

## FOCUS

# RIFORMA COSTITUZIONALE: ISTRUZIONI PER L'USO

**Gian Paolo Dolso**

*Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Trieste*

Tra i vari temi in agenda, nei prossimi mesi il Governo tornerà ad occuparsi di riforme istituzionali. Non sono emerse ancora indicazioni univoche, ma non pare inopportuno cercare di mettere a fuoco alcune delle caratteristiche dei modelli che sono stati in questi mesi a più riprese evocati e che potrebbero essere utilizzati come paradigmi per orientare l'azione della maggioranza che aveva inserito anche le riforme costituzionali nel programma di governo. Incidere sulla forma di governo significa intervenire sul complesso di regole, scritte o anche consuetudinarie, che disciplinano i rapporti tra i poteri dello Stato. Vi sono una serie di modelli astratti che si traducono in altrettante formule: forma di governo parlamentare, presidenziale, semi presidenziale... Si tratta di modelli che divergono da Paese a Paese, dato che molte sono le variabili che cospirano a conformarli, tra cui vanno annoverate per lo meno l'assetto dei partiti e il sistema elettorale adottato<sup>1</sup>. A ciò si aggiunga che le modalità in cui ciascun sistema di regole vive nella prassi finisce rendere ogni ordinamento diverso dall'altro, ancorché il modello a cui entrambi si ispirano possa essere lo stesso.

Fin dalla campagna elettorale del 2022 è stato a più riprese evocato il "presidenzialismo". L'archetipo di questo sistema è dato dall'esperienza costituzionale degli Stati Uniti d'America che funge, anche a livello di manualistica, da paradigma per riassumerne le caratteristiche. Immane è l'elezione popolare del Presidente, vertice del potere esecutivo, in capo al quale sono concentrate importanti funzioni, in un sistema ove di norma il principio di separazione dei poteri risulta particolarmente accentuato<sup>2</sup>. Gli Stati Uniti forniscono un esempio eloquente della posizione del Presidente il quale dispone di una gamma significativa di poteri tra cui quello di nominare e liberamente revocare i Segretari di Stato. In Europa è una forma di governo molto poco diffusa, mentre è stata importata, con alterne fortune, in diversi Paesi dell'America latina e dell'Asia.

Negli Stati Uniti tale assetto istituzionale, disegnato dai Padri fondatori nella Costituzione, ha resistito all'usura del tempo pur conoscendo, a seconda dei periodi, diverse manifestazioni. Il vero è che, pur a fronte di una indubbia concentrazione di funzioni in capo al Presidente, il robusto sistema di *checks and balances* ha scongiurato ogni rischio di accentramento di poteri, come si è registrato in altri Paesi dove la stessa forma di governo è

<sup>1</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. del dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 638.

<sup>2</sup> D. GIROTTO, L. MAZZAROLLI, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Torino, 2023, 56.

stata adottata o “trapiantata”. Negli Stati Uniti molti sono i fattori di bilanciamento: i penetranti poteri di controllo riconosciuti in capo agli organi parlamentari, la cui maggioranza non sempre coincide con quella che ha espresso il Presidente (di *Repubblica congressuale* si è non a caso ragionato in dottrina), il potere della Camera dei rappresentanti di mettere in stato di accusa il Presidente in caso di commissione di reati, l’esistenza di un potere giudiziario forte ed indipendente, il riconosciuto ruolo della Corte Suprema, che non di rado ha sottoposto a verifica (se del caso sancendone l’illegittimità) misure adottate dal Presidente o allo stesso riconducibili. Non va poi trascurato l’assetto schiettamente federale del sistema nella cui cornice ampi poteri spettano proprio ai singoli Stati e sono quindi sottratti al Governo federale e in definitiva al Presidente.

Si tratta di elementi per lo più caratteristici del sistema statunitense e non facilmente trapiantabili in altri contesti., anche alla luce, tra l’altro, del ruolo che gioca nel sistema nordamericano l’assetto e l’organizzazione dei partiti che un ruolo decisivo hanno nella selezione dei candidati alla presidenza. I poteri dello Stato, in quell’ordinamento, sono quindi separati, anche se talvolta in senso solo formale, ma tale separazione è temperata dal sistema dei pesi e dei contrappesi. Si tratta di un sistema che assicura una coesistenza equilibrata tra i vari poteri: in difetto di queste articolate interazioni, il sistema non avrebbe lo stesso “rendimento”.

Sulla base delle considerazioni appena svolte e, d’altra parte, anche per temperare alcuni tratti problematici dei regimi tipicamente parlamentari, si è creata una forma di governo che coniuga elementi caratteristici della forma di governo parlamentare ed altri elementi propri invece del sistema presidenziale. Si tratta di una forma di governo che è stata adottata in Francia con la V Repubblica e che è sostanzialmente parlamentare, nella misura in cui è prevista l’esistenza di un rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, che condiziona la permanenza in carica del Governo: se la fiducia viene meno, il Governo è tenuto a rassegnare le dimissioni, e questo fa sì che la forma di governo sia (per lo meno anche) parlamentare (la dottrina francese non a caso ha ragionato di “*régime parlementaire à captation présidentielle*”)<sup>3</sup>. Oltre a questo elemento, questa forma di governo contiene un tratto tipico del modello presidenziale: il Presidente della Repubblica è infatti eletto dal popolo, alla stregua del Parlamento, e si colloca al vertice dell’Esecutivo; pur nominando un Presidente del Consiglio dei ministri, egli conserva tuttavia una serie di prerogative meglio individuate dalla Costituzione.

Come l’archetipo della forma di governo presidenziale è costituito dagli Stati Uniti d’America, il paradigma del modello sopra descritto è fornito dalla Costituzione francese del 1958 (anche se va precisato che all’elezione diretta del Presidente si giunse solo dopo il *referendum* del 1962 voluto dal generale De Gaulle). E’ interessante notare che la denominazione oggi utilizzata per identificare tale forma di governo, cioè quella di Repubblica *semipresidenziale* è stata coniata solo nel 1970 da Maurice Duverger. Si tratta in sostanza di un modello in cui il Presidente della Repubblica è eletto dal popolo ma condivide, pur avendone l’indubbia primazia, il potere esecutivo con un Presidente del Consiglio che per vero lui stesso nomina. Il Governo, similmente a quanto accade nelle forme di governo parlamentare, deve essere sostenuto dalla fiducia. Il Presidente della Repubblica ha svariati poteri, tra i quali va annoverato quello di scioglimento delle Camere. In certi casi

---

<sup>3</sup> A. LE DIVELLEC, *La chauve-souris, quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République*, in *La République. Mélanges en l’honneur de Pierre Avril*, Paris, 2001, 350 ss.

può accadere che il Presidente della Repubblica e il Parlamento siano espressi di maggioranze politiche diverse: si tratta dei casi che in Francia sono stati etichettati come “*cohabitation*”. Non sono molti in realtà i Paesi europei che hanno adottato questa forma di governo.

In diversi momenti, anche nel passato, si è fatto riferimento, anche di recente, a modelli che si ispirino a qualche forma di “premierato”, anche se in questo caso non esiste un modello specifico di forma di governo, se non intesa in senso atecnico<sup>4</sup>. Con tale formula, in effetti, si vuole alludere non tanto ad una forma di governo avente caratteristiche tipiche, ma a modelli anche diversi tra loro accomunati però da una più o meno spiccata accentuazione di poteri del capo del governo il quale gode di norma di una legittimazione popolare, anche se non necessariamente “diretta”. Proprio quest’ultimo è il caso della Gran Bretagna, ove il voto popolare non investe direttamente il Capo del governo. Secondo una risalente consuetudine costituzionale, verrà dal Sovrano nominato *premier* il capo del partito che ha vinto le elezioni. Si tratta di una designazione scontata che tuttavia è legata alla permanenza del *premier* alla guida del partito: perdendo la *leadership* del partito le dimissioni del *premier* saranno inevitabili, in sostanza un atto dovuto (come anche di recente confermato dal caso di Teresa May; si tratta del resto di una vicenda che si era verificata nel 1990 anche con riguardo a Margaret Thatcher).

E’ possibile che venga prevista l’elezione popolare del capo del Governo anche se il Governo deve comunque avere la fiducia delle Camere. Si tratta di un modello che dà luogo ad una forma di governo che è stata denominata “neo parlamentare”. Tale formula è oggi praticamente sconosciuta nel panorama del diritto comparato. Adottata infatti in Israele, fu poi abbandonata non avendo tale forma di governo realizzato gli obiettivi di governabilità per i quali era stata pensata. Di norma, anche se non invariabilmente, può essere previsto che in ogni caso di cessazione dalle funzioni del Presidente eletto dal popolo si determini *ipso iure* lo scioglimento delle Camere, con un meccanismo simile a quello che nel nostro ordinamento è stato adottato con riguardo al sistema dei Comuni a far data dal 1993. Anche nelle Regioni a statuo ordinario dalla riforma del titolo V del 2001 è stato previsto un meccanismo in base al quale il Presidente della Regione viene eletto dal popolo *in unum* con il Consiglio regionale. E’ stato introdotto poi il meccanismo del *simul stabunt, simul cadent* che comporta lo scioglimento automatico del consiglio in caso di mozione di sfiducia, dimissioni o morte del Presidente (come previsto dall’art. 126 Cost.). Si tratta di un approccio che sta alla base del progetto di legge costituzionale recentemente presentato dall’On. Renzi che reca modifiche agli artt. 88 ss. della Costituzione.

Se si pone l’accento sui poteri del Capo del Governo, anche la forma di governo vigente in Germania può essere fatta rientrare tra i modelli connotati dalla centralità della figura del vertice dell’esecutivo. La forma di governo adottata in Germania assume non a caso la denominazione di *Cancellierato*, rimarcando in tal modo il “peso” del Cancelliere nelle dinamiche dei rapporti tra i vari poteri dello Stato. Tale centralità conosce due declinazioni. Da una parte il Cancelliere, pur eletto dalla Camera “politica” (il *Bundestag*), dispone di poteri più ampi del nostro Presidente del Consiglio: tra le sue prerogative spicca quella di poter nominare e revocare i ministri che compongono il Governo e la possibilità, a certe condizioni, di chiedere che il Presidente federale proceda allo scioglimento delle Camere (art.

---

<sup>4</sup> Sul punto, diffusamente, T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, 2005.

68 della Legge fondamentale per la Repubblica Federale di Germania). Dall'altra parte la sua posizione è rafforzata dal fatto che ogni tentativo di togliere il sostegno parlamentare al governo passa attraverso la cosiddetta "sfiducia costruttiva", con ciò intendendosi quel meccanismo in base al quale la mozione di sfiducia deve essere accompagnata, per determinare la cessazione del Cancelliere in carica, dall'elezione di un successore da parte del *Bundstag* (art. 67 della Legge Fondamentale).

Si tratta, come è evidente, solo delle linee essenziali di alcuni dei modelli a cui si fa e si è fatto riferimento. Va precisato che vi sono numerosi ulteriori aspetti che contribuiscono a conformare ogni forma di governo e che sono inestricabilmente legate alle caratteristiche di ciascun Paese. E' infatti evidente che le forme di governo vivono in determinati contesti storici e politici che in vario modo influenzano i modelli "astratti". Il meccanico trapianto di paradigmi costituzionali non potrà dare luogo a sistemi che abbiano la stessa "resa" che ciascun modello esibisce in altri contesti. Al di là del caso britannico, dove le consuetudini costituzionali costituiscono la vera architrave della forma di governo di quel Paese, un ruolo decisivo, nel funzionamento delle istituzioni, riveste la *prassi*. Tanto è vero che alcuni ordinamenti si sono modificati in modo (anche) sensibile a seguito della loro evoluzione nel tempo, evoluzione condizionata dal contesto politico e che si è registrata in assenza di formali modifiche del quadro costituzionale. Basti a esempio por mente al sistema francese. Se nei primi anni successivi alla Costituzione del 1958 da più parti si metteva in guardia sui potenziali rischi del sistema adottato, caratterizzato da una concentrazione di poteri in capo al Presidente della Repubblica, legittimato per giunta, a far data dal 1962, dal voto popolare, in anni più recenti si è addirittura ragionato di una virata in senso "parlamentare" di quello stesso sistema: non a caso il fenomeno è etichettato come "ri-parlamentarizzazione"<sup>5</sup>.

Si tratta solo di un esempio di come gli ordinamenti si possano evolvere nella *prassi* anche in assenza di processi di revisione costituzionale. Le forme di governo, in altre parole, sono soggette a modifiche che finiscono in certi casi anche per andare oltre a quello che è il quadro costituzionale vigente in un determinato Paese. E' il caso, ad esempio, dell'Ungheria, ove, a fronte di un quadro costituzionale per molti versi simile a quello tedesco, e quindi di impronta parlamentare, si è instaurata una *prassi* che ha portato il sistema ad evolversi in un presidenzialismo piuttosto pronunciato, al cospetto di una Costituzione rimasta sostanzialmente (e curiosamente) immutata anche dopo il crollo del regime comunista, motivo per cui non a caso si è ragionato nell'ambito di quel sistema di "Costituzione invisibile"<sup>6</sup>.

---

5 In questa prospettiva, tra gli altri, P. AVRIL, *Le Parlementarisme rationalisé*, *Revue de droit public*, 1998, 1506 ss.; J. GICQUEL, *La reparlementarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n.126, 2008, 47 SS.. Non sono mancate per la verità anche tendenze opposte volte a ridare centralità alla figura del Presidente della Repubblica, come è accaduto ad esempio nel corso della Presidenza Sarkozy e nel primo mandato del Presidente Macron, al contrario del secondo ora in corso che vede una ri-centralizzazione del Parlamento. In dottrina si è osservato, citando P. Avril, che "la dizione di "forma di governo semipresidenziale" è più "object mythique, espèce de liocorne" che una vera realtà: se dal punto di vista giuridico la Quinta Repubblica è indubbiamente una forma di Governo Parlamentare (per via del rapporto fiduciario che sussiste tra Governo e Assemblea Nazionale) anche dal punto di vista politico i periodi di "prevalenza" del Presidente nella determinazione dell'indirizzo politico si alternano a quelli in cui tale funzione è esercitata dal Primo Ministro" così S- DONDI, *Le modificazioni costituzionali più o meno tacite della forma di governo della Quinta Repubblica francese*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 16 gennaio 2008.

6 L'espressione si deve all'ex Presidente della Corte costituzionale ungherese, L. SÓLYOM, *The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy: With Special Reference to Hungary*, in *International*

Anche sulla base degli esempi da ultimo indicati, appare evidente come le forme di governo vadano maneggiate con cautela in quanto esse trovano certo radice nelle Costituzioni dei diversi Paesi, ma esse indubitabilmente si nutrono di *prassi* e si radicano in convenzioni e/o consuetudini costituzionali. Di questo dato va tenuto conto sotto una duplice prospettiva: da una parte quando si pensa di trapiantare modelli di forma di governo da un sistema all'altro, va tenuto in considerazione il fatto che il terreno di coltura su cui si innestano le nuove regole è diverso, anche sensibilmente, da Paese a Paese; dall'altra parte è consigliabile essere avvertiti del fatto che, quando si adotta un diverso quadro di regole, è assai probabile queste stesse regole, data la loro irriducibile elasticità, risentiranno del contesto politico istituzionale in cui sono inserite, potendo nel tempo produrre risultati anche non collimanti rispetto a quella che erano i *desiderata* del legislatore costituente<sup>7</sup>.

In relazione alle riforme di cui si sta ragionando in Italia, si possono formulare alcune considerazioni, sia alla luce delle esperienze di diritto comparato, sia tenendo conto dei progressi tentativi di riforme costituzionali che nel passato si sono susseguiti in Italia.

In primo luogo il modello del presidenzialismo "puro" pare da abbandonare non solo perché di fatto (e non a caso) assai poco praticato, almeno in Europa, ma anche perché si tratta del modello che più si distanzia dall'attuale, anzi è simmetricamente opposto nella misura in cui da un Presidente della Repubblica di garanzia si passerebbe ad un Presidente della Repubblica vertice dell'esecutivo, con tutta una serie di necessari aggiustamenti conseguenti che investirebbero diversi istituti tipici del nostro sistema istituzionale.

La forma di governo semipresidenziale, mantenendosi in fin dei conti nell'alveo dei sistemi parlamentari, atteso il rapporto di fiducia che deve sempre intercorrere tra Governo e Parlamento, si discosta in modo meno sensibile dalla nostra tradizione. Pur tuttavia il Presidente della Repubblica cambierebbe decisamente pelle e le ricadute in termini di adattamenti delle disposizioni che ne disciplinano la posizione nel sistema non sarebbero molto diverse dal caso in cui si adottasse un modello di presidenzialismo "puro": è chiaro che il Presidente della Repubblica non potrebbe avere il potere di nominare i giudici costituzionali né di presiedere il Consiglio superiore della magistratura, tanto per limitarci agli aspetti più vistosi e non revocabili in dubbio.

Quanto al cosiddetto "premierato", fermo restando che non esiste un modello unico, e forse nemmeno un "modello" in senso stretto, si può certo pensare ad un assetto del tipo di quello contenuto nel disegno di legge "Renzi" appena depositato, ma occorre chiedersi se l'elezione diretta del *premier*, di fatto sconosciuta nel panorama del diritto comparato, sia indispensabile per raggiungere i risultati auspicati. La risposta, sulla base dei modelli diffusi negli altri Paesi, sembra ad ogni modo di segno negativo.

Atteso che l'elezione diretta del *premier* non è il modo che viene correntemente utilizzato per realizzare le finalità di governi più duraturi (tendenzialmente di legislatura) e caratterizzati da una più incisiva capacità decisionale dell'esecutivo, dovuta anche ad una *leadership* più forte, abbiamo visto che tale risultato viene perseguito attraverso la

---

*Sociology*, 1/2003, 133 ss. Sui processi in atto in Ungheria, più nel dettaglio, F. TANACS MANDAK, *La presidenzializzazione del sistema politico ungherese*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2022.

<sup>7</sup> Basti por mente ancora al caso francese in cui, ad esempio, anche dopo la riforma del 2008, in dottrina si osservava come la fisionomia della forma di governo, ad onta della riforma appena varata (la ventitreesima dopo l'adozione della Costituzione del 1958), era in buona misura condizionata dalla "prassi": in questo senso, e per ulteriori considerazioni sul "semipresidenzialismo", si rinvia al denso contributo di M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma del luglio 2008*, in *Astrid. Rassegna*, n. 18/2008.

designazione del *premier* da parte di altri organi costituzionali, sulla base delle indicazioni emerse in sede elettorale. Ciò accade, pur in forme diverse, nel Regno Unito ed anche in Germania. La designazione, ancorchè indiretta, da parte del popolo, unitamente alla previsione di qualche correttivo (rispetto alla disciplina attuale) con riguardo alla posizione e ai poteri del Capo del Governo, potrebbero in fin dei conti raggiungere gli stessi obiettivi dell'elezione diretta.

I corretti i possono esser svariati, ma riducibili in sostanza ai seguenti. Potrebbe essere previsto, accanto al potere di nomina (o di proposta di nomina) anche il potere di revoca dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. Potrebbe poi essere previsto, sulla falsariga di quanto prescritto dalla Costituzione tedesca, che la fiducia vada accordata al solo Presidente del Consiglio e non a tutto il Governo, previsione conseguente del resto alla sussistenza del potere di revoca dei Ministri da parte del Presidente. Si potrebbe ancora contemplare la possibilità che il Presidente della Repubblica proceda allo scioglimento del Parlamento (anche) su richiesta del Presidente del Consiglio, a seguito eventualmente, come previsto in Germania, del voto di sfiducia del Parlamento. Non decisiva appare invece la previsione di una sfiducia costruttiva, anche tenuto conto dell'esperienza tedesca ove essa è stata utilizzata pochissimo nonostante la sua previsione costituzionale.

Il pregio dell'ipotesi appena tratteggiata sta anche nel fatto che, più ampio è il raggio della riforma, maggiori sono le possibilità che il disegno complessivo si possa arenare, nella misura in cui alcune forze politiche -pur appartenenti alla medesima coalizione- potrebbero essere d'accordo su alcuni punti, ma non su altri. Il secondo elemento da tenere in considerazione è dato dalla circostanza che una modifica costituzionale nel senso indicato non comporterebbe ricadute sui poteri attuali del Presidente della Repubblica, il cui ruolo di garanzia rimarrebbe immutato e in qualche modo "alleggerito" alla luce della possibilità del *premier* di chiedere e ottenere (se del caso a seguito di sfiducia) lo scioglimento delle Camere: si tratta dello snodo -quello dello scioglimento anticipato- che più ha esposto i Presidenti della Repubblica a critiche nel passato, alla luce dei margini di discrezionalità che in tali frangenti finiscono inevitabilmente per connotare l'azione del Presidente. Ulteriore vantaggio risiede nel fatto che si tratta di interventi piuttosto mirati e "chirurgici", tali da non richiedere particolari *iter* procedurali, quali ad esempio la predisposizione di una commissione bicamerale, come avvenuto in passato senza che si siano raggiunti i risultati desiderati. Attesa infine l'entità tutto sommato circoscritta e perimetrata degli interventi, essi potrebbero essere più facilmente condivisi rispetto a tentativi di riforma più incisivi e a largo spettro che comporterebbero la necessità di mettere mano a una pluralità di norme della Costituzione.

Altre modifiche puntuali sono poi immaginabili -come "contraltare"- nella misura in cui gli interventi sopra sommariamente descritti potessero accreditare l'idea di un Esecutivo -o di un vertice dell'Esecutivo- "troppo" forte a scapito delle prerogative del Parlamento, che nessuno in definitiva mette in discussione, nemmeno i fautori della riforma. In questo senso si potrebbero immaginare strumenti che rafforzino il ruolo delle minoranze in Parlamento: ad esempio attraverso un ampliamento della possibilità di istituire commissioni di inchiesta da parte di una frazione di ciascuna camera, oppure attraverso una limitazione a livello costituzionale della prassi dei maxi-emendamenti, soprattutto con riguardo alla posizione

della questione di fiducia<sup>8</sup>, oppure anche introducendo una disciplina che limiti il ricorso alla decretazione d'urgenza; in sostanza -con misure del tipo di quelle indicate, o con altre ancora- si potrebbe procedere all'enunciazione, in Costituzione, di alcuni principi che delineino uno statuto dell'opposizione, da completare poi attraverso la disciplina dei regolamenti parlamentari.

Alle condizioni appena indicate, una modifica di un numero tutto sommato circoscritto di norme costituzionali, che dia luogo ad un disegno unitario, che del resto per certi versi finisce per recepire una situazione che nella prassi si è già andata delineando, pur in modo intermittente, nel nostro ordinamento, avrebbe maggiore probabilità di essere condivisa da una maggioranza anche più larga di quella che sostiene il Governo, come del resto sarebbe desiderabile quando si mette mano a riforme costituzionali. Anche alla luce del fatto l'agenda politica dei prossimi mesi appare piuttosto fitta, a cominciare dalla predisposizione del bilancio, e continuando con le riforme -anche di livello costituzionale- della giustizia, a tacere dell'approvazione della legge (ordinaria, ma con valenza ordinamentale) sull'autonomia differenziata *ex art. 116 Cost.*, un approccio in qualche modo "minimalista" rispetto alle norme che disciplinano la forma di governo potrebbe essere una scelta consigliabile onde evitare che progetti molto più strutturati finiscano, come già molte volte accaduto (da ultimo nel 2006 e nel 2016), con il tradursi in un nulla di fatto.

---

<sup>8</sup> Sul punto, tra gli altri, N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in AA.VV., *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione. Atti del convegno (Roma, 17 marzo 2006)*, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, Roma, 2007, 41 ss.