenti alla caduta del muro di Berlino, sono stati costituiti solo da alcune opzioni elettorali<sup>2</sup>. Se queste ultime in alcune fasi hanno contribuito a semplificare il quadro politico, non hanno tuttavia risolto il problema. Anzi, può affermarsi che la crisi del sistema partitico, la sua ormai "stabile fluidità", che si accompagna oggi alla volatilità e alla disaffezione dello stesso elettorato, siano i tratti caratterizzanti della storia repubblicana dal post-tangentopoli ai nostri giorni.

Una crisi partitica certo da non sottovalutare, poiché è evidente che essa si riflette anche sulla formazione dei governi condizionandone la stabilità. Quest'ultima è tuttavia oggi esigenza imprescindibile: non solo non siamo più nella fase della democrazia nascente, ma in quella di una maturità democratica che è tuttavia "claudicante", sintomo della necessità di cure più efficaci delle quali è necessario prendere coscienza. Proprio le nuove emergenze e la necessità di essere al tavolo europeo quali interlocutori affidabili, oltre

---

<sup>2</sup> Per una attenta ricostruzione di queste vicende vedi F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2015 ss.



alle necessità interne di dare risposte ai cittadini e alla richiesta di giustizia sociale che da questi provengono, sono elementi che spingono ad affrontare con strumenti diversi rispetto al passato i mali endemici del nostro Paese, oggi tanto più gravi per le ragioni esposte. Inoltre se, come si accennava, la crisi del sistema partitico non va sottovalutata, al contempo non può certo escludersi che interventi di modifica puntuali delle nostre istituzioni possano anche contribuire ad invertire la rotta, divenendo il volano di trasformazioni positive del sistema politico: partire cioè dalle riforme per indurre trasformazioni - fino ad oggi impossibili - come risposta alle necessità di adattamento del sistema politico alle modifiche istituzionali.

Sempre alla luce di un'analisi empirica del funzionamento delle nostre istituzioni è necessario evidenziare un ulteriore elemento di debolezza rappresentato indubbiamente dalla marginalizzazione del ruolo del legislatore. Non da ora, a dire il vero, si assiste al fenomeno in base al quale l'attività parlamentare è principalmente rivolta alla conversione in legge di un numero progressivamente sempre più elevato di decreti legge. La marginalizzazione del ruolo parlamentare si realizza inoltre anche in conseguenza di ben note prassi distorsive del rapporto costituzionalmente previsto tra legislativo ed esecutivo, quali il ricorso alla questione di fiducia e alla presentazione di maxi – emendamenti. Infine, il fenomeno più recente, che a quelli appena richiamati si accompagna, è rappresentato dalla riduzione dei tempi di approvazione e dibattito alla Camera nella quale non si dà inizio all'*iter legis*; fenomeno questo particolarmente evidente nell'approvazione delle leggi di bilancio e che ha fatto parlare di progressivo approdo a un vero e proprio “monocameralismo” di fatto. Si tratta di una disfunzione particolarmente grave, collegata evidentemente anche alla crisi partitica e accentuata dalla vicenda dell'emergenza pandemica che ha condotto ad un rafforzamento del ruolo dell'esecutivo, alla marginalizzazione del ruolo parlamentare e a una perdita di senso del bicameralismo perfetto, oggi divenuto persino “perfettissimo”, come qualcuno ha affermato, dopo le ultime modifiche costituzionali che hanno eliminato alcuni elementi di differenziazione tra le due Camere<sup>3</sup>.

È evidente, inoltre, che un profilo a quest'ultimo strettamente connesso sia rappresentato dal difficile dialogo tra centro e periferia dovuto all'assenza di una Camera di rappresentanza territoriale e quindi al fatto che nel corso degli anni non si sia riusciti a realizzare un obiettivo che è stato dai più condiviso, quello cioè del superamento del bicameralismo perfetto. Il che appare tanto più grave se si tiene conto del fatto che il pluralismo autonomistico potrebbe in un prossimo futuro rafforzarsi, se e quando si

---

<sup>3</sup> Si tratta delle riforme introdotte con legge cost. n. 1 del 2020 “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*” e con legge cost. n. 1 del 2021 “*Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*” con le quali si è rispettivamente ridotto il numero dei parlamentari e equiparato l'elettorato attivo per Camera e Senato.



dovesse realizzare quella autonomia differenziata messa da tempo in cantiere e oggi tornata ad essere prioritaria nell'agenda politica interna<sup>4</sup>.

Da ultimo deve segnalarsi la crescita costante del ruolo degli organi di controllo, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, conseguente alla crisi degli organi rappresentativi. Nel caso della Corte costituzionale non possiamo che limitarci in questa sede a segnalare che l'ampliamento del ruolo del giudice costituzionale è in larga parte conseguente alla crisi di rappresentanza che ha investito il sistema politico. L'espansione, se non talvolta l'esonazione, del ruolo della Corte anche attraverso l'elaborazione di nuove tecniche decisorie in funzione di supplenza rispetto al legislatore, è elemento di squilibrio del nostro sistema che potrebbe forse essere più adeguatamente circoscritto proprio grazie a un auspicabile miglior funzionamento delle istituzioni rappresentative che consenta in particolare di recuperare il rapporto tra elettori ed eletti.

Per quel che attiene il ruolo del Capo dello Stato è noto come i suoi poteri siano stati disegnati in modo volutamente elastico, "a fisarmonica", a seconda della maggiore o minore forza del quadro politico. Inevitabile quindi che, soprattutto nelle fasi di maggior instabilità, tali poteri si siano ampliati, talvolta però anche al limite del disegno costituzionale. È sufficiente a tal fine ripercorrere proprio le vicende che hanno attraversato gli anni più recenti per avvedersi dei numerosi episodi di supplenza del Presidente della Repubblica, in particolare con la formazione di governi definiti tecnici - o, meglio ancora, "del Presidente", proprio a contrassegnarne il ruolo; o ancora la anomalia rappresentata dai casi di rielezione del Presidente della Repubblica. Fino ad ora, anche nei momenti più critici, il ruolo del Presidente è apparso in ogni caso equilibrato e tale da aver rappresentato, in particolare con la Presidenza Mattarella, un perno saldo del sistema. In sostanza si è assistito talvolta a un ampliamento particolarmente evidente del ruolo presidenziale senza che però si siano mai determinati strappi nel sistema istituzionale. Nel quadro delineato, pur nei casi nei quali il Capo dello Stato ha finito con l'assumere su di sé un ruolo di supplenza rispetto al potere decisionale, il ruolo di garante delle istituzioni previsto dai nostri costituenti ha dato, quindi, buona prova di sé anche in situazioni del tutto eccezionali.

### **3. Quali rimedi? Per un approdo al neo-parlamentarismo.**

Il contesto di riferimento evidenzia quindi la scarsa stabilità ed efficienza dei governi, da un lato; dall'altro, la marginalizzazione del ruolo parlamentare e la difficoltà di dialogo tra centro e periferia rispetto alla quale l'assenza al centro di una sede decisionale, condivisa in particolare tra Stato e Regioni, appare da tempo evidente.

---

<sup>4</sup> Come è noto, il 15 marzo 2023 è stato presentato il ddl per la definizione dei "principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost, e delle "relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione".



Se l'instabilità dei governi e la marginalizzazione decisionale del Parlamento è dovuta anche in parte alla crisi dei partiti già richiamata, tuttavia entrambi i fenomeni sembrano dipendere da meccanismi istituzionali inadeguati. Il che induce a ritenere che la crisi delle istituzioni dovrebbe essere risolta attraverso interventi riformatori in grado di dare soluzione a tali disfunzioni del sistema. È evidente cioè la necessità di nuove regole istituzionali. A tal fine quale però l'approccio preferibile? Quello delle grandi riforme e quindi, necessariamente, il superamento della forma di governo parlamentare? O piuttosto quello della introduzione di alcuni, sia pur importanti correttivi alla forma di governo attuale?

Per poter dare una risposta corretta è necessario però, per un verso, uscire dall'inganno che la immutabilità della nostra Costituzione sia un dogma incontrovertibile, tale da non consentire alcun intervento volto a introdurre alcuni sia pur minimi aggiornamenti che potrebbero contribuire a superare le disfunzioni alle quali si è fatto cenno; d'altro, evitare il rischio di un uso ideologico delle riforme, dando per assunto che l' "invarianza" costituzionale, la mancata realizzazione di grandi riforme, sia elemento di distonia e che il malfunzionamento di alcuni meccanismi istituzionali sia risolvibile solo per mezzo di profonde trasformazioni di una forma di governo non più al passo con le esigenze di rapidità ed efficienza dell'azione politica.

Alla luce di quanto evidenziato e dell'analisi oggettiva che si è tentato di condurre, meglio dunque procedere tenendo conto delle esigenze effettive e più urgenti. Ben più adeguato quindi rispetto al quadro attuale, e forse anche più realistico quanto al possibile esito, procedere con riforme mirate che, senza modificare il ruolo e le prerogative del Presidente della Repubblica e senza discostarsi dal modello parlamentare, consentano di realizzare in primo luogo quella maggiore stabilità del governo che è da sempre una disfunzione strutturale della nostra forma di governo.

Il che porta, come è evidente, ad escludere l'utilità di riforme in senso presidenziale o semi-presidenziale, risultando invece preferibile rimanere nell'alveo delle forme di governo parlamentari, in particolare con un approdo al cosiddetto neo-parlamentarismo.

L'attuale situazione richiede infatti innanzi tutto di intervenire per rafforzare la figura del Presidente del Consiglio attraverso una sua elezione diretta, prevista nella Costituzione, mantenendo fermo il rapporto fiduciario con le Camere. Tale soluzione avrebbe anche il vantaggio di rinsaldare il rapporto oggi asfittico tra elettori e eletti, rappresentando in sostanza l'elezione diretta uno strumento partecipativo in grado di contribuire a ricucire tale rapporto. La figura del Presidente del Consiglio sarebbe inoltre rafforzata anche attraverso la previsione di alcune specifiche prerogative, tra le quali, in particolare, la previsione del voto di fiducia da parte della Camere al solo il Presidente; l'attribuzione a questi del potere di revoca, oltre che di nomina, dei Ministri; la possibilità, inoltre, che il Presidente del Consiglio proponga lo scioglimento anticipato delle Camere. Al fine di realizzare la stabilità dei governi sarebbe inoltre opportuna



L'introduzione della regola del *simul stabunt, simul cadent*, con un rafforzamento del collegamento tra Parlamento e Governo. Il voto favorevole a una mozione di sfiducia da parte delle Camere equivarrebbe quindi a un autoscioglimento, consentendo in tal modo di realizzare l'obiettivo di governi di legislatura. Introdurre la regola del *simul stabunt, simul cadent* non equivale tuttavia a configurarla necessariamente così come essa oggi si presenta a livello regionale. Alcune rigidità che in quel contesto presenta potrebbero essere eliminate - ad esempio la previsione di applicarla anche in caso di impedimento permanente e morte del Presidente del Consiglio; inoltre, potrebbe venire in generale temperata, eventualmente, dalla previsione della sfiducia costruttiva, pur se quest'ultimo meccanismo non sembra del tutto convincente quale strumento in grado di assicurare un'effettiva alternativa in caso di crisi di governo.

Non potrebbero in questa prospettiva mancare anche interventi non solo sul testo della Costituzione ma anche nella legislazione ordinaria e in particolare sulla legge elettorale che dovrebbe divenire maggioritaria, rendendo quindi possibile per il candidato Premier godere dell'appoggio di una lista o di una coalizione che lo sostenga in maniera chiara, prevedendo inoltre che le elezioni per il rinnovo delle Camere si svolgano contestualmente all'elezione di quest'ultimo.

Una diversa possibile soluzione al fine di pervenire all'obiettivo della stabilità governativa, che non inciderebbe in questo caso sul testo costituzionale, potrebbe essere più semplicemente rappresentata dall'indicazione del candidato Premier sulla scheda elettorale. Con un'avvertenza però: è evidente come questa soluzione potrebbe esclusivamente contribuire ad indurre attraverso lo strumento elettorale una forma di Premierato in via di prassi. Si tratta di una soluzione molto più debole e incerta della prima, pur non potendosi escludere che anche in questa ipotesi si possa conseguire l'obiettivo di assicurare la partecipazione popolare e la maggior stabilità dell'esecutivo, favorendo quindi governi di legislatura. Anche in questo caso sarebbe inoltre necessario qualche piccolo intervento di modifica costituzionale, quanto meno l'attribuzione del potere di revoca al Premier e la possibilità che questi proponga lo scioglimento anticipato delle Camere.

In merito alle due diverse opzioni è necessario fare però due precisazioni. In primo luogo rispetto al ruolo del capo dello Stato. L'argomento da alcuni addotto a sostegno della seconda scelta richiamata sarebbe quello della necessità di non comprimere eccessivamente i poteri del Presidente della Repubblica. Invero, si potrebbe sottolineare che a venire meno sarebbero piuttosto le crisi ricorrenti in relazione alle quali si è attivato quel potere presidenziale elastico più sopra richiamato, una forma di espansione del ruolo presidenziale pur sempre al limite, però, del disegno costituzionale e che, proprio per tale ragione, non è esente da possibili rischi, anche legati alle diverse figure presidenziali di volta in volta in carica. Con l'elezione diretta del Premier non verrebbe quindi posto a rischio il ruolo di garante del Presidente - sia perché l'elasticità dei poteri presidenziali, un'elasticità solo più contenuta, sarebbe pur sempre presente





grazie al temperamento indicato della regola del *simul stabunt, simul cadent*; sia perché il ruolo di garante del Presidente si esprime anche attraverso altre funzioni ad esso attribuite; né, più in generale, verrebbe meno quel potere di *moral suasion* nel quale si esprime il ruolo di garanzia che il Costituente ha delineato.

D'altro canto, non si può escludere che anche l'eventuale seconda soluzione dell'elezione del Premier come semplice indicazione sulla scheda elettorale possa consentire di ottenere il risultato della stabilità. Questa soluzione, nell'attuale contesto politico polarizzato, che rende difficile realizzare riforme più incisive, potrebbe rappresentare una forma di compromesso possibile; auspicabile però solo se la prima strada si rivelasse non percorribile, poiché in grado quanto meno di avviare un percorso verso la stabilità governativa, consentendo la partecipazione degli elettori che, anche in questo caso, come è stato affermato, sarebbero comunque "arbitri" dell'indirizzo politico<sup>5</sup>, aprendo una strada di interventi di riforma per "piccoli passi" successivi.

#### 4. Le altre riforme. Cenni.

Non possiamo infine in questa sede che limitarci a qualche breve cenno sull'opportunità di intervenire anche con altre riforme, costituzionali e non.

Va innanzi tutto evidenziato che la necessità di pervenire rapidamente alle modifiche accennate, e comunque a modifiche che assicurino stabilità ed efficienza dell'esecutivo, non esclude l'importanza e l'urgenza di interventi che riguardino anche il nostro sistema bicamerale. Come già in altre occasioni si è avuto modo di evidenziare<sup>6</sup> e in questa sede si è provveduto a richiamare, l'esigenza della modifica della seconda Camera in senso territoriale permane e anzi, dopo la riduzione del numero dei parlamentari e l'equiparazione dell'elettorato attivo, si rafforza oltre a trattarsi di riforma ancora più necessaria laddove si giungesse a realizzare il regionalismo differenziato. Senza poterci dilungare oltre sul tema, le esigenze connesse alla opportunità politica di giungere a sciogliere i principali nodi del nostro sistema istituzionale possono rendere necessario porsi in una prospettiva di interventi, come più sopra accennato, per passi successivi. È evidente tuttavia che questa modifica rappresenti anch'essa una esigenza imprescindibile, anche se da realizzare in tempi diversi, e in grado peraltro di rappresentare uno strumento idoneo al superamento della marginalizzazione del Parlamento, consentendo inoltre di bilanciare il rafforzamento dell'esecutivo con l'elezione diretta del Premier.

Per quanto riguarda infine interventi di modifica ai regolamenti parlamentari sarebbero auspicabili tutti quelli in grado di restituire equilibrio e funzionalità al rapporto Governo – Parlamento, disinnescando le

---

<sup>5</sup> In questo senso F. CLEMENTI, *Serve una maggioranza che esprima un premier, non eleggere un capo*, in *Il Sole24ore*, 16 maggio 2023.

<sup>6</sup> Sia consentito richiamare M.G. RODOMONTE, *Il bicameralismo incompiuto. Democrazia e rappresentanza del pluralismo territoriale in Italia*, Padova, 2020; ID. *Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione?* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2001 (Studi per Mario Galizia degli allievi del Dottorato in Teoria dello Stato e Istituzioni Politiche Comparate).





cause che in larga parte hanno condotto oggi a una serie di “cortocircuiti” nel funzionamento ordinato dell’indirizzo politico. Necessario quindi restituire per un verso al Parlamento i “tempi” necessari al dibattito, valorizzandone il ruolo decisionale e non di semplice organo di “ratifica” di decisioni assunte dal Governo; dall’altro lato, deflazionare il ricorso allo strumento del decreto legge favorendo l’analisi dei disegni di legge governativi con una sorta di corsia preferenziale. Ciò potrebbe consentire una possibile riduzione del ricorso ai decreti leggi da parte del Governo quale canale alternativo, più rapido e certo negli esiti, rispetto alla presentazione di disegni di legge al fine della realizzazione del programma di governo. Inoltre, si dovrebbe anche agire sul fronte della valorizzazione dello statuto delle opposizioni sempre con opportuni interventi sui regolamenti parlamentari. Per altre modifiche dei regolamenti parlamentari sarebbe opportuno attendere gli altri interventi di revisione costituzionale qui prospettati per operare in maniera con questi coerente.

#### **5. Concludendo. Riflessioni sul metodo.**

Infine, con riferimento al metodo, non sembra necessario allontanarsi dal sentiero tracciato dalla Costituzione e quindi dall’approvazione delle riforme sulla base dell’art. 138 Cost. Nel quadro politico attuale è altresì evidente l’esigenza di giungere all’obiettivo di operare trasformazioni della nostra forma di governo in maniera quanto più possibile condivisa e lontana da strumentalizzazioni ideologiche, favorendo quindi il ricorso a tutti quegli strumenti - dalle consuete audizioni, all’istituzioni di comitati di studio fino alla eventuale istituzione di una Commissione bicamerale con soli poteri referenti - che possano consentire di creare uno spazio di riflessione, anche scientifica, condivisa.