

DEMOCRAZIA E DIRITTI UMANI

LE RIFORME COSTITUZIONALI IN ITALIA

Le proposte della destra al governo

Marco Valbruzzi e Sofia Ventura
Settembre 2023



Il tema annoso delle riforme istituzionali, in particolare del sistema di governo, è tornato al centro del dibattito pubblico italiano con la proposta del governo guidato da Giorgia Meloni.



Accantonate le ipotesi presidenzialiste presentate in campagna elettorale, la coalizione di centro-destra ha trovato un accordo sul cosiddetto «premierato elettivo», che prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e un sostanziale rafforzamento dei suoi poteri.



I partiti di opposizione si sono già dichiarati contrari alle riforme istituzionali del governo. Quindi, se il progetto andrà in porto, l'esecutivo di Meloni dovrà superare la prova decisiva del referendum costituzionale.

Contenuto

	INTRODUZIONE	2
1	GOVERNI DEBOLI E INSTABILI NELLA STORIA DELLA REPUBBLICA	3
	1.1 Una lunga instabilità e i suoi fattori	3
	1.2 Tentativi (falliti) di riforma	4
2	LA RIFORMA COSTITUZIONALE E L'ELEZIONE DIRETTA DEL VERTICE ESECUTIVO: LE DIVERSE POSIZIONI DI MAGGIORANZA E OPPOSIZIONE	6
	2.1 Meloni, Fratelli d'Italia e la «Terza Repubblica»	6
	2.2 I passi del governo verso la riforma	6
	2.3 Le opposizioni e la riforma	8
3	MODELLI DI GOVERNO A CONFRONTO	10
4	CONCLUSIONI	12
	Bibliografia	14

INTRODUZIONE

Periodicamente, in Italia, nelle agende pubblica e politica ritorna il tema delle riforme costituzionali. Oggi all'ordine del giorno ve ne sono principalmente due. Da un lato c'è la proposta di legge di attuazione dell'autonomia differenziata (che porterebbe a un regionalismo asimmetrico, cioè a Regioni con diversi livelli di competenza, analogamente a quanto già avviene in Spagna). Sostenuta soprattutto dalla destra, in particolar modo dalla Lega di Matteo Salvini, questa proposta vede l'opposizione del Partito democratico (il principale partito della sinistra italiana) con l'eccezione di alcune personalità, *in primis* il Presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini. Dall'altro, si parla nuovamente di riformare la forma di governo. In particolare, il tema è sempre quello del rafforzamento dell'esecutivo e della sua stabilità. È sul tema della riforma del sistema di governo che si concentra questo contributo.

1

GOVERNI DEBOLI E INSTABILI NELLA STORIA DELLA REPUBBLICA

1.1 UNA LUNGA INSTABILITÀ E I SUOI FATTORI

Nella storia della Repubblica italiana, il governo Meloni non è certo il primo a cimentarsi nell'impresa della riforma della Costituzione e, specialmente, della forma di governo. Il dibattito sulle riforme istituzionali in Italia comincia già all'interno dell'Assemblea costituente (1946–1948), con alcuni componenti a favore del regime presidenziale e altri, la maggioranza, favorevoli a quello parlamentare.

L'Assemblea optò per un sistema parlamentare, nel quale il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio e i ministri, questi ultimi su proposta del secondo. Il governo, nella sua forma collegiale, deve poi ottenere la fiducia esplicita di entrambi i rami del Parlamento (Camera dei Deputati e Senato).

Diverse costituzioni approvate dopo la Seconda Guerra mondiale, dalla Legge fondamentale tedesca del 1949 alla Costituzione francese del 1958, e successivamente la costituzione spagnola del 1978, hanno adottato una serie di misure, che vanno sotto il nome di «razionalizzazione del parlamentarismo», miranti a rafforzare la capacità di azione dell'esecutivo, in particolare nei suoi rapporti col Parlamento. Tra queste misure vi sono: il legame di fiducia tra il governo e la sola camera bassa (dal Bundestag all'Assemblée Nationale al Congreso de los Diputados); limiti alla possibilità di sfiduciare il governo, come la sfiducia costruttiva; possibilità per il governo di cominciare ad operare sulla base di una fiducia implicita; la fiducia rivolta al solo capo del governo e non a tutto l'esecutivo, in modo da fornire una più forte legittimazione al primo rispetto al collegio dei ministri; canali preferenziali per le proposte del governo nelle procedure parlamentari.

Tutto questo, nel caso italiano, è mancato. Il sistema di governo italiano è stato sin dall'inizio un sistema di governo debole. Come osservò lo storico Pietro Scoppola, i grandi partiti di massa, protagonisti dell'Assemblea costituente (Democrazia cristiana, Partito comunista, Partito socialista) sacrificarono sia l'esigenza di creare governi stabili sia la distinzione chiara tra maggioranza e governo (Scoppola 1991). Ciò, anche a causa di una reciproca diffidenza che li portò a preferire istituzioni deboli per tutti piuttosto che istituzioni forti che potessero essere utilizzate dagli avversari (Maranini

1999). Uno degli esiti di queste scelte fu la «centralità del parlamento», che a lungo significò la ricerca di compromessi all'interno delle due camere tra gli stessi partiti di governo e tra questi e – almeno dalla fine degli anni Sessanta – il maggior partito di opposizione, il Partito comunista. I governi erano di breve durata e poggiavano sempre su maggioranze eterogenee, con i ministri dipendenti più dai partiti di provenienza che dal Presidente del Consiglio, a sua volta dipendente dai vertici del proprio partito (per quasi cinquant'anni la DC, a parte le parentesi del repubblicano Spadolini e del socialista Craxi). Una Repubblica «acefala», come la definì il sociologo Luciano Cavalli (1992), esito di istituzioni penalizzanti il governo e di un sistema partitico che negli anni della cosiddetta Prima Repubblica (1946–1993) è sempre stato frammentato e polarizzato, ovvero con molti partiti, i più estremi molto distanti ideologicamente.

Con il crollo del sistema partitico della Prima Repubblica, in seguito alle inchieste giudiziarie (avviate dal 1992) sul finanziamento illecito dei partiti, ma anche all'esplosione di un debito pubblico non più gestibile, il sistema politico italiano è cambiato, pure in assenza di innovazioni istituzionali significative. Dal 1994, in seguito all'impegno politico di Berlusconi e alla sua capacità di creare una coalizione di centro-destra sulle ceneri del sistema precedente, e sino al 2011, quando, dopo le dimissioni dell'ultimo governo Berlusconi, si forma il governo tecnico di Mario Monti, sostenuto da una maggioranza trasversale, il sistema partitico è bipolare, con l'alternanza di due diverse coalizioni, scelte prima del voto e con un leader a guidarle. Le coalizioni sono spesso ampie ed eterogenee, ma è indubbio che *l'imprinting* berlusconiano e la maggiore legittimazione derivante al capo del governo dall'essere leader di coalizione (anche se in quel periodo non mancarono durante i governi di centrosinistra avvicendamenti al vertice dell'esecutivo), abbiano rafforzato la figura del Presidente del Consiglio e il ruolo dell'esecutivo.

Dopo il 2011, il sistema di governo italiano è nuovamente mutato. La competizione bipolare è venuta meno, anche per la presenza di un terzo polo (oltre a quelli di destra e di sinistra), a lungo molto forte elettoralmente, rappresentato dai populistici del Movimento 5 Stelle. Da allora si sono avvicendati governi di breve durata, sempre formati dopo le elezioni, «tecnici», «tecnico-politici», politici, sostenuti da maggioranze eterogenee e spesso fluttuanti: (Monti, 2011–2013; Letta, 2013–2014; Renzi, 2014–2016; Gentilo-

Tabella 1
Caratteristiche dei governi nei paesi dell'Europa occidentale, 1945–2020

Paese	Numero Primi ministri	Numero governi	Numero governi per legislatura (media)	Governi di legislatura (%)	Numero partiti al governo (media)	Durata media dei governi (Numero giorni)	Durata relativa governi (%)	Indice potere dei Primi ministri
Austria	15	31	1,4	29,2	1,7	846	0,65	4,0
Belgio	21	43	2,0	26,5	3,6	562	0,48	3,0
Danimarca	14	39	1,4	2,6	2,0	682	0,56	4,7
Finlandia	27	58	2,9	3,6	3,2	444	0,56	1,0
Francia V Repubblica	22	37	2,8	5,7	2,4	589	0,75	6,0
Germania	8	31	1,7	47,6	2,1	806	0,67	7,0
Grecia	13	24	1,5	20,0	1,3	629	0,62	6,0
Irlanda	13	29	1,4	11,5	1,7	936	0,59	5,0
Islanda	20	36	1,6	24,1	2,3	739	0,61	3,0
Italia	30	66	3,7	0	3,3	369	0,33	3,8
Italia I Repubblica	20	45	3,8	0	2,8	349	0,31	3,2
Italia II Repubblica	10	21	3,5	0	4,2	411	0,38	5,0
Norvegia	14	33	1,7	26,9	1,9	807	0,75	3,0
Paesi Bassi	14	30	1,4	42,9	3,1	806	0,65	1,2
Portogallo	13	22	1,6	37,5	1,5	673	0,52	7,0
Regno Unito	14	27	1,4	22,7	1,0	1001	0,64	7,0
Spagna	7	15	1,2	50,0	1,0	981	0,77	6,0
Svezia	10	31	1,4	82,4	1,6	884	0,83	2,7
Totale/media	255	552	1,8	19,7	2,3	682	0,60	4,0

Fonte: elaborazione degli autori su dati da T. Bergman, H. Bäck, e J. Hellström (2023).

Note: i dati riguardano tutti i governi che si sono formati entro il 31 dicembre 2019. Per la Grecia, il Portogallo e la Spagna il periodo analizzato inizia dalla metà degli anni Settanta.

ni 2016–2018; Conte I, 2018–2019; Conte II, 2019–2021; Draghi, 2021–2022). Sino all'attuale governo Meloni, formato da una chiara maggioranza di destra-centro, di tre partiti (Lega, Fratelli d'Italia e Forza Italia), piuttosto litigiosi tra loro, ma sostenuti da un elettorato nell'insieme non troppo disomogeneo.

1.2 TENTATIVI (FALLITI) DI RIFORMA

A fronte della debolezza e instabilità dei governi, a partire dagli anni Ottanta del Novecento si sono susseguiti numerosi tentativi (per la maggior parte, infruttuosi) di innovare la Costituzione. Inizialmente si è seguita la strada di riforme condivise tra le diverse parti politiche, attraverso la forma-

zione di tre Commissioni Bicamerali: Bozzi nel 1983, De Mita-Lotti nel 1993 e infine D'Alema nel 1997. Successivamente, sono state approvate riforme sostenute dalla sola maggioranza di governo, ma poi rigettate dagli elettori attraverso il referendum costituzionale: la riforma del 2005 voluta dal centro-destra guidato da Silvio Berlusconi e quella votata dal centro-sinistra e voluta da Matteo Renzi del 2016. Inoltre, in tutto questo periodo, il sistema elettorale è stato cambiato almeno cinque volte, sempre con l'obiettivo – almeno quello dichiarato – di dare maggiore stabilità ed efficacia all'azione dei governi italiani.

I risultati di questa inconcludente stagione di riforme istituzionali possono essere sintetizzati con i dati riportati nella Tab. 1, dove alcune caratteristiche dei governi italiani sono

messe a confronto con quelle di altre democrazie europee. Come si può vedere, l'Italia era e continua a essere il paese dell'Europa occidentale con il maggior numero di Primi ministri (30) dal dopoguerra, con il numero più alto di governi (66), con il maggior numero di governi per ogni legislatura (in media 3,7), con la durata dei governi più bassa (mediamente, 369 giorni) e, unico caso tra quelli presi in esame, quello nel quale nessun governo è riuscito a restare in carica per l'intera durata naturale della legislatura. Insomma, quello dell'instabilità governativa è effettivamente un problema del sistema politico italiano. Se, poi, confrontiamo i dati del primo sistema partitico italiano (1948–1993) con quelli del secondo sistema dei partiti (post-1993), vediamo che i risultati non indicano miglioramenti significativi. La durata dei governi italiani, in media, è aumentata di appena due mesi, ma nel frattempo è cresciuta anche la loro frammentazione partitica interna, con un impatto diretto – e chiaramente negativo – sull'efficacia decisionale dell'intero esecutivo.

A fronte di questa cronica instabilità politica, i governi italiani hanno reagito adottando principalmente escamotage legislativi. Spesso hanno fatto ampio ricorso, già a partire dagli anni Ottanta e poi in misura crescente nei decenni successivi, allo strumento del decreto-legge (che, secondo Costituzione, dovrebbe essere utilizzato soltanto «in casi straordinari di necessità e urgenza», art. 77) e utilizzato in modo massiccio la questione di fiducia.

Quindi, nonostante quarant'anni di dibattito attorno alle riforme istituzionali e numerosi tentativi di revisione, il sistema politico mostra i difetti che aveva sin dall'origine: instabilità governativa, inefficacia decisionale e un processo legislativo disordinato e disorganico. Ecco perché il tema della riforma delle istituzioni politiche resta al centro dei programmi elettorali e dell'agenda politica. I problemi esistono, e sono innegabili. Resta però da capire quali soluzioni vengono prospettate e quale sia più adatta al caso italiano.

2

LA RIFORMA COSTITUZIONALE E L'ELEZIONE DIRETTA DEL VERTICE ESECUTIVO: LE DIVERSE POSIZIONI DI MAGGIORANZA E OPPOSIZIONE

2.1 MELONI, FRATELLI D'ITALIA E LA «TERZA REPUBBLICA»

Sin dalle elezioni del 2013, il partito oggi al governo, Fratelli d'Italia, che esprime la Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, per rafforzare l'esecutivo ha proposto l'avvio di una nuova fase costituente, con l'obiettivo, in particolare, di realizzare una «Repubblica presidenziale»¹. L'elezione diretta del Capo dello Stato, d'altro canto, era stata un cavallo di battaglia dei due partiti progenitori di FdI, ovvero il Movimento sociale italiano (MSI) e Alleanza Nazionale (AN). Anche nel 2018, nel programma per le elezioni politiche, si fa riferimento a una generica elezione diretta del Presidente della Repubblica². L'anno prima (2017), al secondo (e per ora ultimo) congresso del partito tenutosi a Trieste, nelle famose «Tesi» si chiede un nuovo modello istituzionale «capace di dare piena legittimità popolare» ai vertici dello Stato; uno Stato che deve rispondere alle sfide di una «globalizzazione incontrollata» e alle «sempre più forti ingerenze esterne alla sovranità degli Stati»³. Il riferimento ai possibili modelli costituzionali è, in realtà, sempre molto confuso. La confusione, se da un lato evidenzia la scarsa dimestichezza nel partito con i temi costituzionali, dall'altro pone in primo piano ciò che, soprattutto, interessa a Fratelli d'Italia: una qualche forma di elezione popolare diretta dei vertici dell'esecutivo. Essa è considerata risolutiva della cronica debolezza dei governi italiani e soprattutto in grado di fornire allo Stato italiano una rinnovata legittimazione per salvaguardare la sua sovranità.

Questa priorità emerge con tutta evidenza dal progetto di legge costituzionale presentato da Fratelli d'Italia l'11 giugno 2018, prima firmataria Giorgia Meloni. Esso⁴ delinea un

modello semipresidenziale, sulla falsa riga di quello francese. Il disegno proposto contiene diverse incongruenze, a partire dalla previsione della sfiducia costruttiva. Quest'ultima, infatti, è uno strumento pensato per rafforzare il capo del governo e, dunque, è totalmente incoerente con un sistema che affida al Presidente eletto direttamente i poteri di guida dell'esecutivo.

Nel programma delle elezioni del 25 settembre 2022, si fa riferimento alla «riforma presidenziale dello Stato al fine di assicurare la stabilità governativa e un rapporto diretto tra cittadini e chi guida il governo»⁵. Il modello rimane indistinto, ma chiari sono due messaggi: l'elezione diretta garantisce stabilità e restituisce potere al popolo. La preoccupazione per un parlamento ben funzionante e che possa con efficacia assolvere alle sue funzioni, da quella legislativa a quella di controllo, è assente. Tutto si esaurisce nell'idea di una forza risolutrice concentrata nelle mani di un capo, interprete della volontà popolare.

2.2 I PASSI DEL GOVERNO VERSO LA RIFORMA

Con la nomina di un Ministro per le riforme istituzionali, il nuovo governo segnala immediatamente la volontà di procedere con le riforme. D'altro canto, ha il sostegno dei suoi elettori, e non solo. L'ipotesi di una elezione diretta del Presidente della Repubblica trova d'accordo la stragrande maggioranza degli elettori del centrodestra, ma anche di quote significative di elettori dei partiti dell'opposizione. Come si vede con molta chiarezza, ad esempio, da un sondaggio condotto da Demos & Pi realizzato nell'ottobre 2022:

In generale, inoltre, il favore verso forme dirette di scelta dell'esecutivo è piuttosto significativo. Secondo un sondaggio di *Euromedia Research* del maggio 2023, ad esempio, il 46,6 per cento degli intervistati si dichiarava favorevole all'elezione diretta del capo dello Stato (36,8 contrario, 16,6 non so); mentre il 42 per cento era favorevole all'elezione diretta

1 *Politiche 2013, i punti di «Fratelli d'Italia» dall'euro alla giustizia, «Public Policy», 4 gennaio 2013.* <https://www.publicpolicy.it/politiche-2013-i-punti-di-fratelli-ditalia-dalleuro-alla-justizia-4347.html>.

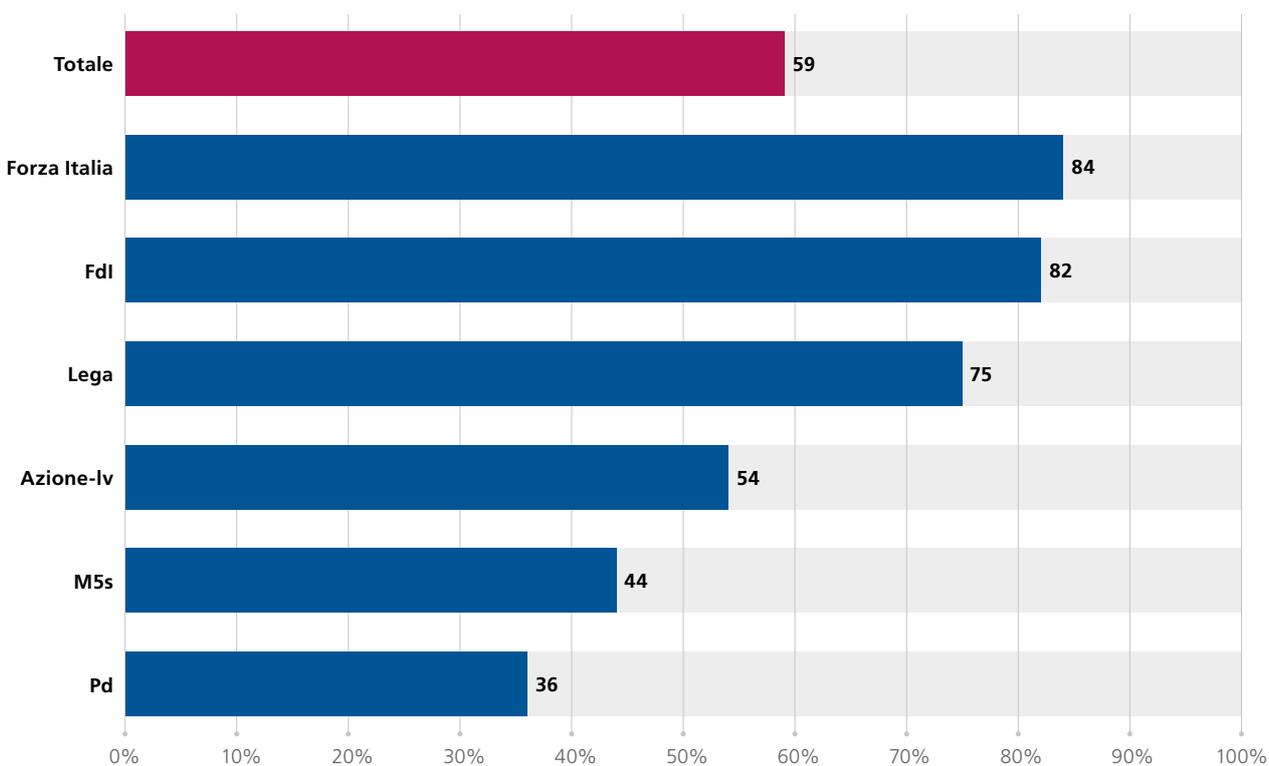
2 *Un programma per l'Italia. Per la crescita, la sicurezza, le famiglie e la piena occupazione, 2018.* https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/politiche2018/Doc/97/97_Prog_Elettorale.pdf.

3 *Tesi di Trieste per il Movimento dei Patrioti, 2017.* <https://www.flipsnack.com/fratelliditalia/tesi-di-trieste.html>.

4 https://www.camera.it/leg18/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=18&codice=leg.18.pdl.camera.716.18PDL0015210&back_to=http://www.camera.it/leg18/126?tab=2-e-leg=18-e-idDocumento=716-e-sede=-e-tipo=

5 *Il Programma. Pronti a risolvere l'Italia. Elezioni politiche. Settembre 2022.* https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2022/08/Brochure_programma_Fdl_qr_def.pdf.

Figura 1
Il parere degli italiani sull'elezione diretta del presidente della Repubblica, per intenzione di voto (%)



Fonte: Diamanti, I. (2022).

Note: su una scala da 1 a 10, nella quale 1 significa totalmente contrario e 10 totalmente d'accordo, quanto si direbbe d'accordo con l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica? (valori % di quanti esprimono una valutazione «uguale o superiore a 6» in base alle intenzioni di voto). N. = 1004 (metodo misto Cati-Cami-Cawi).

del capo del governo o a qualche «indicazione» prima delle elezioni dei potenziali capi del governo da parte di coalizioni o partiti (32,4 contrario, 25,6 non so)⁶.

Per il ruolo di Ministro delle Riforme viene scelta un'esponente di Forza Italia, Maria Elisabetta Alberti Casellati, già presidente del Senato nella XVIII legislatura. Tuttavia, sin dall'inizio, è Meloni ad assumere la regia del processo.

Nell'intervento alla Camera per chiedere la fiducia al suo governo⁷, il 25 ottobre 2022, Meloni affronta direttamente il tema e promette una riforma «in senso presidenziale, che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare». Il riferimento «populista» a un «popolo» che possa tornare ad esprimersi non manca mai. Consapevole della difficoltà di introdurre innovazioni istituzionali in Italia, la Presidente del Consiglio si dice favorevole al modello semipresidenziale, ma al tempo stesso aperta ad altre soluzioni e disponibile a realizzare una riforma il più possibile condivisa dalle forze politiche (anche di opposizione). Per questo afferma di essere intenzionata ad avviare ampie consultazioni. Pur ribadendo la sua ferma volontà di giungere a una riforma.

⁶ Euromedia Research, *Il tavolo delle riforme*, 8/5/2023.

⁷ *Il discorso integrale di Giorgia Meloni alla Camera: «Sono un underdog, stravolgerò i pronostici»*, <https://www.huffingtonpost.it/politica/2022/10/25/news/il-discorso-integrale-di-giorgia-meloni-alla-camera-10494572/>.

Gli incontri di Meloni e altri esponenti del governo con l'opposizione si tengono nel maggio 2023. Nello stesso mese si svolgono anche gli incontri con i principali sindacati e un convegno di costituzionalisti di diversi orientamenti dietro la regia del Segretario alla Presidenza del Consiglio, Alfredo Mantovano⁸. In quel convegno emerge una posizione maggioritaria contraria sia al presidenzialismo che al semipresidenzialismo e più favorevole al rafforzamento del capo del governo, ma senza l'elezione diretta di quest'ultimo.

I diversi confronti hanno portato Meloni ad abbandonare l'ipotesi del semipresidenzialismo e a sostenere ciò che in Italia viene chiamato «premierato elettivo», ovvero l'elezione diretta del capo del governo. Dopo un vertice tenutosi il 31 maggio con esponenti del suo partito (che testimonia dell'accenramento del processo nelle sue mani, nonostante i tentativi di Casellati di rendere protagonista anche il suo ministero), pare che sarà questo modello alla base del disegno di legge che verrà depositato in parlamento, forse dopo l'estate⁹.

⁸ Gli interventi dei costituzionalisti presenti sono stati raccolti dalla rivista *Federalismi.it*: https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?hpsez=Primo_Piano&content=Interventi%2Bal%2Bsemipresidenziale%27%27Riforme%2Bistituzionali%2Be%2Bforma%2Bdi%2Bgoverno%2E%2BUn%2Bconfronto%27%27%2B&content_auth=-&Artid=48955.

⁹ G. Merlo, *Meloni Pigliatutto: si al premierato. Pnrr, scontro con la Corte dei Conti*, «Domani», 1° giugno 2023; G. Di Capua, *Meloni ai suoi «Avanti col premierato»*, «Il Tempo», 1° giugno 2023.

2.3 LE OPPOSIZIONI E LA RIFORMA

Tra i partiti di governo è stato relativamente semplice accordarsi sul modello del «premierato». Questo modello consente quell'elezione diretta dell'esecutivo considerata essenziale in particolare dal partito di Meloni, pur rinunciando all'idea iniziale di una radicale trasformazione della forma di governo in senso presidenzialista. Tra i partiti dell'opposizione, invece, sono emerse posizioni piuttosto diversificate. Peraltro, questa diversità di posizioni era presente già nei programmi elettorali presentati per le elezioni politiche del settembre del 2022. In alcuni casi, come per l'alleanza tra Verdi e Sinistra italiana, il tema non veniva neppure affrontato. Invece, nei programmi degli altri tre partiti di opposizione (Pd, M5s e Azione-Italia viva) la questione veniva affrontata, ma da tre prospettive completamente diverse.

Nel caso del Pd, il programma cercava di tenere assieme due obiettivi: quello di «rafforzare il ruolo, la stabilità e la capacità decisionale e di indirizzo del Parlamento» e quello di incrementare i «poteri del Presidente del Consiglio sia nell'ambito del governo sia nell'ambito del procedimento legislativo»¹⁰. Si tratta di un mix certamente non facile da comporre che, però, potenzialmente consente (o consentirebbe) al Pd di tenere aperte diverse porte nella discussione sulle riforme istituzionali.

Nel programma del M5s le possibili aperture a favore delle riforme istituzionali erano molto limitate. Dichiarando di volersi muovere nel «solco della forma di governo disegnata dai nostri padri costituenti»¹¹, pur riconoscendo alcuni difetti dell'assetto istituzionale attuale, escludevano tanto l'ipotesi del regime (semi)presidenziale quanto quella del premierato elettivo.

Infine, per la lista di centro formata dall'alleanza tra Azione (guidata da Carlo Calenda) e Italia viva di Matteo Renzi, l'ipotesi suggerita era quella sintetizzata nella formula del «Sindaco d'Italia», la quale richiede «l'elezione diretta da parte dei cittadini del Presidente del Consiglio»¹², accompagnata da «una necessaria riforma del sistema elettorale». Anche se detta in termini diversi, la formula è quella del premierato elettivo.

Date queste premesse, era inevitabile che l'incontro tra gli esponenti del governo e le variegate forze di opposizione facesse risaltare le divisioni tra i partiti di centrosinistra e, in alcuni casi, anche al loro interno. Questa diversità è anche il riflesso degli atteggiamenti dell'opinione pubblica, soprattutto di quella parte che si considera all'opposizione del governo di Giorgia Meloni. Lo si vede bene osservando i dati

di un sondaggio condotto da Ipsos nel maggio 2023 relativo all'opinione degli italiani verso la maggiore o minore «urgenza» delle riforme istituzionali. Soprattutto tra gli elettori del Pd e poi tra quelli del M5s, prevale l'opinione secondo cui mettere ora mano alla forma di governo non sia una priorità per l'Italia. Non a caso, questa è stata proprio la posizione assunta da Elly Schlein, leader del Pd dal marzo 2023, al tavolo del confronto sulle riforme con i rappresentanti del centrodestra: «Le riforme non sono la priorità del Paese» (Cremonesi e Di Caro 2023). Un'opinione condivisa da oltre la metà dell'elettorato del Partito democratico, secondo il quale vengono prima altre emergenze (24 per cento) o, addirittura, le riforme istituzionali non sono affatto un'emergenza (50 per cento). Sotto questo profilo, la posizione di Schlein, di fatto indisponibile a discutere di revisioni alla forma di governo (tranne qualche timida apertura sulla sfiducia costruttiva), appare coerente con quella espressa dal proprio elettorato.

Tuttavia, questo atteggiamento della nuova segretaria di netta chiusura verso ogni ipotesi di riforma ha rafforzato la contrapposizione con la corrente «riformista» del Pd, che considera invece necessario il confronto col governo ai fini di una riforma condivisa. La proposta dei «riformisti» è un sistema di tipo neoparlamentare, che rafforzi i poteri dell'esecutivo e del suo vertice, escludendo, quindi, l'elezione diretta dell'esecutivo (presidente o capo del governo). L'ala riformista del Pd giustifica tale apertura rifacendosi alle posizioni «storiche» assunte dal partito, favorevoli alla costruzione di una democrazia di tipo maggioritario. Però, se è vero che nel Manifesto dei valori del Pd, approvato nel 2008, veniva delineata la sua «vocazione maggioritaria» tesa a promuovere «la riforma del sistema politico-istituzionale verso una democrazia competitiva»¹³, è altrettanto vero che il Manifesto per il nuovo Pd, approvato all'inizio del 2023, si pone l'obiettivo di contrastare la tendenza a risolvere la crisi del sistema politico mediante soluzioni che favoriscano l'accentramento dei poteri¹⁴. Da questa ambivalenza interna al partito deriva la posizione incerta del Pd sul tema delle riforme istituzionali

Naturalmente, non è solo il Pd a porsi in contrasto col governo. Anche l'alleanza tra i Verdi e Sinistra italiana e il Movimento 5 stelle hanno dichiarato una forte contrarietà alle ipotesi di riforma del centrodestra e in particolare all'idea di una elezione diretta dei vertici dell'esecutivo, sia esso rappresentato da un Presidente o da un Primo ministro (Cremonesi e Di Caro 2023).

In entrambi i casi, sembra avere un peso anche l'opinione dei rispettivi elettorati, che su questo punto convergono con quello del Pd. Infatti, come mostrano i dati del sondaggio Ipsos inclusi nella Fig. 3, gli elettori dei due principali partiti

¹⁰ *Programma elettorale del Pd*. Settembre 2022, <https://elezioni2022.partitodemocratico.it/programma-elettorale/>.

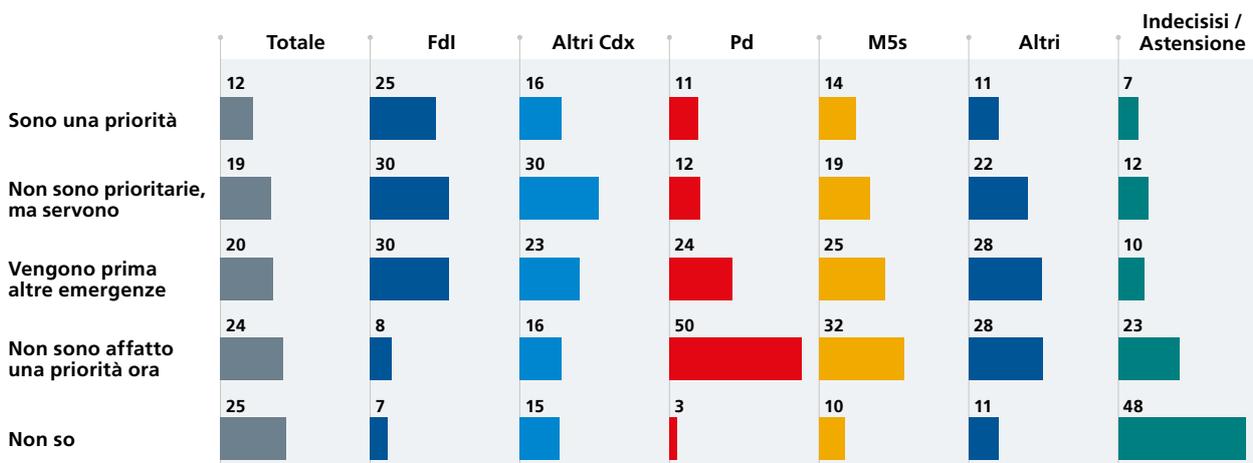
¹¹ *Programma elettorale del M5s*. Settembre 2022, <https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2022/09/Programma-M5S-completo-2022-09-12.pdf>.

¹² *Programma elettorale di Azione-Italia viva*. Settembre 2022, [https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/POLITICHE_20220925/Documenti/7/\(7_prog_2_-\)programma_azione-italia_viva-calenda.pdf](https://dait.interno.gov.it/documenti/trasparenza/POLITICHE_20220925/Documenti/7/(7_prog_2_-)programma_azione-italia_viva-calenda.pdf).

¹³ *Manifesto dei valori del Partito democratico*, 16 febbraio 2008, <https://www.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/d2fd1f91-96df-4808-8f89-600f3148f3e2>.

¹⁴ *Manifesto per il Nuovo Partito democratico*, 21 gennaio 2023, https://www.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/Manifesto-per-il-nuovo-PD_Italia-2030-1.pdf.

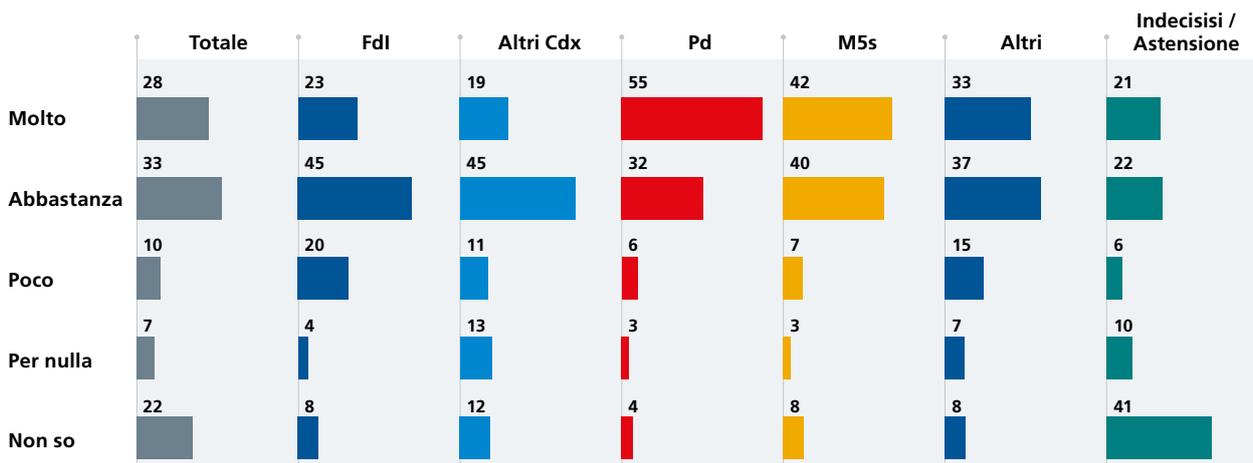
Figura 2
Il parere degli italiani sull'urgenza delle riforme costituzionali (%)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Ipsos.

Note: «Nelle ultime settimane si è tornati a parlare in Italia di riforme istituzionali, dopo che la presidente del Consiglio Meloni ha convocato i leader delle opposizioni per aprire un confronto su questi temi. Lei quale di queste opinioni sul dibattito in corso condivide maggiormente?». N. = 1004 (metodo misto Cati-Cami-Cawi).

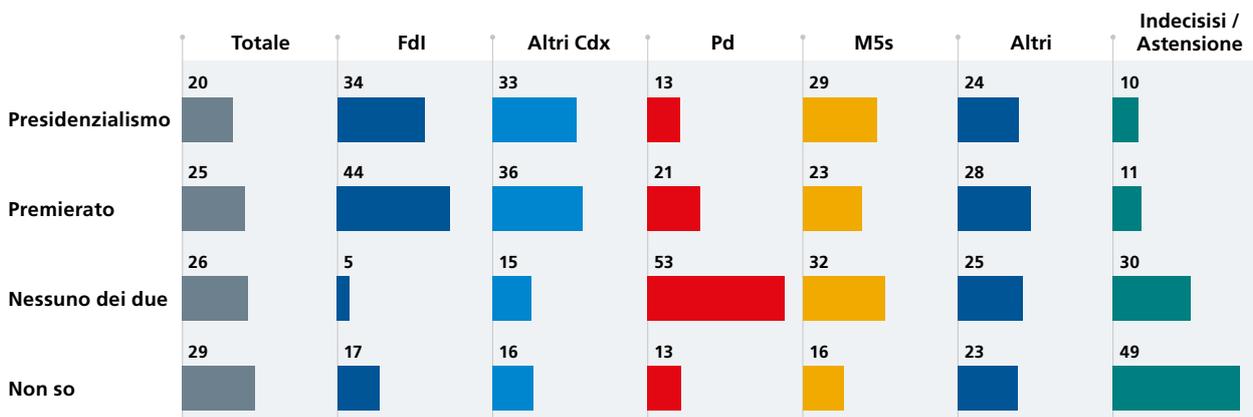
Figura 3
Il parere degli italiani sull'importanza del ruolo del parlamento (%)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Ipsos.

Note: «A suo parere, quanto è importante preservare il ruolo del parlamento, cioè il fatto che sia il parlamento eletto dai cittadini a dare o togliere la fiducia al governo e ad eleggere il presidente della Repubblica, oltre ad esercitare il potere legislativo?». N. = 1004 (metodo misto Cati-Cami-Cawi).

Figura 4
Il modello di governo preferito dagli italiani (%)



Fonte: elaborazione degli autori su dati Ipsos.

Note: «Tra le ipotesi di riforma di cui si discute vi sono il «presidenzialismo» oppure il «premierato». Tra questi due modelli di governo, lei quale preferirebbe per il nostro Paese?». N. = 1004 (metodo misto Cati-Cami-Cawi).

Tabella 2

Le posizioni dei partiti di centrosinistra sulle riforme istituzionali

	Verdi-Si	Pd	M5s	Azione-Iv
Presidenzialismo	no	no	no	no
Premierato	no	no*	no	sì
Rafforzamento esecutivo	no	sì	no	sì
Sfiducia costruttiva	?	sì	sì	?
Riforma bicameralismo	?	sì	sì	sì

* minoranza interna disponibile a convergere sull'ipotesi del premierato.

dell'opposizione – Pd e M5s – ritengono molto importante preservare ruolo e prerogative del parlamento, rispettivamente per il 55 e il 42 per cento. Un dato decisamente in contrasto con quello degli elettori di centrodestra, tra i quali prevale un sostegno più blando alla «centralità del parlamento» e – va aggiunto – anche maggiormente in sintonia con l'intero elettorato italiano.

Tra i partiti all'opposizione, gli unici ad aver dato chiari segni di apertura alla collaborazione con il governo sono stati Azione e Italia viva, sostenitori del modello del premierato elettivo (nella formula del «Sindaco d'Italia»). A questo proposito, è opportuno ricordare che, proprio nel corso del dibattito sulle riforme istituzionali che si è aperto nella primavera del 2023 per volontà del governo Meloni, i partiti di centrodestra hanno lentamente abbandonato l'ipotesi presidenzialistica per approdare sulle sponde di un premierato ancora tutto da definire. Quindi, di fatto, si sono avvicinati alle posizioni di Azione-Italia viva. Anche in questo caso, il parere dell'opinione pubblica sembra avere pesato nel (parziale) cambio di direzione osservato tra i partiti al governo. Infatti, sia tra gli elettori di FdI sia tra quelli degli altri alleati di centrodestra, nell'alternativa tra il presidenzialismo e il premierato quest'ultimo risulta prevalente. Se osserviamo invece le opinioni degli elettori dei due principali partiti all'opposizione (vedi Fig. 4), sia per il Pd che per il M5s prevale una posizione di rifiuto verso entrambe le alternative di modifica della forma di governo, molto marcata soprattutto all'interno del partito di Elly Schlein.

La Tab. 2 propone una sintesi delle reazioni delle opposizioni in merito alla possibile modifica della forma di governo italiana. L'unica proposta sulla quale, in astratto, cioè prima di entrare nei dettagli tecnici, i partiti di opposizione potrebbero convergere è la riforma dell'attuale sistema bicamerale, uscito profondamente trasformato, nel suo funzionamento interno, dalla riduzione del numero dei parlamentari approvata nel 2020. Su tutto il resto le differenze rimangono significative.

3

MODELLI DI GOVERNO A CONFRONTO

Nell'attuale dibattito sul cambiamento della forma di governo, quattro sono i modelli dei quali si è discusso. Ma è possibile proporre una riflessione equilibrata sui pro e i contro dei diversi modelli rispetto alla realtà italiana? Ci proviamo brevemente qui di seguito.

Partiamo, innanzitutto, dal presidenzialismo, secondo l'esempio degli Stati Uniti. Presidente e Congresso sono eletti direttamente e separatamente e nessuna delle due istituzioni può porre fine all'altra. Il sistema americano poggia sulla capacità del Presidente di «trattare» con i partiti nel Congresso; non essendo particolarmente disciplinati, essi rendono possibili maggioranze variabili (ricordiamo che spesso il Presidente si trova di fronte maggioranze formate da componenti del partito avverso). Se così non fosse, il presidenzialismo sarebbe bloccato dalla sua potenziale rigidità. Infatti, a differenza di quanto spesso creduto, si tratta di un sistema dai tanti veti incrociati. Francis Fukuyama ha parlato proprio a questo proposito di «*vetocracy*» (Fukuyama 2013). È evidente che un tale sistema non sarebbe adeguato a risolvere i cortocircuiti decisionali del sistema di governo italiano.

Un modello che è stato a lungo guardato con favore in Italia è il semipresidenzialismo, o presidenzialismo alla francese. Questo sistema è più flessibile: il Presidente eletto direttamente può sciogliere l'Assemblea Nazionale ed esiste un governo legittimato da quest'ultima. Tuttavia, il sistema funziona in «deroga» alla Costituzione del 1958 e secondo pratiche legate all'esperienza dei presidenti francesi, da de Gaulle in poi. Tradurre questo sistema «di fatto» è difficile e anche solo per avvicinarsi sarebbe necessaria una riorganizzazione importante dell'assetto istituzionale italiano. Inoltre, nell'era della spettacolarizzazione della politica e della crisi dei partiti, l'elezione diretta ha espresso tutto il suo potenziale plebiscitario e destrutturante. L'esperienza di Macron lo dimostra: un abile *outsider* conquista la presidenza, contribuendo a destrutturare il sistema dei partiti, per poi chiudersi all'Eliseo una volta calata la sua popolarità. I meriti del modello nel passato, in un contesto più strutturato, non possono nascondere i problemi che potrebbe produrre oggi.

C'è poi il cosiddetto premierato: l'elezione diretta del capo del governo. L'unica esperienza che conosciamo è quella di Israele tra gli anni Novanta e Duemila (Ottolenghi 2022), che contemplava per il premier, legato alla camera da un rapporto di fiducia, il potere di scioglimento di quest'ultima. Qui, l'elezione di-

retta del premier, introdotta per stabilizzare il governo, produsse effetti opposti. Tra le cause del fallimento è stata indicata la mancanza di un sistema elettorale in grado di favorire maggioranze omogenee a sostegno del governo, come, ad esempio, premi di maggioranza. Tuttavia, un premio di maggioranza a livello nazionale per il partito o coalizione che arriva primo e supera una certa soglia percentuale di voti introdurrebbe una distorsione radicale delle preferenze degli elettori (maggioranze relative a livello nazionale gonfiate per diventare assolute), senza nemmeno legarle a quella dimensione territoriale e locale del voto che caratterizza i sistemi maggioritari basati sul collegio uninominale (come nei sistemi anglosassoni o in Francia). Di un tale sistema elettorale non esistono esempi tra le democrazie, fu introdotto in Italia su proposta del governo Renzi, ma poi smantellato dalla Corte costituzionale e quindi superato da una nuova legge elettorale. Peraltro, maggioranze formate con un tale sistema – soprattutto dato il carattere frammentato e fluido del sistema dei partiti in Italia – risulterebbero facilmente artificiali e raccogliatrici e potrebbero disgregarsi o mutare di forma. In questi casi, per nulla improbabili, il primo ministro potrebbe sciogliere la o le camere, andando a casa lui stesso, oppure essere sfiduciato dal parlamento. Tuttavia, quest'ultimo, destinato a essere sciolto dopo la sfiducia per il principio di questo modello del «*aut simul stabunt aut simul cadent*», sarebbe più motivato a tenere in ostaggio un premier indebolito¹⁵. Instabilità e ingovernabilità potrebbero essere il plausibile esito di questo modello sul quale converge l'interesse della destra e del centro italiani.

Infine, vi è il cancellierato. Si tratta di un sistema parlamentare che, come in Germania, ma anche in Spagna, che per la Costituzione del 1978 si ispirò per molti aspetti all'esperienza tedesca, prevede la centralità del cancelliere e forme di rafforzamento dell'esecutivo, come la sfiducia costruttiva e la legittimazione personale del cancelliere/presidente del governo (rispettivamente in Germania e in Spagna) attraverso il voto della camera bassa. Si tratta del modello meno lontano dal sistema italiano e, per essere importato in Italia, richiederebbe minori interventi. Anche se, come gli altri sistemi, non facilmente potrebbero sormontare i problemi creati da un sistema di partito fluido, ma probabilmente non aggiungerebbe nuovi problemi a quelli vecchi e fornirebbe all'esecutivo qualche strumento in più.

¹⁵ Sui problemi insiti in questo modello si veda Sartori 1997.

4

CONCLUSIONI

Ovviamente, non è questa la sede né il momento per tentare un bilancio sulle riforme istituzionali sperimentate in Italia. Dopo avere esposto le diverse alternative attorno alle quali si stanno confrontando le varie forze politiche, a cominciare da quelle al governo, qui ci limiteremo a sottolineare due aspetti. Il primo riguarda le probabilità che l'iniziativa riformatrice intrapresa dal centrodestra arrivi in porto, mentre il secondo attiene all'utilità delle riforme prospettate.

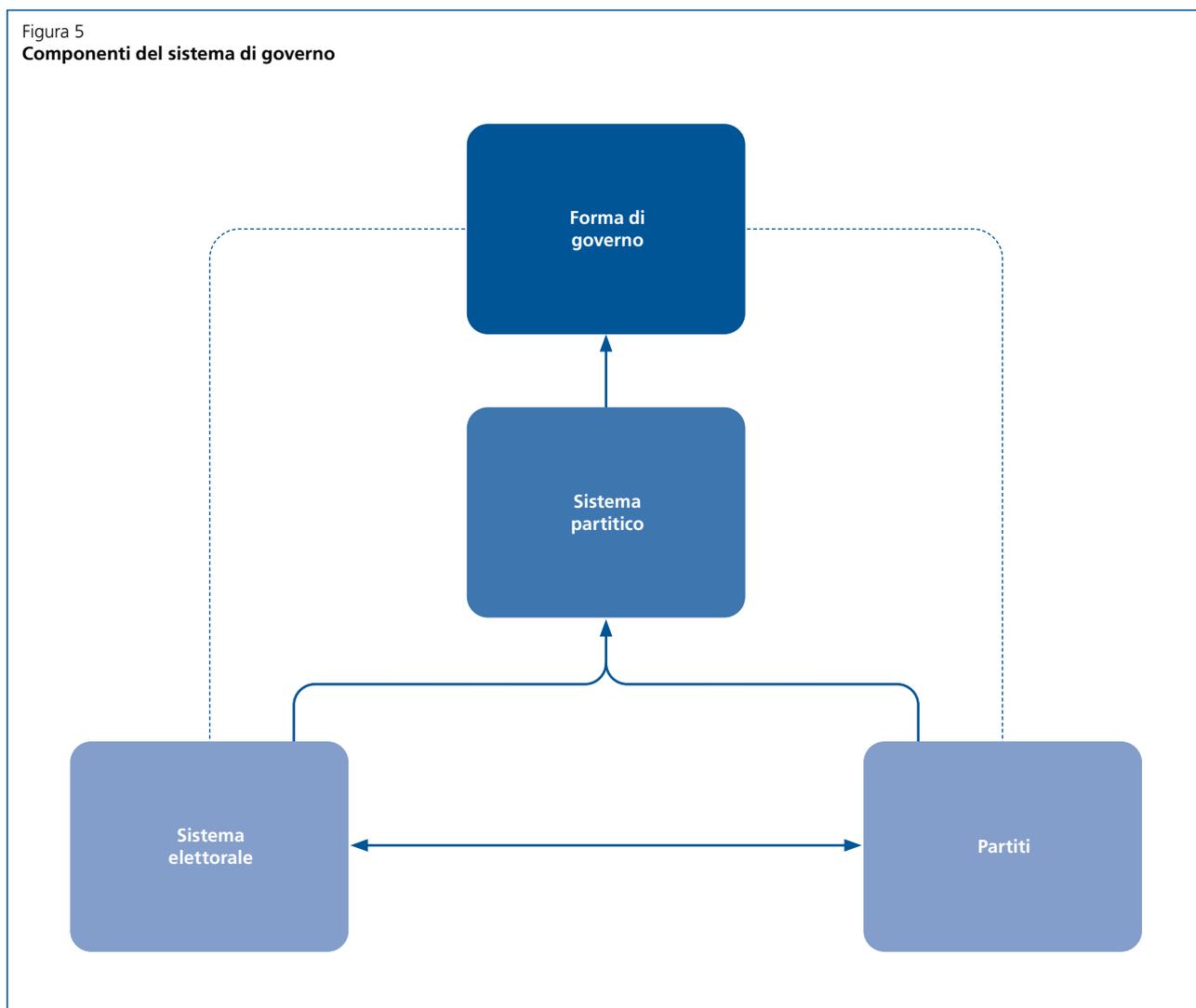
Sul primo punto, dall'analisi che abbiamo condotto in precedenza emerge chiaramente che il successo di questa proposta di riforma costituzionale è legato alla sopravvivenza dell'attuale governo. Al momento, le insidie maggiori per l'esecutivo di Giorgia Meloni non provengono dalle altre forze politiche di opposizione, ancora divise e confuse dopo la sconfitta alle elezioni del 2022, ma dal suo interno o, al limite, dalle istituzioni europee. Peraltro, la scelta, in parte obbligata e in parte ricercata, di procedere attraverso una riforma di iniziativa governativa trasformerà inevitabilmente una discussione sulle «regole del gioco» istituzionale, che riguardano tutti, in un gioco delle parti tra governo e opposizione, con pochi spazi per le posizioni intermedie. All'interno di questa dinamica politica che tenderà a polarizzarsi, la modifica della Costituzione (o la sua conservazione) diventerà una bandiera sia per il governo che per le opposizioni, soprattutto in vista delle elezioni europee del giugno 2024. Non a caso, Meloni intende presentare già nei prossimi mesi il disegno di legge costituzionale: per poter poi arrivare alla campagna elettorale per le Europee 2024 con una riforma costituzionale già in parte approvata (almeno in prima deliberazione) da sottoporre al giudizio dei propri elettori. Questa politicizzazione comporta certamente un rischio per il governo ma, se la scommessa sulle prossime Europee dovesse risultare vincente, fornirebbe a Meloni e ai suoi alleati la forza necessaria per affrontare la prova del referendum costituzionale. Da qui ad allora bisognerà vedere quale proposta il governo metterà concretamente in campo e con quanta compattezza all'interno della maggioranza.

Il secondo aspetto è più complesso e richiede una ricognizione delle disfunzioni del sistema politico italiano (come abbiamo fatto nel par. 1) per individuare i possibili rimedi. Da questo punto di vista, la nostra impressione è che, ormai, nel dibattito pubblico, si sia fatta confusione tra i sintomi e la reale malattia del sistema politico. I sintomi sono

quelli noti, che abbiamo discusso in precedenza: instabilità governativa, inefficacia decisionale, processo legislativo sgangherato. Ma qual è la patologia? Per le principali forze politiche, la malattia sta soprattutto nel cattivo disegno costituzionale, cioè nel modo in cui sono assemblate e organizzate le istituzioni politiche. E, se questa è la diagnosi, è evidente che la cura debba prevedere necessariamente e direttamente una modifica alla forma di governo per curare le disfunzioni istituzionali.

Noi crediamo che vi sia anche altro. A nostro avviso la patologia del sistema politico italiano non sta solo al vertice del sistema di governo, ma anche – e in questa fase storica forse soprattutto – alla sua base, cioè nelle sue fondamenta (vedi Fig. 5). Qualunque sistema istituzionale richiede per funzionare un adeguato sistema dei partiti. Anche in un sistema presidenziale propriamente detto i partiti sono importanti, anche se, a differenza di altri sistemi, proprio i legami interni più deboli che li caratterizzano e la scarsa disciplina aiutano l'azione presidenziale, costretta però, specie nella politica domestica, a continui compromessi e mediazioni. Il regime semipresidenziale alla francese è stato progettato per funzionare, più o meno bene, anche quando le organizzazioni partitiche sono deboli e destrutturate. Ma, come dicevano gli antichi, vi è una misura nelle cose, e l'eccessiva destrutturazione di partiti e sistema partitico francesi – analoga a quella che conosciamo in Italia – sta mettendo in crisi un sistema politico e di governo che ha ben funzionato per decenni, una crisi che non sappiamo quali esiti potrebbe avere. I regimi parlamentari, infine, sono certamente i più «sensibili» alle modalità di organizzazione e funzionamento dei partiti. Essi richiedono la presenza di partiti tendenzialmente forti, radicati socialmente, presenti sul territorio e in grado di costruire – e poi eventualmente sostenere – le maggioranze governative in parlamento. In assenza di tali partiti, le istituzioni dei regimi parlamentari diventano disfunzionali: con assemblee rappresentative che mal rappresentano e governi che mal governano. Partiti forti, che siano nelle condizioni di dar forma a un sistema partitico stabile e strutturato, sono dunque una precondizione al buon funzionamento dei regimi parlamentari (e nel lungo periodo anche di quello semipresidenziale, dove il «governo del presidente» deve comunque essere sostenuto da una maggioranza alla camera bassa). Com'è noto, da circa trent'anni l'Italia è entrata in una spirale di progressiva destrutturazione partitica, incentivata anche da sistemi elettorali che premiano la fram-

Figura 5
Componenti del sistema di governo



mentazione e da regolamenti parlamentari che promuovono scissioni e divisioni. Chiunque voglia migliorare il funzionamento del sistema politico italiano, non dovrebbe semplicemente domandarsi come eleggere il premier o il presidente o quanti/quali poteri assegnare all'uno o all'altro, ma piuttosto come si favorisce una ristrutturazione del sistema partitico, come si contiene la frammentazione e come si incentiva la stabilità delle organizzazioni di partito. Questo significa che, prima dell'ingegneria costituzionale, dovrebbe venire l'ingegneria elettorale e quella partitica, e cioè: una legge elettorale che non premi le micro-formazioni politiche, dei regolamenti parlamentari più «selettivi» di quelli attuali, una legge sul finanziamento pubblico ai partiti che ne incentivi il radicamento e le attività sul territorio, e infine una normativa sulle organizzazioni partitiche che garantisca standard minimi di democrazia interna.

Per riassumere, ciò che rende instabile, inefficace e disordinata l'attività governativa in Italia non sono solo le istituzioni, ma le strutture politiche e le organizzazioni partitiche che ne stanno alla base. Intervenire sulle prime lasciando intatte le seconde, difficilmente può risolvere il problema. E non può risolverlo perché nessuna elezione diretta può rafforzare un'istituzione che poggia su partiti di argilla.

BIBLIOGRAFIA

- Bergman, T., Bäck, H. e Hellström, J.** (2023): *Coalition Governance in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Cavalli, L.** (1992): *Governo del leader e regime dei partiti*. Bologna, Il Mulino.
- Cremonesi, M. e Di Caro, P.** (2023): *Meloni punta al premierato. No di Pd e M5S*, «Corriere della Sera», 10 maggio 2023
- Diamanti, I.** (2022): *Un popolo di presidenzialisti, ma il capo forte piace un po' meno*, «La Repubblica», 7 novembre 2022.
- Fukuyama, F.** (2013): *The Decay of American Political Institutions*, «The American Interest», 9(3), <https://www.the-american-interest.com/2013/12/08/the-decay-of-american-political-institutions/>.
- Maranini, G.** (1999): *Storia del potere in Italia (1848–1967)*, Milano, Corbaccio.
- Ottolenghi, E., Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del primo ministro in Israele** (2002): *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, 32(2), 239–267.
- Sartori, G.** (1997): *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 128–131.
- Scoppola, P.** (1991): *La repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino.

AUTORI

Sofia Ventura è professore associato di Scienza Politica presso l'Università di Bologna dove tiene i corsi di Politica comparata, Leadership e comunicazione politica, Leadership, médias et opinion publique.

Marco Valbruzzi insegna Scienza politica all'Università di Napoli Federico II ed è Adjunct Professor alla Gonzaga University di Firenze.

EDITORE

Fondazione Friedrich Ebert in Italia
Piazza Adriana 5 | 00193 Roma | Italia

Responsabile:
Dr. Tobias Mörschel | Direttore | FES Italia

Tel.: +39 06 82 09 77 90
<https://italia.fes.de/>

Contatto:
info@fes-italia.org

Facebook:
[@FESItalia](https://www.facebook.com/FESItalia)

Twitter:
[@FES_Italia](https://twitter.com/FES_Italia)

L'uso commerciale dei media pubblicati dalla Fondazione Friedrich Ebert non è concesso senza autorizzazione scritta da parte della Fondazione. Le pubblicazioni della Fondazione Friedrich Ebert non possono essere utilizzate come materiale per campagne elettorali. Le posizioni espresse in questa pubblicazione non sono necessariamente posizioni condivise dalla Fondazione Friedrich Ebert.

© 2023



LE RIFORME COSTITUZIONALI IN ITALIA

Le proposte della destra al governo



Il tema annoso delle riforme istituzionali, in particolare del sistema di governo, è tornato al centro del dibattito pubblico italiano con la proposta del governo guidato da Giorgia Meloni.



Accantonate le ipotesi presidenzialiste presentate in campagna elettorale, la coalizione di centro-destra ha trovato un accordo sul cosiddetto “premierato elettivo”, che prevede l’elezione diretta del Presidente del Consiglio e un sostanziale rafforzamento dei suoi poteri.



I partiti di opposizione si sono già dichiarati contrari alle riforme istituzionali del governo. Quindi, se il progetto andrà in porto, l’esecutivo di Meloni dovrà superare la prova decisiva del referendum costituzionale.

Per ulteriori informazioni sull’argomento, fare clic qui:
italia.fes.de