



Ripartiamo con le riforme costituzionali? Sì, ma meglio con un percorso “a tappe”

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Diritto pubblico

Direttore del Master in Parlamento e Politiche Pubbliche

Policy Brief n. 8/2023

In questa legislatura si torna a ipotizzare una riforma della Costituzione, stavolta per concentrarsi sulla forma di governo. Quali lezioni è possibile trarre dal fallimento di diverse revisioni costituzionali di carattere complessivo tentate nelle passate legislature, e per altro verso dall'approvazione nella scorsa legislatura di una serie di revisioni costituzionali a carattere puntuale? Se le riforme si vogliono fare “sul serio”, e non usare come mero strumento comunicativo, l'esperienza tende a sconsigliare l'ipotesi di predisporre un unico progetto di revisione costituzionale sulla forma di governo, magari affidandone la redazione a una (ennesima) commissione bicamerale o a un comitato di studio governativo. Piuttosto, sarebbe assai utile procedere “a tappe”, mediante una successione di micro-revisioni costituzionali “puntuali”. In questo Policy Brief, oltre a ragionare su vantaggi e svantaggi di un metodo simile, si ipotizzano tre tappe per intervenire sulla forma di governo, partendo da quei tratti di strada su cui vi è una più ampia convergenza tra le forze politiche e gli stessi costituzionalisti.



Nel momento in cui ci si accinge a riavviare, anche in questa legislatura, il tentativo di mettere mano alla Costituzione sulla forma di governo sarebbe bene cercare di apprendere dall'esperienza ed evitare gli errori già compiuti, nel corso dell'ormai quarantennale percorso del riformismo istituzionale italiano. Indicazioni preziose si possono ricavare, per un verso, dal fallimento delle revisioni costituzionali di carattere più complessivo tentate nelle passate legislature, e, per altro verso, dall'approvazione, nella XVIII legislatura, di una serie di revisioni costituzionali a carattere puntuale.

Non va infatti dimenticato che nella scorsa legislatura, pur contraddistinta da un lungo stallo iniziale e da tre governi retti da maggioranze assai diverse, sono state approvate ben quattro leggi di revisione costituzionale: ossia, le leggi costituzionali n. 1 del 2020 (Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari), n. 1 del 2021 (Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica), n. 1 del 2022 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente) e n. 2 del 2022 (Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità).

Tra l'altro, il *trend* pare continuare anche in questa legislatura: un ulteriore intervento di revisione costituzionale è attualmente in corso ("Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva": A.S., XIX legislatura, n. 13; A.C., XIX legislatura, n. 715) e il 17 maggio 2023 ha ottenuto l'approvazione in seconda deliberazione, da parte del Senato, con una maggioranza superiore ai due terzi dei componenti (favorevoli 170, contrari 0, astenuti 1). Manca, perciò, soltanto l'ultima votazione della Camera, che potrà aver luogo a partire dal 4 luglio 2023.

Riforme, cosa vuol dire procedere "a tappe"

Se le riforme si vogliono fare "sul serio", e non usare come mero strumento comunicativo, l'esperienza tende a sconsigliare l'ipotesi di predisporre un unico progetto di revisione costituzionale sulla forma di governo, magari affidandone la redazione a una (ennesima) commissione bicamerale o a un (tutt'altro che inedito) comitato di studio governativo. Piuttosto, sarebbe assai utile procedere "a tappe", mediante una successione di micro-revisioni costituzionali "puntuali": di emendamenti costituzionali, se si preferisce, da approvare nel rigoroso rispetto della procedura di cui all'art. 138 Cost., sui quali mirare ad ottenere un ampio consenso nelle due Camere.

Un consenso che dovrebbe essere il più largo possibile nelle tappe iniziali, e la cui permanenza nelle tappe successive andrebbe verificata, strada facendo, anche sulla base della lealtà dimostrata dalle forze politiche nella definizione e nell'approvazione prime tappe; e altresì, in ipotesi, sulla base dell'eventuale esito di un referendum costituzionale che dovesse svolgersi in merito ai contenuti di una o più delle prime leggi di revisione costituzionale approvate (evidentemente, senza un consenso parlamentare sufficientemente ampio da scongiurare la richiesta del referendum).

Va da sé che l'articolazione in più tappe può essere immaginata in modi assai variegati, ma andrebbe delineata, nelle sue linee di fondo, sin dall'inizio. Con l'idea, come si diceva, di



partire con revisioni costituzionali che siano almeno potenzialmente in grado di raccogliere un consenso vasto, tale da includere cioè una quota significativa delle forze di opposizione; e ovviamente cercando di ridurre per quanto possibile gli interventi che novellino le medesime disposizioni della carta costituzionale.

Ad esempio, si potrebbe procedere con una serie di tre (o più) micro-interventi di revisione costituzionale sulla forma di governo, partendo, appunto, da quei tratti di strada su cui vi è una più ampia convergenza tra le forze politiche – e, mi parrebbe, tra gli stessi costituzionalisti –, purché compatibili con gli sviluppi che si ritengono possibili con riguardo alle tappe successive.

Poteri del Presidente del Consiglio, ruolo dell'opposizione, presidenzialismo in tre tappe

Una prima tappa potrebbe in particolare consistere nella previsione del potere di revoca dei ministri e nella sua attribuzione in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri: un potere che addirittura una parte, minoritaria ma autorevole, della dottrina riteneva già attribuibile a Costituzione vigente, ma che evidentemente, per essere introdotto ora, dopo oltre 75 anni di prassi in senso opposto, necessita di un emendamento costituzionale.

A questa misura potrebbero accompagnarsi, nello stesso disegno di legge di revisione costituzionale o, se si preferisce interpretare in senso rigoroso il requisito dell'omogeneità e della puntualità delle revisioni costituzionali, in un disegno di legge da esaminarsi in parallelo, altre misure: come un divieto di maxiemendamenti e/o un potenziamento degli strumenti di controllo a disposizione dell'opposizione o delle minoranze parlamentari, da leggersi come contrappeso all'accresciuto ruolo del Governo (cui potrebbe forse attribuirsi una qualche garanzia del voto a data certa, in cambio ad un impegno a ridurre l'uso dei decreti-legge) e come il possibile embrione di uno statuto dell'opposizione, il quale ben potrebbe essere sviluppato, a seguire, attraverso revisioni dei regolamenti di Camera e Senato.

Una seconda tappa potrebbe avere ad oggetto il potere di scioglimento delle Camere e il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento. Oltre ad emendarsi l'art. 88, primo comma, Cost. sopprimendo la possibilità di sciogliere un solo ramo del Parlamento (peraltro mai sfruttata, visto che si è sempre saggiamente deciso di sciogliere le due Camere con un unico decreto presidenziale, in modo da ri-eleggerle in contemporanea), si potrebbe prevedere che lo scioglimento delle Camere abbia luogo anche su proposta del Presidente del Consiglio. Allo stesso tempo, si potrebbe riconfigurare il rapporto di fiducia, stabilendo, così come si è da più parti prospettato nelle passate legislature, che tanto la mozione di fiducia quanto quella di sfiducia vadano votate da parte del Parlamento in seduta comune. Non so, infine, se in questa occasione si possa altresì introdurre la previsione secondo cui il rapporto di fiducia intercorra con il Presidente del Consiglio, anziché con l'intero Governo, nella sua collegialità, abbandonando perciò l'attuale assetto per avvicinarsi a quello tradizionalmente proprio del cosiddetto "cancellierato".

Solo nella terza ed ultima tappa del processo riformatore, e dunque, a questo punto, nell'ultima fase di questa legislatura, potrebbe affrontarsi – ovviamente, anche alla luce dell'andamento dell'iter delle tappe precedenti, e del loro esito – il tema decisamente più delicato: quello della legittimazione del Presidente del Consiglio e della sua eventuale elezione



diretta, con i relativi “contrappesi” (a partire dal limite dei mandati e del rafforzamento ulteriore del controllo parlamentare). Evidentemente in connessione con la revisione della legislazione elettorale, che ormai tende sistematicamente ad avvenire a ridosso delle nuove elezioni, secondo un pessimo costume che occorrerebbe correggere (e che potrebbe almeno in parte scoraggiarsi pro futuro attraverso la costituzionalizzazione di alcuni dei principi di fondo che caratterizzano i sistemi elettorali di Camera e Senato).

Riformismo costituzionale gradualista, vantaggi e svantaggi

Non è affatto detto che quella che si è appena ipotizzata sia la soluzione migliore sul piano della comunicazione (e della propaganda) politica, ma sul piano tecnico, se si vuole davvero arrivare in porto, presenterebbe alcuni vantaggi. In particolare, partendo da riforme puntuali e ampiamente condivise, presenterebbe il pregio di mirare a costruire progressivamente un consenso diffuso sul metodo e sulla direzione del processo di riforma, emarginando e rendendo perciò meno forti quelle obiezioni di principio e quei poteri di veto che si oppongono pregiudizialmente a qualsivoglia processo riformatore.

Il metodo delle revisioni costituzionali “puntuali” e “a tappe” presenterebbe inoltre il vantaggio di identificare con precisione gli oggetti delle riforme, evitando quel sommarsi delle contrarietà ai singoli interventi, che spesso ha impedito di portare a compimento revisioni di carattere più complessivo e organico. Inoltre, tale metodo pare risultare pienamente in linea con la logica del referendum costituzionale che, nell’attuale disciplina dell’art. 138 Cost., riveste carattere eventuale e tendenzialmente oppositivo, presupponendo interventi al loro interno omogenei e tendenzialmente ad oggetto puntuale, costruiti appunto in termini di emendamenti costituzionali.

Certo, gli svantaggi legati a una procedura siffatta non mancano, e paiono essere rappresentati soprattutto dalla difficoltà insita nella gestione in Parlamento, tanto sul piano dei tempi quanto su quello dei contenuti, di una tale molteplicità di disegni di leggi di revisione costituzionale: al fine di evitare ripetizioni e, soprattutto, contraddizioni dirette e indirette tra i diversi interventi.

Va infine considerato che il carattere tendenzialmente omogeneo e puntuale di ogni disegno di legge di revisione costituzionale, rendendo meno agevole la logica dell’accordo su un “pacchetto”, confezionato in modo tale da includere riforme che stanno a cuore alla maggioranza e altre che stanno a cuore all’opposizione – e altresì quelle a cui tengono le diverse forze politiche che compongono la maggioranza – potrebbe rendere più complicato il raggiungimento di un accordo e accentuare il rischio di *free riding*. Tuttavia, ove il percorso “a tappe” fosse ben costruito, a partire appunto da interventi caratterizzati da un ampio supporto, l’accordo potrebbe comunque essere agevolato e svilupparsi in modo più chiaro e trasparente nel corso del tempo, verificando anche la lealtà tra i diversi soggetti che vi aderiscono. In tal modo, l’eventuale rottura dell’accordo – che ovviamente non può per definizione escludersi – non finirebbe per sacrificare ogni riforma costituzionale, ma soltanto quelle più controverse, tendenzialmente salvaguardando gli interventi ritenuti più urgenti e condivisibili.