

IL NOIOSO PERCORSO DELLE (ALTRE) PICCOLE GRANDI RIFORME

FULVIO COSTANTINO*

Abstract: sia che la cd. riforma del premierato venga approvata, sia che non entri mai in vigore, ci sono diverse altre riforme che, secondo gli studiosi, si sarebbero potute o dovute approvare in passato, e che, anche in caso di esito favorevole della riforma, si potrebbero o dovrebbero approvare. Molte di queste anzi sono ritenute indispensabili proprio nel caso di approvazione di una riforma che potenzi il ruolo del Governo e in particolare del Presidente del Consiglio. Il saggio segnala quali siano e a che cosa servirebbero.

Keywords: premierato – riforma – Governo – Parlamento – Presidente della Repubblica

Abstract: whether the so-called reform of the premiership is approved or never comes into force, there are several other reforms that, according to scholars, could or should have been approved in the past, and that, even in the event of a favourable outcome of the reform, could or should be approved. Many of these are indeed considered indispensable precisely in the case of approval of a reform that strengthens the role of the Government and in particular of the Prime Minister. The essay indicates which ones they are and why they would be useful.

Keywords: premiership – reforms – Government – Parliament – Presidente della Repubblica

1. Introduzione. Sia che la cd. riforma del premierato venga approvata, sia che non entri mai in vigore, ci sono diverse altre riforme che, secondo gli studiosi, si sarebbero potute o dovute approvare in passato, e che, anche in caso di esito favorevole della riforma, si potrebbero o dovrebbero approvare. Molte di queste anzi sono ritenute indispensabili proprio nel caso di approvazione di una riforma che potenzi il ruolo del Governo e in particolare del Presidente del Consiglio.

Si è a tal proposito fatto riferimento al percorso iniziato con il movimento referendario nel 1991, e rimasto incompiuto, che andrebbe quindi portato a

* Fulvio Costantino, Professore associato di Diritto amministrativo e pubblico (GIUR-06/A), Università di Macerata. Email: fulvio.costantino@unimc.it

compimento¹. Le riforme che si ricorderanno sono state nel corso degli anni abbondantemente discusse, ma metterle tutte in fila, in questo momento, può essere utile²: si può infatti anticipare che ciò che emerge da questa rassegna è che, al netto dell'attuale proposta sul cd. premierato, il percorso riformatorio comunque non possa essere eluso, anche per evitare che i nodi irrisolti nel nostro sistema, a mano a mano che emergano nella loro problematicità, rendano più complicato intervenire o inducano interventi che potrebbero essere traumatici per il nostro ordinamento.

Delle correzioni, del resto, appaiono necessarie anche per chi ha notato che l'attuale situazione non richiederebbe questa riforma costituzionale, perché, più che la Carta fondamentale, sarebbe stata la sua cattiva attuazione a produrre l'instabilità degli esecutivi³, e per chi ha sostenuto che l'autorevolezza che rende stabili gli esecutivi non la si può dare per norma⁴. Per chi è più cauto verso riforme della Carta, le cause dell'instabilità dei governi e delle difficoltà nell'indirizzo politico della maggioranza *«vanno ricercate non in difetti della macchina costituzionale, bensì nella fragilità del tessuto politico sottostante e nel grado di dissonanza che oggi si registra tra corpo sociale e istituzioni governanti; questo è il limite delle “grandi riforme” costituzionali ove le stesse non vengano completate da riforme della politica, da attuare anche attraverso leggi ordinarie»*⁵. E, ancora, più nel dettaglio, in un'ottica di realizzazione del disegno costituzionale, si è osservato che ciò di cui ha bisogno la nostra democrazia non è una riforma che obblighi il sistema ad avere dei governi di legislatura, ma di misure che consentano ai governi di svolgere serenamente il proprio mandato sotto il controllo di un Parlamento che, a sua volta, torni ad essere titolare effettivo del potere legislativo⁶.

In ordine al metodo, in questo breve lavoro si è deciso di limitare l'area di indagine ai contributi dei costituzionalisti che si sono espressi pubblicamente, o in audizione in

¹ I. Nicotra, 2023, osserva che l'interruzione è stata anche causata dal fallimento dei due referendum costituzionali del 2006 e nel 2016. Sul tema delle forme di governo, si rimanda per le considerazioni generali a C. Pinelli, 2006.

² Non va dimenticato poi quanto avvenuto nel periodo 2013-2016. G. De Vergottini, 2023, ricorda la Relazione finale del 12 aprile 2013, che, quanto al Governo, prevedeva il rapporto fiduciario con la sola Camera dei deputati, la sfiducia costruttiva, il voto a data fissa dei disegni di legge governativi qualificanti l'indirizzo, la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza. La legge di revisione Renzi prevedeva la fiducia in una sola Camera, il voto a data certa e la clausola di supremazia. Quando un disegno di legge è considerato (discrezionalmente) «essenziale per l'attuazione del programma di governo» «il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta», e che il disegno di legge «sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione».

³ R. Balduzzi, 2023. Sulla necessità si interroga anche S. Staiano, 2023.

⁴ E. Grosso, 2023. Si è osservato infatti come sia quasi sempre noto prima delle elezioni chi, eventualmente, sarebbe il Presidente del Consiglio, con l'effetto che quest'ultimo si ritenga investito dall'elettorato (R. Bin, 2023) e, in aggiunta, si è osservato come la legittimazione popolare dell'attuale Governo dovrebbe anzi avere ridotto la spinta al presidenzialismo o al semipresidenzialismo (S. Ceccanti, 2023).

⁵ E. Cheli, Audizione del professor Enzo Cheli, vice presidente emerito della Corte Costituzionale, sui disegni di legge nn. 935 e 830 (Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri).

⁶ F. Savastano, 2023.

Parlamento, o nell'incontro organizzato al CNEL precedente alla presentazione della riforma sugli interventi da attuare in ordine alla forma di governo. Nonostante la mole di interventi sul tema, su riviste e convegni, i documenti citati offrono comunque un ampio ventaglio di opinioni, espresse nella medesima sede, e dal contenuto propositivo: per tali ragioni appaiono particolarmente meritevoli di attenzione⁷.

In ordine ai contenuti, non si farà riferimento quindi all'oggetto specifico della riforma del cd. premierato, e quindi all'elezione del Presidente del Consiglio, alla nomina o revoca dei singoli ministri, alle conseguenze della sfiducia o delle dimissioni del Presidente del Consiglio.

2. *I diritti politici.* Un primo aspetto evocato, nel dibattito sulla riforma, è relativo ai diritti politici dei cittadini. Per un verso si assiste a una progressiva disaffezione dei cittadini verso la politica, che si misura tangibilmente con l'astensionismo, sempre crescente, come hanno mostrato anche le recenti elezioni europee. Per altro verso, il prospettato rafforzamento dei poteri dell'esecutivo suggerisce forme di bilanciamento mediante un potenziamento degli strumenti di controllo della popolazione.

In questo quadro, per un verso si è ipotizzato di ampliare le opportunità per esercitare il diritto di voto, ad esempio dando ai cittadini la possibilità di votare nel luogo in cui si trovano temporaneamente⁸, per ridurre l'alto tasso di astensionismo⁹.

Per altro verso, per favorire la partecipazione popolare, a maggior ragione in caso di rafforzamento dei poteri del Governo, sono state proposte l'introduzione di *referendum* propositivi e d'indirizzo¹⁰, così come l'esame obbligatorio delle proposte di legge d'iniziativa popolare¹¹.

Rispetto poi all'istituto dei *referendum* abrogativi, strumento con cui la collettività vaglia l'attività legislativa della maggioranza, si è ribadita la necessità, per renderlo effettivo¹², di abbassare il *quorum* previsto per la validità¹³, o di svincolarlo dal numero

⁷ Dal punto di vista metodologico, la conseguenza della scelta effettuata è che in nota verranno citati i contributi del convegno CNEL, pubblicati su federalismi.it, nonché il testo delle audizioni svolte in Parlamento.

⁸ S. Prisco, 2023.

⁹ Ivi: «*Facendo ritrovare il perduto o almeno depresso stimolo a testimoniare un impegno di cittadinanza attiva. Tale obiettivo potrà essere approssimato anche assicurando di potere scegliere tra i candidati della propria circoscrizione di residenza (naturalmente con garanzia di personalità e segretezza, dunque di libertà del voto) a chi si trovasse in un luogo diverso e lontano da essa al momento di una consultazione: si potrebbe ad esempio prevedere allo scopo che chi intende esercitare tale diritto lo faccia nella sede comunale del luogo in cui si trova temporaneamente, il cui ufficio trasmetterebbe — senza conoscerne il tenore — l'espressione di voto a quello che deve riceverlo*».

¹⁰ S. Curreri, Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023 dinanzi l'Ufficio di Presidenza della 1a Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato della Repubblica sui disegni di legge nn. 830 (Renzi) e 935 (Governo) (modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri).

¹¹ S. Curreri, Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023.

¹² O. Pollicino, 2023.

degli elettori che si sono recati alle urne, legandolo ad una certa soglia minima di preferenze che si sono espresse in segno positivo¹⁴.

3. *I Partiti*. Un secondo profilo riguarda i partiti: si è osservato da più parti come molte disfunzioni della forma di governo risultino imputabili, più che al modello costituzionale, alle condizioni del sistema dei partiti e alle degenerazioni delle prassi della politica¹⁵. L'attuale instabilità sarebbe così frutto della crisi di tali entità¹⁶, a sua volta conseguenza della difficoltà del corpo sociale di esprimere partiti che sostengano il governo e quindi l'interesse generale¹⁷.

Si ritiene perciò da più parti che si debba ricondurre la funzione dei partiti nell'alveo dell'art. 49 Cost¹⁸, con una legge in grado di garantire ai cittadini la possibilità concreta di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale e l'indirizzo politico¹⁹.

In un'ottica di revisione del sistema, viene spesso citato l'esempio tedesco, da assumere a modello, in cui c'è una ferrea legge, molto analitica, che detta le condizioni per cui un movimento politico possa costituirsi in partito e disciplina organi e loro procedure di formazione, programmi, controlli e garanzie. Si assicura così la serietà dei programmi e dell'organizzazione, nonché la vigilanza sulle regole interne²⁰.

Su questa scia, per un verso è emersa la proposta di aggiungere all'art. 49 Cost. un secondo comma in cui si preveda una legge «rinforzata» (da approvare con maggioranza assoluta) che disciplini statuto, organizzazione, finanziamento e procedure decisionali dei partiti²¹. Per altro verso, anche senza modificare l'art. 49, c'è comunque convergenza sulla necessità di una legge sui partiti che li definisca, ne garantisca la democraticità, nonché l'elezione diretta degli organi politici nazionali²². Ruolo centrale sarebbe ricoperto dagli statuti, che assumerebbero il ruolo di rifondazione della legittimazione²³. Inoltre, andrebbero redatte con cura le regole che presiedono la fase della selezione dei candidati²⁴. Anche il finanziamento dovrebbe essere oggetto di adeguato controllo e

¹³ S. Curreri, Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023; S. Ceccanti, 2023.

¹⁴ M. Cavino, 2023.

¹⁵ E. Cheli, Audizione del professor Enzo Cheli, vice presidente emerito della Corte Costituzionale, sui disegni di legge nn. 935 e 830 (Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri); S. Staiano, 2023.

¹⁶ F. Bertolini, 2023; A. Sciortino, 2023; F. Fabrizzi, 2023.

¹⁷ F. Bertolini, 2023.

¹⁸ S. Staiano, 2023; A. Lamberti, 2023. S. Prisco, 2023.

¹⁹ F. Salmoni, 2023.

²⁰ R. Bin, 2023.

²¹ Ivi.

²² F. Donati, 2023.

²³ R. Borrello, 2023.

²⁴ L. Cassetti, 2023.

regole di trasparenza, con la reintroduzione – secondo molti ²⁵- dei sussidi pubblici, da legare al radicamento sociale e a un tasso di democraticità anche interna che risponda a parametri ben definiti²⁶.

4. Il Parlamento

4.1 *Le Regioni*. Ovviamente, il dibattito sulla riforma del cd. premierato ha chiamato in causa il Parlamento, ritenuto concausa e vittima della instabilità di governo.

Un primo aspetto è relativo al ruolo delle autonomie. Esse in questo quadro dovrebbero assumere il ruolo di contrappeso al rafforzamento del governo centrale²⁷ che si è avuto in questi anni e che si vorrebbe perseguire con la riforma.

Emerge in particolare la necessità di riformare il bicameralismo paritario²⁸, in quanto sarebbe irragionevole conservare due Camere con le medesime competenze²⁹, soprattutto dopo l'entrata in vigore delle riforme costituzionali relative alla riduzione del numero dei parlamentari³⁰ e all'equiparazione dell'elettorato attivo³¹, e ancor di più in caso di riforma dell'autonomia differenziata³².

Occorrerebbe, in altri termini, passare dall'attuale monocameralismo alternato o di fatto, estraneo alla Costituzione, a un bicameralismo non paritario, armonizzato con la forma di Stato regionale³³: del resto, manca una rappresentanza in Parlamento delle autonomie territoriali, a differenza di quanto accade negli ordinamenti territorialmente decentrati³⁴.

Prevale nel dibattito l'idea che sia da mantenere il bicameralismo, con riunioni in seduta comune, ad esempio per la fiducia al Governo; il secondo ramo sarebbe però costituito dalla Camera di rappresentanza dei territori³⁵. A riguardo, si è richiamato il modello del *Bundesrat* tedesco³⁶, con una Camera delle Regioni, e con il conferimento della fiducia all'altra Camera³⁷ (oppure al Parlamento in seduta comune)³⁸. Nella Camera

²⁵ F. Vari, 2023, il quale osserva che, dopo la riforma della XVII Legislatura, con il 2 per mille, secondo il Ministero delle finanze, sia nel 2020, sia nel 2021 i partiti hanno ricevuto l'esiguo importo di 19 milioni di euro. F. Donati, Riforme istituzionali, cit.

²⁶ R. Borrello, 2023.

²⁷ A. Ferrara, 2023, S. Mangiameli, 2023.

²⁸ E. Catelani, 2023; M. Belletti, 2023; R. Bifulco, 2023; F. Donati, 2023; I. Nicotra, 2023.

²⁹ M. Belletti, 2023; R. Bifulco, 2023.

³⁰ P. Ciarlo, 2023; S. Prisco, 2023.

³¹ Su questo, M. G. Rodomonte, 2023.

³² Ancora M. G. Rodomonte, 2023.

³³ A. Ferrara, 2023.

³⁴ M. Belletti, 2023.

³⁵ F. Fabrizzi, 2023.

³⁶ A. Ferrara, 2023; S. Mangiameli, 2023, propone la Camera sulla falsariga del Senato americano originario o del *Bundesrat* Austriaco.

³⁷ F. Vari, 2023, con l'effetto di rendere più stabile il Governo.

³⁸ F. Lanchester, 2023; J. Woelk, Audizione Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 9 gennaio 2024, sul ddl di revisione costituzionale n. 935 recante «Introduzione dell'elezione diretta del

regionale dovrebbero essere presenti gli esponenti degli esecutivi regionali³⁹, mentre l'altra avrebbe funzione di indirizzo politico e sarebbe prevista l'approvazione di entrambe le Camere solo per alcune leggi⁴⁰.

Al di là però di riforme che richiederebbero di ripensare il Parlamento, si è proposto più semplicemente di ricorrere ai regolamenti parlamentari per imporre l'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, ad oggi inattuato, e cioè la sperimentazione, in seno alla commissione parlamentare per le questioni regionali, di una modalità collaborativa e partecipativa di regioni ed enti locali nel procedimento legislativo, attraverso l'integrazione con rappresentanti delle autonomie su questioni riguardanti soprattutto le materie di potestà legislativa concorrente⁴¹.

Gli interventi in materia di autonomie produrrebbero diversi benefici: depotenzierebbero le istanze di asimmetria che, su larga scala e su questioni generali, potrebbero minare l'unità nazionale, riequilibrando le relazioni tra centro e periferia, e tra regioni stesse⁴², legittimerebbero le istituzioni parlamentari, migliorerebbero la capacità decisionale, sarebbero occasione per rendere i processi decisionali più snelli e agili⁴³, ridurrebbero il contenzioso costituzionale⁴⁴, rafforzerebbero e responsabilizzerebbero le Regioni in sede di attuazione amministrativa delle leggi⁴⁵. In ordine a quest'ultimo punto, si è osservato che le Regioni chiedono soprattutto autonomia amministrativa e finanziaria, così che il trasferimento del momento legislativo al Parlamento sarebbe favorito da tutti gli attori istituzionali⁴⁶.

Altre riforme necessarie, sempre legate all'assetto Stato-Regioni, sarebbero la rideterminazione delle competenze di Stato e Regioni⁴⁷, l'introduzione di meccanismi di coordinamento, l'armonizzazione tra i diversi livelli di governo⁴⁸ (con l'introduzione di una autonomia comunale coerente con quella regionale)⁴⁹; potrebbe inoltre essere adottata una riforma a legislazione ordinaria per una completa applicazione del Titolo V⁵⁰.

4.2 Il funzionamento del Parlamento. Un altro aspetto discusso è il funzionamento del Parlamento, elemento essenziale perché i governi possano svolgere serenamente il

Presidente del Consiglio dei ministri»; A. Sciortino, 2023. Sulla fiducia all'altra Camera cfr. F. Vari, 2023. In seduta comune, E. Catelani, 2023.

³⁹ R. Bifulco, 2023.

⁴⁰ A. Sciortino, 2023.

⁴¹ R. Bifulco, 2023, osserva che è stato più facile tagliare il numero dei parlamentari che dare attuazione a una previsione che avrebbe potuto funzionare da laboratorio, per sperimentare una minima forma di partecipazione regionale al procedimento legislativo nazionale.

⁴² M. D'Amico, 2023.

⁴³ F. Vari, 2023; R. Bifulco, 2023.

⁴⁴ R. Bifulco, 2023; A. Ferrara, 2023.

⁴⁵ R. Bifulco, 2023; A. Ferrara, 2023

⁴⁶ R. Bifulco, 2023.

⁴⁷ E. Catelani, 2023.

⁴⁸ I. Nicotra, 2023.

⁴⁹ M. Luciani, 2023.

⁵⁰ A. Ferrara, 2023.

proprio mandato sotto il controllo di un'istituzione che sia realmente titolare del potere legislativo.

Nell'ottica di una migliore efficienza, si è proposto di ridurre la durata della legislatura a 4 anni⁵¹ e di disciplinare il coordinamento tra le due Camere, in particolare alla luce della riduzione del numero dei parlamentari⁵².

Si è ipotizzata l'adozione del procedimento bicamerale solo per le leggi più importanti (tra cui quelle costituzionali, elettorali, di bilancio, di conversione, di delegazione), con eventuale richiamo per le altre leggi da parte dell'altra Camera, con l'intervento di un comitato paritetico per appianare le divergenze⁵³.

Più in generale, si dovrebbe mirare ad evitare di avere troppe leggi, a ridurre le leggi amministrative e provvedimentali, ad accrescere i tempi della discussione e riaffermare la centralità dei lavori in commissione.

Un intervento sui regolamenti parlamentari⁵⁴ sarebbe utile sia per far funzionare meglio il Parlamento⁵⁵, che per un migliore rapporto con il Governo⁵⁶.

Nel rapporto con l'esecutivo, andrebbero previsti canali legislativi privilegiati per le proposte più importanti del Governo⁵⁷, con certezza dei tempi di esame e di voto dei disegni di legge governativi, od almeno di alcuni di essi⁵⁸: ciò servirebbe a riequilibrare i rapporti tra le due istituzioni, combattendo l'abuso della decretazione d'urgenza e il ricorso alla questione di fiducia⁵⁹, e fornendo al Parlamento il tempo necessari al dibattito, così da valorizzare il ruolo decisionale di quest'ultimo senza ridurlo a semplice organo di «ratifica» di decisioni assunte dal Governo⁶⁰.

Anche la disciplina della programmazione dei lavori dovrebbe essere ripensata per rendere più stringente il ruolo del governo nella predisposizione del programma camerale⁶¹. Per converso, andrebbero previste sessioni riservate all'esame e all'approvazione di progetti di legge di iniziativa parlamentare⁶².

⁵¹ R. Dickmann, 2023.

⁵² A. Lamberti, 2023.

⁵³ M. Luciani, 2023; S. Staiano, 2023, per la approvazione da ambo le camere di bilancio e fiducia. Sull'importanza della discussione in sede di bilancio, si v. F. Salmoni, 2023.

⁵⁴ M. Cavino, 2023; G. De Vergottini, 2023; F. Donati, 2023.

⁵⁵ I. Nicotra, 2023.

⁵⁶ M. G. Rodomonte, 2023.

⁵⁷ R. Bin, 2023. D'accordo anche S. Ceccanti, 2023, R. Dickmann, 2023, F. Donati, 2023, R. Bin, 2023, ad esempio ha proposto che il disegno di legge di bilancio, presentato dal Governo, non sia emendabile dal Parlamento, tutt'al più potendo le Camere suggerire modifiche, il che non impedirebbe al Parlamento di modificare poi la legge di bilancio con singole leggi di settore

⁵⁸ L. Casseti, 2023, propone di formalizzare in Costituzione il «voto a data certa» per i disegni di legge governativi funzionali alla realizzazione dell'indirizzo politico. Sui tempi certi e rapidi per i disegni governativi F. Savastano, 2023; E. Grosso, 2023.

⁵⁹ E. Gianfrancesco, 2023; A. Sciortino, 2023; T. E. Frosini, 2023; N. Lupo, 2023; O. Spataro, 2023, F. Savastano, 2023.

⁶⁰ M. G. Rodomonte, 2023.

⁶¹ A. Sciortino, 2023.

⁶² E. Grosso, 2023.

Ulteriori modifiche regolamentari dovrebbero riguardare le modalità del voto a distanza, in casi gravi ed eccezionali, o l'introduzione di un numero minimo di componenti richiesto per l'attivazione delle varie procedure parlamentari⁶³.

Va aggiunto che, soprattutto se si vuole rafforzare il Presidente del Consiglio, andrebbe potenziata la funzione di indirizzo e controllo parlamentare, attualmente inefficace⁶⁴: si dovrebbe irrobustire il sistema di controlli del Parlamento⁶⁵, rafforzandone il potere conoscitivo, di inchiesta (anche di minoranza) e di giudizio⁶⁶, nonché prevedere strumenti quali, ad esempio, il divieto di maxiemendamenti⁶⁷ o la possibilità per il Presidente del Consiglio di compiere atti importanti di carattere istituzionale solo con l'assenso del Parlamento o almeno di una camera di questo⁶⁸, nonché di escludere gli atti con forza di legge del Governo⁶⁹.

Si immaginano inoltre semplificazioni procedurali attinenti alle funzioni di controllo, all'indirizzo politico ed ai tempi delle discussioni, e a un rinnovamento dei ruoli delle commissioni permanenti e dell'assemblea⁷⁰.

4.3 La Corte Costituzionale. Infine, a partire dal ruolo del Parlamento, si fa riferimento al profilo del ricorso alla Corte Costituzionale.

Si è in tal senso proposta una più ampia accessibilità alla Corte costituzionale da parte dei gruppi parlamentari (nonché delle autonomie locali, e persino dei cittadini, nel caso di lesione dei diritti costituzionali)⁷¹, in particolare con la possibilità di ricorso diretto alla Corte Costituzionale a tutela dei diritti fondamentali⁷². Il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo richiederebbe anche una revisione della composizione della Corte medesima⁷³.

Si è suggerito anche di introdurre il potere per il *leader* dell'opposizione (o un certo gruppo di minoranza) di promuovere la questione di legittimità, con finalità simili al giudizio in via incidentale e norme procedurali molto stringenti, per evitare abusi⁷⁴.

Anche in questo caso, dette misure si rivelerebbero necessarie in caso di riforma del cd. premierato, il sistema non sarebbe certo danneggiato da una loro introduzione anche nella situazione attuale.

⁶³ I. Nicotra, 2023.

⁶⁴ E. Grosso, 2023; O. Spataro, 2023.

⁶⁵ R. Dickmann, 2023, anche se ha osservato che larghe maggioranze nelle Camere ne potrebbero attenuare la pregnanza.

⁶⁶ S. Mangiameli, 2023; E. Catelani, 2023.

⁶⁷ E. Catelani, 2023.

⁶⁸ S. Mangiameli, 2023

⁶⁹ Ivi.

⁷⁰ R. Dickmann, 2023.

⁷¹ S. Mangiameli, 2023.

⁷² S. Curreri, Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023.

⁷³ S. Mangiameli, 2023.

⁷⁴ O. Pollicino, 2023. In questo modo, si sfrutterebbero i benefici del modello semipresidenziale francese, ossia una verifica preventiva e autorevole sull'attività legislativa (quasi priva di vincoli) del Governo, evitando l'ingessamento causato dall'attività di controllo necessario svolto dal *Conseil constitutionnel*.

4.4 *I Gruppi*. Esaminati i profili legati all'attività parlamentare, è possibile tornare ad inquadrare meglio alcuni aspetti legati all'organizzazione del Parlamento, ai quali si è fatto spesso riferimento nel dibattito. Difatti la su citata modifica ai regolamenti parlamentari è stata spesso invocata per cercare di impedire il cd. transfughismo, evitando così che per deputati e senatori sia conveniente uscire dal gruppo di appartenenza⁷⁵.

Nella disciplina tedesca i parlamentari eletti devono iscriversi nel gruppo parlamentare del loro partito; il sistema elettorale e il regolamento del Bundestag ostacolano la formazione di nuovi gruppi e, soprattutto, impongono a chi esca dal gruppo di appartenenza la perdita di *status*, servizi, uffici⁷⁶.

Si è così suggerito di prevedere che solo i partiti che si presentino alle elezioni possano costituirsi in gruppo parlamentare⁷⁷. Si è proposto di garantire, in caso di approvazione della riforma, la corrispondenza tra le liste collegate alla candidatura alla carica di Presidente del Consiglio e i gruppi parlamentari ad elezioni avvenute, così come il mantenimento della composizione dei gruppi parlamentari nel corso della legislatura⁷⁸.

Ancora, si è consigliato di ridurre le ipotesi di costituzione di gruppi in corso di legislatura⁷⁹, di imporre a chi voglia uscire dal proprio gruppo l'obbligo di iscriversi al gruppo misto, senza la possibilità di riconoscervi all'interno autonome componenti⁸⁰, con limitazione dei finanziamenti⁸¹. Si è indicato a tal fine anche di modificare l'art. 67 Cost., pur lasciando inalterato il divieto di mandato imperativo, per limitare il passaggio da un gruppo all'altro⁸².

4.5. *L'opposizione*. In ordine poi al ruolo dell'opposizione, si è osservato come esso vada rinforzato, preferibilmente a livello costituzionale, come risposta ad eventuali potenziamenti del potere governativo (pur non rimanendo escluso, anche in questo caso, un intervento in assenza di quella riforma): ciò potrebbe avvenire introducendo 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

⁷⁵ E. Grosso, 2023, fa riferimento al «fine di disincentivare la costituzione, a legislatura avviata, di mini-gruppi parlamentari vocati all'esclusivo fine di esercitare pratiche ricattatorie nei confronti della maggioranza (o dell'opposizione) politica». A. Lamberti, 2023, O. Spataro, 2023.

⁷⁶ R. Bin, 2023. Chiede interventi anche A. Sciortino, 2023, F. Savastano, 2023.

⁷⁷ R. Bin, 2023; A. Lamberti, 2023, chiede la definizione di condizioni uniformi per la costituzione dei gruppi parlamentari alla Camera e al Senato – prevedendo un requisito rigido, di tipo «politico» prima ancora che numerico.

⁷⁸ M. Cavino, 2023.

⁷⁹ A. Lamberti, 2023.

⁸⁰ M. Luciani, 2023; M. Belletti, 2023. Sulla necessità di intervenire anche L. Casseti, 2023.

⁸¹ F. Savastano, Efficacia ed equilibrio, cit. E. Catelani, Riforme costituzionali, cit., fa riferimento a «sanzioni finanziarie ed organizzative» tali da disincentivare gli spostamenti. A. Lamberti, 2023.

⁸² E. Catelani, 2023.

costituzionale (per un controllo in astratto di una legge)⁸³ e conflitti di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale⁸⁴. Si è anche ipotizzato che il *leader* dell'opposizione possa promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte Costituzionale, con norme procedurali molto stringenti per evitare abusi⁸⁵.

Si è prevista l'adozione di un vero e proprio statuto dell'opposizione/delle minoranze⁸⁶, 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 Repubblica⁸⁷.

5. *Il Governo*. In ordine al rapporto tra Governo e Parlamento, poi, si è osservato che dagli anni novanta i poteri governativi di direzione del lavoro parlamentare – e quindi il rapporto fra Governo e Parlamento – si sono sbilanciati a favore dell'esecutivo, in forme talvolta non ragionevoli ed equilibrate, in nome della governabilità (con l'abuso dei decreti-legge, degli emendamenti in sede di conversione in legge e della questione di fiducia, specialmente su maxi-emendamenti⁸⁸) e si è suggerito di correggere queste deformazioni della prassi⁸⁹.

Si è proposto quindi di introdurre l'obbligo di presentare ogni anno un rapporto sull'attuazione del programma di governo e sullo stato del Paese⁹⁰; di abrogare i decreti legge⁹¹, o di allungarne la durata a 90 giorni per rafforzare il ruolo del Parlamento⁹²,

⁸³ J. Woelk, Audizione Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 9 gennaio 2024, sul ddl di revisione costituzionale n. 935 recante «Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri».

⁸⁴ G. Cerrina Feroni, 2023. Sul ricorso alla Corte, R. Borrello, 2023.

⁸⁵ O. Pollicino, 2023.

⁸⁶ Osserva O. Cerrina Feroni, 2023, che lo statuto dell'opposizione è presente in Francia (a partire dalla revisione costituzionale del 1974) e in Germania, ed entrambe condividono con noi un sistema multipartitico (almeno tripartitico). Sullo statuto, d'accordo anche E. Catelani, 2023, M. Cavino, 2023, S. Ceccanti, 2023, G. De Vergottini, 2023, N. Lupo, 2023, F. Salmoni, 2023, E. Grosso, 2023, I. Nicotra, 2023, M. G. Rodomonte, 2023.

⁸⁷ In particolare, O. Pollicino, 2023. Poi E. Catelani, 2023, I. Nicotra, 2023.

⁸⁸ Sul punto, osserva G. M. Salerno, 2023: «servono disposizioni costituzionali per precludere le prassi che sinora hanno consentito alla volontà governativa di avere via libera in totale spregio non solo della libera discussione parlamentare, ma anche dei principi di trasparenza e di responsabilità politica, come avviene, ad esempio, con il deprecabile ricorso al maxi-emendamento governativo in sede di conversione dei decreti-legge».

⁸⁹ M. Olivetti, 2023. Con riferimento ai decreti legge cfr. I. Nicotra, 2023.

⁹⁰ A. Sterpa, 2023.

⁹¹ G. M. Salerno, 2023: l'istituto del decreto-legge, con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio si trasformerebbe in un'arma micidiale, potenzialmente lesiva di ogni libertà e sostanzialmente priva di qualunque contropotere capace di agire in via preventiva.

anche per evitare il ricorso alla fiducia⁹³; di prevedere corsie privilegiate per i decreti legge in cambio di un controllo effettivo di necessità e urgenza. Su quest'ultimo punto, peraltro, si è auspicato che faccia la propria parte anche la Corte Costituzionale, cambiando orientamento sui decreti legge e consentendoli solo in casi straordinari⁹⁴.

Come riforma di più ampio spettro, si è proposto di riformare la legge 400 del 1988 sulla Presidenza del Consiglio, per un verso per consentire al Presidente del Consiglio di avere poteri più incisivi rispetto al semplice *primus inter pares*⁹⁵ e di facilitare l'organizzazione della gestione del governo⁹⁶, per altro verso in chiave di riequilibrio tra Parlamento e Governo.

In chiave di contrappesi, nel caso di approvazione delle riforme, si sono proposti anche il limite dei due mandati pieni, il potere di ricorso preventivo di 1/3 o ¼ per la legge elettorale alla Corte Costituzionale, il *referendum* obbligatorio sulle riforme costituzionali⁹⁷.

Si è osservato inoltre che ci sarebbe bisogno di riformulare la disciplina costituzionale sull'emergenza: l'epidemia sanitaria ha mostrato la problematicità del ricorso a formule *extra ordinem*, lasciate alla discrezionalità del Presidente del Consiglio e, soprattutto in caso di riforma, potrebbero verificarsi dei pericoli per le istituzioni e le garanzie costituzionali⁹⁸. La materia è attualmente oggetto di un progetto di legge, ma si è proposto che sul punto il controllo del Parlamento sia particolarmente penetrante⁹⁹.

6. Equilibri istituzionali. Si è osservato infine che l'eventuale approvazione della riforma costituzionale andrebbe accompagnata da strumenti per riequilibrare i poteri dello Stato, a partire da un irrobustimento del ruolo di vigilanza e garanzia del Capo dello Stato sugli atti del Governo¹⁰⁰. Il tema riguarda anche l'elezione dei vari organi: si è

⁹² R. Dickmann, 2023.

⁹³ *Ivi*.

⁹⁴ R. Balduzzi, 2023. Decreti-legge dovrebbero essere rivisitati, forse non tanto intervenendo sul testo costituzionale, ma auspicando una nuova sentenza 360/1996, incentrata non più sui provvedimenti «provvisori», ma sui casi «straordinari», proseguendo su una strada che la Corte costituzionale ha già in parte tracciato e magari aggiungendo un supplemento di attenzione sul nesso tra l'art. 72 e l'art. 77 a proposito della portata degli «emendamenti» in sede di conversione.

⁹⁵ F. Salmoni, 2023.

⁹⁶ T. E. Frosini, Audizione Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 28 novembre 2023, sui ddl di revisione costituzionale n. 935 e 830.

⁹⁷ C. Fusaro, Audizione Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 4 dicembre 2024, sui ddl di revisione costituzionale n. 935 e 830.

⁹⁸ G. M. Salerno, 2023.

⁹⁹ S. Prisco, 2023, propone per la decisione governativa della dichiarazione dello stato di emergenza una deliberazione del Consiglio dei ministri (come accade oggi) e un atto bicamerale non legislativo, o in alternativa che per la «conferma» dello stato di emergenza dichiarato dal governo occorra una legge a maggioranza qualificata, che al tempo stesso fissi le linee sistematiche di disciplina degli interventi concreti, da adottare osservando pur sempre principi costituzionali invalicabili da definire con separata legge costituzionale.

¹⁰⁰ R. Dickmann, 2023.

proposto il rafforzamento dei *quorum* di garanzia per l'elezione del Presidente della Repubblica (in quanto la partecipazione alla scelta dovrebbe avvenire con un ampio coinvolgimento di tutti gli enti della Repubblica¹⁰¹), dei cinque giudici della Corte Costituzionale e di un terzo dei componenti del Consiglio superiore della magistratura (in particolare quest'ultimo è parametrato ai votanti)¹⁰².

7. *Riforme legislative.* Altre riforme sono state evocate: tra le tante, sulle leggi sulle telecomunicazioni e sul relativo servizio pubblico, per l'impatto sull'elettorato¹⁰³; sulle disposizioni sullo stato di emergenza (pandemie e ambiente)¹⁰⁴; sulle norme sul rapporto tra politica e gestione dell'amministrazione¹⁰⁵; sulla legge sul procedimento amministrativo (241 del 1990) affinché, in linea con il Codice degli appalti del 2023,

¹⁰¹ I. Nicotra, 2023.

¹⁰² S. Curreri, Testo dell'audizione informale svolta il 5 dicembre 2023; J. Woelk, Audizione Senato della Repubblica, I Commissione affari costituzionali, 9 gennaio 2024, sul ddl di revisione costituzionale n. 935 recante «Introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri»; S. Ceccanti, 2023, *Contra*, M. Cavino, 2023, che si è opposto all'idea di mutare i *quorum*, in quanto l'indipendenza degli organi di garanzia dai condizionamenti delle maggioranze parlamentari che li hanno eletti o che hanno contribuito alla loro formazione sarebbe garantita da una pluralità di norme costituzionali, quali quelle sulla durata dei rispettivi mandati e sui requisiti personali per l'assunzione della carica.

¹⁰³ R. Borrello, 2023; riforma della legge n. 28 del 2000 per regolamentare i fenomeni sulla rete, sia sul piano dell'informazione, sia sul piano delle forme di comunicazione politica. Va rimeditata la disciplina del servizio pubblico, sul piano di una sua presenza su Internet, per assicurare maggiormente il pluralismo informativo. Sul punto, G. M. Salerno, 2023: le procedure elettorali rivolte in via diretta ed esclusiva alla designazione popolare di una sola persona in cui si concentreranno decisivi poteri di indirizzo della collettività, sono sempre più spesso oggetto di pressioni, interne ed esterne, non commendevoli in quanto rivolte – manifestamente o subdolamente – a manipolare l'opinione pubblica, anche fornendo informazioni scorrette o addirittura false. Inoltre, mediante il ricorso a sempre più sofisticate e pervasive – e talora automatizzate – strategie comunicative di ogni tipo, in un mondo molto interconnesso e sprovvisto di barriere adeguatamente protettive al fine di garantire il corretto determinarsi dei momenti più delicati della vita democratica nazionale, si possono condizionare, se non ribaltare in pochi giorni, gli esiti elettorali di qualunque rilievo politico. Tanto più che, se nel corso delle campagne per l'elezione dei parlamentari l'effetto distorsivo di tali nefaste attività può essere considerato meno incisivo, perché, ad esempio, può essere diluito in ragione dell'inevitabile articolazione pluralistica delle candidature presenti sull'intero territorio nazionale, o perché può essere funzionalmente indebolito dalla molteplicità di collegi nei quali è strutturalmente ripartito il corpo elettorale, nel caso dell'elezione diretta del Capo dello Stato – ovvero nella suggerita elezione popolare del Presidente del Consiglio – risultano senz'altro più elevate le probabilità di successo per chi intendesse intervenire, in modo del tutto contingente ed estemporaneo, per condizionare il procedimento elettorale al fine di sostenere istanze fortemente disfunzionali rispetto agli interessi della nostra collettività nazionale, ma che se trovassero improvvidamente il favore popolare nel momento dell'atto elettorale avrebbero facile giuoco a rendere ardue le possibilità di resistenza. In altri termini, anche da questo punto di vista, la «personalizzazione» della forma di governo parlamentare mediante l'elezione diretta del Presidente del Consiglio appare foriera di alcuni rischi e pericoli che andrebbero opportunamente considerati.

¹⁰⁴ S. Prisco, 2023. Va introdotta 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. F. Salmoni, 2023.

¹⁰⁵ F. Cintioli, 2023.

preveda la logica del “risultato”¹⁰⁶; sui gruppi di pressione, per garantire la trasparenza della rappresentanza degli interessi¹⁰⁷.

8. *Conclusioni.* Come si è avuto modo di vedere, il dibattito sul cd. premierato sta costituendo l’occasione per ricordare tutte le riforme che sarebbero state necessarie e non sono state approvate, e che sono all’origine della attuale situazione, e per segnalare le disfunzioni che un potenziamento dei poteri dell’esecutivo potrebbe produrre, e alle quali si dovrebbe rimediare, giocando d’anticipo, con altrettante riforme.

La tentazione è di suggerire che si metta le mani a quelle misure inutilmente attese senza aspettare la previa approvazione della riforma in discussione (anche perché molte di esse potrebbero essere approvate con legge o modifica dei regolamenti parlamentari), ed, eventualmente, che si mettano subito in cantiere quelle riforme necessarie per un corretto bilanciamento tra poteri, che potrebbero ben funzionare anche se la riforma in discussione non dovesse essere approvata.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BELLETTI Michele, 2023, «Il Valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore Semipresidenzialismo o Premierato?». In *federalismi.it*

BERTOLINI Francesco, 2023, «Ragioni per un’investitura indiretta del potere esecutivo in regime di separazione dei poteri». In *federalismi.it*

BIFULCO Raffaele, 2023, «Differenziare il Parlamento!». In *federalismi.it*

BIN Roberto, «Riforme costituzionali per rafforzare l’esecutivo. Qualche riflessione». In *federalismi.it*

BORRELLO Roberto, 2023, «Riforme sì, ma ragionevolmente “minimaliste”». In *federalismi.it*

CASSETTI Luisa, 2023, «Le riforme indispensabili: appunti su alcune questioni di metodo e di merito». In *federalismi.it*

¹⁰⁶ Ivi.

¹⁰⁷ L. Cassetti, 2023. Sul punto anche S. Prisco, 2023, il quale osserva che la fattispecie del «traffico di influenze illecite» è evanescente e rischiosa, se non si conosce quali siano invece quelle lecite.

CATELANI Elisabetta, 2023, «Riforme costituzionali per garantire la stabilità governativa». In *federalismi.it*

CAVINO Massimo, 2023, «Per una via italiana alla forma di governo neoparlamentare. Appunti». In *federalismi.it*

CECCANTI Stefano, 2023, «Per un'efficace (ma non troppo rigida) forma di governo neoparlamentare». In *federalismi.it*

CERRINA FERONI Ginevra, 2023, «Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile». In *federalismi.it*

CIARLO Pietro, 2023, «L'utilità del multipartitismo razionalizzato e l'inidoneità dell'iperpresidenzialismo regionale per il governo nazionale». In *federalismi.it*

CINTIOLI Fabio, 2023, «Sulle riforme costituzionali e l'Amministrazione in Italia». In *federalismi.it*

D'AMICO Marilisa, 2023, «Verso le riforme istituzionali: quali problematiche e quali prospettive». In *federalismi.it*

DE VERGOTTINI Giuseppe, 2023, «Oltre la revisione: legge elettorale e regolamenti parlamentari». In *federalismi.it*

DICKMANN Renzo, 2023, «Riforme ed equilibri costituzionali». In *federalismi.it*

DONATI Filippo, 2023, «Riforme istituzionali e forme di governo». In *federalismi.it*

FABRIZZI Federica, 2023, «Forma di governo neoparlamentare e ruolo delle Camere». In *federalismi.it*

FERRARA Antonio, 2023, «Sulla necessità di controbilanciare un'eventuale revisione costituzionale della forma di governo statale con quella della forma di stato regionale». In *federalismi.it*

FROSINI Tommaso E., 2023, «Sulla forma di governo del premierato (elettivo)». In *federalismi.it*

GIANFRANCESCO Eduardo, 2023, «Le riforme costituzionali nella XIX legislatura: brevi considerazioni introduttive». In *federalismi.it*

GROSSO Enrico, 2023, «Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice». In *federalismi.it*

LAMBERTI Armando, 2023, «Forma di governo e crisi del sistema politico tra riforme a costituzione invariata e 'razionalizzazione del parlamentarismo'». In *federalismi.it*

LUCIANI Massimo, 2023, «Riforme e saggezza». In *federalismi.it*

LUPO Nicola, «Revisioni costituzionali 'puntuali' e 'a tappe' della forma di governo. Perché no?». In *federalismi.it*

MANGIAMELI Stelio, 2023, «Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene». In *federalismi.it*

NICOTRA Ida A., 2023, «Per un governo di legislatura». In *federalismi.it*

OLIVETTI Marco, 2023, «Riformare la forma di governo italiana?». In *federalismi.it*

PINELLI Cesare, 2006, *Forme di stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*. Jovene, Napoli.

PINELLI Cesare, 2023, «Stabilità di governo e responsabilità di fronte agli elettori». In *federalismi.it*

POLLICINO Oreste, 2023, «L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare». In *federalismi.it*

PRISCO Salvatore, 2023, «Forse la volta buona? Istruzioni scettiche per riforme costituzionali (e non solo) finalmente condivise». In *federalismi.it*

RODOMONTE Maria Grazia, 2023, «Il percorso possibile verso le riforme costituzionali: da un'analisi oggettiva a scelte condivise». In *federalismi.it*

SALMONI Fiammetta, 2023, «Conciliare governabilità e forma di governo parlamentare attraverso riforme legislative e due revisioni costituzionali». In *federalismi.it*

SAVASTANO Federico, 2023, «Efficacia ed equilibrio: due priorità verso cui orientare la forma di governo». In *federalismi.it*

SCIORTINO Antonella, 2023, «Sulle riforme istituzionali: brevi note». In *federalismi.it*

SPATARO Ornella, 2023, «Evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri e riforme istituzionali». In *federalismi.it*

STAIANO Sandro, 2023, «La regolazione della forma di governo nel contesto costituzionale». In *federalismi.it*

STERPA Alessandro, 2023, «Superare questa forma di governo parlamentare che funziona senza un Parlamento e senza un Governo». In *federalismi.it*

VARI Filippo, 2023, «Per un Esecutivo più stabile. Primi spunti sulle riforme possibili nella XIX Legislatura repubblicana». In *federalismi.it*