

EDITORIALE

CHE ITALIA SARÀ. LE RIFORME ISTITUZIONALI

Il presente numero speciale di *Politica.eu* (il primo del 2025) raccoglie i contributi presentati in occasione del convegno svoltosi a Roma in occasione del decennale della nostra Rivista scientifica interdisciplinare.

L'iniziativa, che si è svolta alla presenza di un folto e qualificato pubblico (e con numerosi collegamenti) nella prestigiosa sede della Biblioteca Universitaria Alessandrina della Sapienza di Roma, aveva un duplice scopo¹. In primo luogo dare conto del primo decennio di attività di una iniziativa scientifica, che ha visto negli anni il suo consolidarsi, con il riconoscimento della scientificità prima e della fascia A delle riviste in area 12 e in alcuni settori dell'area 14, oltre all'avvio di importanti iniziative collaterali come la collana di monografie «Biblioteca di *Politica.eu*», il numero zero degli «Annali Augusto del Noce» e numerosi eventi scientifici e culturali promossi in varie sedi universitarie italiane. Sullo spirito di tale lavoro e sulle prospettive della rivista ci siamo soffermati nell'editoriale del numero ordinario del decennale².

In secondo luogo il convegno ha rappresentato una proficua occasione di dialogo e di confronto sul tema delle riforme, non solo guardando all'attualità, ma anche in chiave storica e di teoria generale.

Di seguito vorrei riprendere alcuni spunti del lavoro avviato nel convegno di Roma e offrire alcune considerazioni sul tema, più che mai attuale e delicato, delle riforme istituzionali nel nostro paese.

La prima considerazione, forse ovvia e che vale come premessa, è che le riforme istituzionali non si riducono alle proposte di modifica costituzionale, fra le quali spicca quella attualmente in discussione circa il cosiddetto «Premierato»³.

La seconda premessa, anch'essa banale, è che non va confuso il tema della legittimità/opportunità di procedere con modifiche costituzionali con il tema della valutazione di merito e di opportunità politica delle proposte presentate all'attenzione del Parlamento e dell'opinione pubblica.

¹ Nel convegno romano sono intervenuti, insieme ai Direttori della nostra rivista, gli studiosi Francesco Bonini, Stefano Ceccanti, Alessandro Cioffi, Fulco Lanchester, Laura Ronchetti e Filippo Vari, i cui contributi (salvo quello di F. Lanchester) sono pubblicati di seguito, con l'aggiunta di un contributo di Daniele Coduti.

² I.S. Germano-M. Rosboch-L. Scillitani, 2023, 4-5.

³ Su cui si vedano, fra i molti, per importanti osservazioni A. Poggi, 2024; P. Becchi - G. Palma, 2023.

Quale contributo chiarificatore su entrambi i punti, mi permetto di richiamare alcune osservazioni – del tutto condivisibili – proposte di recente in un'intervista dal Presidente della Corte Costituzionale Augusto Barbera⁴, nonché spunti emersi proprio nel convegno di *Politica.eu*.

La prima osservazione riguarda la modificabilità della Costituzione quale circostanza fisiologica della vita democratica e istituzionale; non solo lo stesso articolato costituzionale prevede espressamente, com'è noto, un ordinario meccanismo modificatorio (art. 138), ma la storia del nostro paese ha visto fin dagli anni Cinquanta dello scorso secolo un susseguirsi di cambiamenti – più o meno organici – del testo costituzionale oltre a numerosi progetti di riforma più compiuti, alcuni dei quali approvati dal Parlamento e poi sottoposti al referendum confermativo⁵.

Parlare di modifiche costituzionali, al netto dell'intoccabilità della prima parte, non deve essere quindi considerato un tabù, ma piuttosto una necessità per un paese che voglia essere al passo dei tempi e per una politica che sappia cogliere (e anche indirizzare) i cambiamenti. Anzi si può e si deve dire che tutte le istituzioni sono di per sé *semper reformandae*, proprio per la loro natura di prodotto, pur stabile, della storia e dei suoi inevitabili cambiamenti⁶.

Lo hanno sottolineato alcuni degli intervenuti al convegno (su tutti Francesco Bonini e Fulco Lanchester), mettendo in evidenza che fin dalle prime legislature ci si è posti il tema di «aggiornare» l'assetto istituzionale (anche mediante le riforme elettorali) al fine di garantire maggiore efficienza all'azione del Governo e dell'intero apparato dello Stato⁷.

Nello stesso tempo è assolutamente necessario, come messo in risalto da Filippo Vari, abbandonare l'idea palingenetica delle riforme, riconducendo i cambiamenti in un alveo di relatività e assumendo maggior consapevolezza della necessità – piuttosto – di curare i fondamenti della democrazia e la stessa educazione ai valori «prepolitici» di fondo⁸.

Un altro tema di rilievo è quello del rapporto fra autorità e potere e la valutazione circa i rischi, paventati da taluni, di autoritarismo nell'attuale proposta sul premierato; a ben vedere gli interventi non hanno raccolto tale *caveat* (anche a mio parere ingiustificato) quanto piuttosto riflettuto sui metodi scelti per la riforma⁹, evidenziando

⁴ «*Il premierato? Rivedere la forma di governo non solo è legittimo ma è necessario*», intervista a d. A. Barbera di E. Patta, 2024, 9.

⁵ Pregevole sintesi in merito in A. Barbera, 2023, XIII-XIX; cfr. anche F. Bonini, L. Ornaghi, A. Spiri (a cura di), e G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi, V. Tondi della Mura, F. Vari (a cura di), 2023.

⁶ In generale cfr. F. Modugno, 1973, 69-96 e F. Bonini, 2007; sempre di rilievo anche M. Fioravanti, 2018.

⁷ Di rilievo è anche il tema della piena attuazione delle norme costituzionali in ambito regionale e le successive modifiche del titolo V della Carta costituzionale; per un interessante dibattito generale sul tema, G.F. Miglio-A. Barbera, 1997; cfr. anche, fra i molti, B. Caravita, 2009; L. Blanco (a cura di), 2020 e C. Desideri, 2015.

⁸ Lo ha evidenziato di recente Carlo Galli, riflettendo sul tema del nucleo originario della politica in un numero monografico della rivista del Mulino a ciò dedicato, C. Galli, 2024, 43-51; in generale restano sempre valide le note osservazioni di E.W. Böckenförde, 2007, 33-54.

⁹ I quali, come osservato di recente da Massimo Luciani, condizionano in certa parte il merito della stessa, come si è ben visto anche in occasione della riforma promossa dal governo guidato da Matteo Renzi (cfr.

che la condivisione a livello parlamentare e di opinione pubblica dei disegni di riforma costituzionale ne rafforza il valore. Peraltro negli ultimi anni le proposte di modifiche più significative (come quella del titolo V del 2001, poi approvata e quelle generali del 2006 e del 2016, non approvate) sono state sempre espressione di una non ampia maggioranza parlamentare¹⁰.

Certo il tema del ruolo dell'autorità è un argomento fondamentale nella definizione di una proposta politica e di un assetto della società, come magistralmente notato anni fa da Augusto Del Noce¹¹, e per attivare «una nuova civiltà politica umanistica» (Laura Ronchetti, che riprende il manifesto programmatico pubblicato all'atto della fondazione della Rivista), ma non sembra che l'attuale dibattito in tema di riforme se ne stia occupando, al di là di qualche riflessione generale sullo stato di salute della democrazia e sulla sua regressione a livello mondiale a favore di forme di governo più autoritarie¹².

Qui entra in campo un ulteriore tema, dai molteplici risvolti sia tecnici sia politici, su cui ci si è ampiamente soffermati nel corso del convegno: quello dell'esigenza di una maggiore stabilità politica degli esecutivi anche a beneficio della governabilità¹³. Anzitutto occorre rilevare che i due concetti, pur legati, non sono sovrapponibili; l'uno riguarda, infatti, la tenuta degli esecutivi e la capacità di un ordinamento di assicurare adeguati meccanismi istituzionali nei casi di crisi del sistema politico, mentre il secondo fa riferimento agli strumenti in capo al governo per attuare le proprie politiche e realizzare i propri programmi¹⁴.

Senza dubbio il nostro sistema mostra da sempre una certa debolezza su entrambi i punti, pur avendo mostrato notevoli capacità di «resistenza», sia nel passaggio fra la Prima e la Seconda Repubblica, sia nei momenti di criticità della Seconda; molti interventi (su tutti Francesco Bonini, Filippo Vari e Fulco Lanchester), hanno richiamato l'importante ruolo dei partiti (e in specie della Democrazia Cristiana) come equilibratori del sistema politico, soprattutto nella Prima Repubblica, nonché la posizione centrale del Presidente della Repubblica, quale vero arbitro delle crisi e garante degli equilibri costituzionali¹⁵.

<https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/il-dibattito-costituzionale-le-audizioni-sul-premierato-a-cura-di-giovanna-de-minico-e-astrid-zei/>; dello stesso Luciani, di ampio respiro M. Luciani, 2023.

¹⁰ «Le forze politiche non possono delegittimarsi reciprocamente. Una Costituzione è salda se vi è legittimazione reciproca. Ciò significa, appunto, che nessuno può erigersi a esclusivo erede della Carta costituzionale e dunque unico legittimato a riformarla. Così come nessuno dovrebbe dimenticare di riflettere a fondo sugli effetti spesso negativi causati dalle modifiche costituzionali tentate, e talvolta anche portate a termine, grazie alle fughe in avanti della maggioranza del momento: in particolare, quando parliamo di forma di governo, ogni innovazione dovrebbe essere condivisa dalle forze politiche presenti in Parlamento. Sarebbe nell'interesse dell'opposizione, in un regime bipolare destinata all'alternanza di governo, e della maggioranza, che, soprattutto su questi temi, dovrebbe essere interessata ad abbassare la temperatura del conflitto politico» (A. Barbera, 2024, 9).

¹¹ A. Del Noce, 1993, 513-578.

¹² Fra i molti J. Brennan, 2018 e Y. Mounk, 2018; cfr. anche F. Fukuyama, 2019.

¹³ Come ha osservato Alessandro Cioffi occorre, peraltro, essere ben consapevoli che nessuna tecnicità è del tutto neutra.

¹⁴ Come evidenziato da A. Poggi, 2024, 107-152.

¹⁵ Per tutti, anche in chiave storica, F. Lanchester, 2011.

Peraltro nessuno può negare l'attuale crisi della politica, testimoniata anche dal crescente astensionismo, e la difficoltà per tutti a rifondare un tessuto solido di relazioni fra poteri, attori e istituzioni; più nello specifico, la questione della stabilità è certamente al centro della proposta sul Premierato, animata dall'intenzione di sottrarre ai meri aggiustamenti delle leggi elettorali il raggiungimento (sempre comunque instabile...) di solide maggioranze governative.

Con riguardo, invece, alla governabilità si tratta evidentemente di valutare quali strumenti costituzionali possano conferire all'esecutivo (e specificamente al Presidente del Consiglio) adeguate leve utili per realizzare un dichiarato programma politico (fino a modificare elementi fino a oggi consolidati), ovviamente nell'alveo dei valori della Costituzione e senza snaturare le prerogative del Parlamento e del Capo dello Stato: non si tratta di un percorso semplice, ma esso appare oggi necessario, come osservato dallo stesso Augusto Barbera: «La forma di governo non solo può essere messa in discussione, anzi mi sento di dire che deve essere messa in discussione, visto che dalla Costituente uscì un sistema fatto apposta per non permettere al vincitore delle elezioni di governare. Questo va detto in maniera chiara, lo disse anche Giuseppe Dossetti nei suoi ultimi anni in un'intervista a Leopoldo Elia e Pietro Scoppola pubblicata dal Mulino»¹⁶.

Alcuni interventi (su tutti Laura Ronchetti) hanno evidenziato come la proposta sul Premierato e la il passaggio a forme di democrazie decisamente maggioritarie si collochino in una linea di accentuazione monocratica, effettivamente innovativa rispetto ad un assetto consolidato, per lo più basato su dinamiche compromissorie e collegiali¹⁷.

Il tema della «Monocrazia», brillantemente introdotto in prospettiva storica e politologica anni fa da Gianfranco Miglio, è anch'esso di grande rilievo concettuale e impone di riflettere circa i meccanismi e gli strumenti necessari di decisione in un contesto, come quello attuale, caratterizzato da crescenti complessità e da nuovi condizionamenti «esterni» ai governi nazionali, e da richieste di maggiore rapidità¹⁸; in un sistema politico debole come il nostro, quali soluzioni occorrono per rispondere a tali esigenze¹⁹?

Tutto ciò va inserito, infine in un contesto ben più ampio (nonché complesso e plurale) di quello nazionale in cui la stessa vicenda costituzionale ha preso le mosse; risulta, infatti, impossibile ragionare di riforme istituzionali e di cambiamenti nella forma di governo senza considerare, da un lato, l'importanza dei livelli locali e della forza sociale

¹⁶ A. Barbera, 2024, 9.

¹⁷ Cfr. A. Poggi, 2024, 45-106.

¹⁸ G. Miglio, 1988, 1081-1094; «Alla luce di questa constatazione, e di quanto è stato rievocato sopra, ci si potrebbe chiedere se, tra le forme di governo, la "monocratica" non appaia di gran lunga quella "normale" e prevalente: sia che si tratti di monarchie istituzionali, vitalizie o a scadenza fissata, sia che si tratti di dittature, sia che si tratti di 'monocrazie' limitate, temporanee e mascherate dalle più diverse finzioni costituzionali» (1092).

¹⁹ Filippo Vari ha osservato che nell'attuale sistema il Premier è sostanzialmente «disarmato» in caso di crisi sistemiche, stante la mancanza di meccanismi come la sfiducia costruttiva.

e politica dei corpi intermedi²⁰, e, da un altro, dell'imponenza dei condizionamenti sovranazionali, con particolare riguardo al diritto e alle politiche dell'Unione europea²¹.

Si tratta perciò di ragionare (come evidenziato da Francesco Bonini) secondo quattro livelli istituzionali, Comuni, Regioni, Stato, Unione Europea, ripensando al ruolo e alla forma dell'esecutivo in un mutato contesto generale, aggiornando i nostri parametri e uscendo da sterili contrapposizioni ideologiche. L'auspicio è che la presente pubblicazione possa anch'essa contribuire a tale percorso, quanto mai richiesto dall'attuale scenario nazionale e internazionale²².

Michele Rosboch

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BARBERA Augusto, 2023, «Un ancora attuale volume di Alberto Predieri». In A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, ristampa inalterata. Giuffrè, Milano, XIII-XIX.

BARBERA Augusto, 2024, «Il premierato? Rivedere la forma di governo non solo è legittimo ma è necessario», intervista ad A. Barbera di E. Patta. In *Il Sole 24 ore*, 28 giugno, 9.

BECCHI Paolo, PALMA Giuseppe, 2023, *Il premierato. Una riforma necessaria*. Historica/Giubilei Regnani, Cesena.

BIN Roberto, CARETTI Paolo, PITRUZZELLA Giovanni, 2015, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*. Il Mulino, Bologna.

BLANCO Luigi (a cura di), 2020, *Autonomie speciali e regionalismo in Italia*. Il Mulino, Bologna.

²⁰ Mi permetto di rinviare a G. Quaglia-M. Rosboch, 2018.

²¹ Per tutti, B. Caravita, 2015 e R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, 2015.

²² In proposito, intervenendo nel luglio 2024 alla Settimana Sociale dei Cattolici Italiani di Trieste, Papa Francesco ha sottolineato, secondo lo spirito di Giorgio La Pira, la necessità di lavorare per la speranza, in un'ottica – penso – condivisibile per tutti al di là delle proprie personali convinzioni: «Giorgio La Pira aveva pensato al protagonismo delle città, che non hanno il potere di fare le guerre ma che ad esse pagano il prezzo più alto. Così immaginava un sistema di “ponti” tra le città del mondo per creare occasioni di unità e dialogo. Sull'esempio di La Pira, non manchi al laicato cattolico italiano di “organizzare la speranza”. Questo è un compito vostro, di organizzare. Organizzare anche la pace e i progetti di buona politica che possono nascere dal basso».

BÖCKENFÖRDE Ernst-Wolfgang, 2007, *La nascita dello Stato come processo di secolarizzazione*. In Id., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. Preterossi. Laterza, Roma-Bari, 33-54.

BONINI Francesco, 2007, *Storia costituzionale della Repubblica*. Carocci, Roma.

BONINI Francesco, ORNAGHI Lorenzo, SPIRI Andrea (a cura di), 2021, *La seconda Repubblica. Origini e aporie dell'Italia bipolare*. Rubbettino, Soveria Mannelli.

BRENNAN Jason, 2018, *Contro la democrazia. L'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia*. Luiss University Press, Roma.

CARAVITA Beniamino, 2009, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*. Giappichelli.

Caravita Beniamino, 2015, *Quanta Europa c'è in Europa? Profili di diritto costituzionale europeo*. Giappichelli, Torino.

DEL NOCE Augusto, 1993, «Autorità». In Id., *Rivoluzione Risorgimento Tradizione. Scritti su «L'Europa» (e altri, anche inediti)*, a cura di F. Mercadante, A. Tarantino, B. Casadei. Giuffré, Milano, 513-578.

DESIDERI Carlo, 2015, *Regioni, politiche e territori. Per una storia del regionalismo italiano*. Giuffré, Milano.

FIORAVANTI Maurizio, 2018, *La Costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del Ventesimo secolo*. Giuffré, Milano.

FUKUYAMA Francis, 2019, *Identità. La ricerca della dignità e i nuovi populismi*. Utet, Torino.

GALLI Carlo, «Il nucleo di senso originario della politica». In *Il Mulino*, 2, 43-51.

GERMANO Ivo Stefano, ROSBOCH Michele, SCILLITANI Lorenzo, 2023, «“Politica.eu”: sono già dieci anni...». In *Politica.eu*, 2, 4-5.

LANCHESTER Fulco, 2011, *La Costituzione tra elasticità e rottura*. Giuffré, Milano.

LUCIANI Massimo, 2023, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*. Giuffré-Francis Lefebvre, Milano.

MIGLIO Gianfranco, 1988, «Monocrazia». In ID., *La regolarità della politica*. Giuffré, Milano, 1081-1094.

MIGLIO Gianfranco, BARBERA Augusto, 1997, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Mondadori, Milano.

MODUGNO Franco, 1973, «Istituzione». In *Enciclopedia del diritto*. Giuffré, Milano, XXIII, 69-96.

MOUNK Yascha, 2018, *Popolo vs Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*. Feltrinelli, Milano.

PITRUZZELLA Giovanni, POGGI Annamaria, FABRIZZI Federica, TONDI DELLA MURA Vincenzo, VARI Filippo (a cura di), 2023, *Riforme istituzionali e forme di governo*. Giappichelli, Torino.

POGGI Annamaria, 2024, *Le "virtù" del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*. Giappichelli, Torino.

QUAGLIA Giovanni, ROSBOCH Michele, 2018, *La forza della società. Comunità intermedie e organizzazione politica*. Aragno, Torino.