

Riforma costituzionale: riflessioni intorno al metodo di revisione

di Giovanna De Minico, Francesco Clementi e Maria Cristina Grisolia

1. Il metodo al metodo

“Come” disegnare la riforma della Costituzione è questione preliminare, ma non autonoma, da “cosa” rivedere, anzi i due termini si riflettono a vicenda. È indubbio che la scelta del metodo preceda la scelta del risultato da conseguire, ma a questa anteriorità nel tempo segue anche un’ anteriorità logica del criterio da osservare rispetto al merito da costruire. Infatti, il metodo è già un’ anticipazione di quello che sarà il contenuto, in un certo senso lo implica, perché i possibili cambiamenti nelle relazioni tra gli organi costituzionali potranno variare anche a seconda dello strumento prescelto per il processo di riforma. Quindi, il metodo proietta un’ ombra sull’ assetto dei poteri che si muovono verso definizioni inedite.

Una indicazione, questa, di “metodo al metodo” che si è puntualmente riproposta all’ avvio della nuova stagione di riforme.

Essa, infatti, se manteneva intatto il suo significato là dove era ancora incerta l’ ampiezza degli interventi che si intendevano operare sul testo costituzionale, così come annunciati nel programma letto dalla Presidente del consiglio all’ atto del suo insediamento, conserva ancora oggi immutato il suo valore problematico. E ciò a fronte di proposte, quelle appena varate dal Governo che, sia pure quantitativamente limitate, sono qualitativamente tali da incidere profondamente sui futuri equilibri istituzionali. Cinque soltanto gli articoli in discussione, i quali, tuttavia, proprio per il rilievo e la consistenza delle modifiche previste, non potranno che essere oggetto di un dibattito di cui è difficile prevedere gli sviluppi

e l'entità del confronto. Un dibattito che, se opportunamente orientato, ben potrebbe modificare ed ampliare l'ambito dell'attuale ipotesi di riforma governativa che, a tacer d'altro, sembra ignorare del tutto i non rinviabili interventi volti a rafforzare l'organo parlamentare. Quest'ultimo, immutabile nella sua centralità, soffre oggi di difetti e disfunzioni che, se non corretti a fronte della maggiore forza attribuita all'Esecutivo, inficerebbero il necessario equilibrio tra i poteri, posto a fondamento del nostro sistema democratico.

2. Le vie del metodo

Tre le vie che si aprono al metodo di discussione: l'istituzione di un'Assemblea costituente; la revisione speciale del 138; il 138 invariato.

Esaminiamole distintamente in modo da indicare rispetto a ciascuna pro e contro.

a) L'Assemblea costituente. Prima ipotesi ventilata dalle attuali forze di maggioranza, che di essa si erano fatte dirette promotrici nella scorsa legislatura¹. Essa evoca un soggetto nuovo, alternativo alle Camere, candidato a fare quanto è invece vietato al Parlamento in sede di 138 Cost. Come tale ben in grado di ipotizzare anche interventi assai sostanziosi della Carta. In caso contrario, che Costituente sarebbe?²

La Corte Costituzionale ci ricorda che la forma del linguaggio è sostanza³; pertanto, questo "anfibia" tra il 138 e il potere costituente potrebbe fare qualche cosa in meno di una scrittura *ex novo* del patto fondamentale, ma anche qualche

¹ XVIII Legislatura, camera dei deputati, Proposta di legge costituzionale presentata il 28 marzo 2022 di iniziativa dell'on. Meloni ed altri (Atto Camera, n. 3541); Senato della Repubblica, Proposta di legge costituzionale presentata il 3 febbraio 2022 di iniziativa del sen. La Russa ed altri (Atto Senato n. 2508)

² In questo senso, A. Morelli, *Istituire un'assemblea costituente? Una proposta illegittima e pericolosa*, in *LaCostituzione.info*, 2 giugno 2021. Esclude che il carattere parlamentare della procedura di revisione possa essere legittimamente derogato: S. Panunzio, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A. Cervati - S. Panunzio (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale: itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Giappichelli, Torino, 2001.

³ *Ex plurimis*: C. Cost. sent. 365/2007.

cosa in più del mero potere di revisione, rispettando il principio che in costanza di Costituzione ogni potere è costituito perché quello costituente si è esaurito nell'atto di nascita della nuova Costituzione⁴.

Ed è in questa zona grigia tra il detto e il non detto, tra la funzione costituente e quella costituita, che si annida la pericolosità dell'istituenda Assemblea.

Vero è che, dovendo questo organo essere introdotto con legge costituzionale, tale legge ben potrebbe porre limiti al processo di revisione con apposita disposizione volta a ribadire l'assoluta immodificabilità di principi o norme aventi carattere supremo, che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali (Corte costituzionale n. 1146/1988). E, tuttavia, nonostante ciò, proprio per la difficile delimitazione di detti confini, quella zona grigia non verrebbe del tutto annullata, conservando intatto il pericolo dell'istituzione dell'Assemblea.

Ma un altro inconveniente si frappone a questa soluzione.

La creazione di un organo alternativo al Parlamento rischierebbe, infatti, di esautorare ulteriormente le due Assemblee rappresentative, accentuando la condizione di sostanziale afasia che ne caratterizza il funzionamento e, quel che più conta, denunciando una volontà politica contraria a riscattarne la priorità del ruolo nell'esercizio della funzione di revisione costituzionale. Del resto, sarebbe difficile giustificare la creazione di un organo *ad hoc* se si nutrisse ancora fiducia nella capacità di sintesi politica delle Camere attuali.

Infine, ma non ultimo, la legge costituzionale dovrebbe riservare ogni progetto di revisione alla Assemblea costituente, con l'ulteriore inconveniente di determinare la sospensione dell'art. 138 per il tempo in cui essa operi⁵, con un passibile di sospensione.

⁴ M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1995, pp.7-32.

⁵ Cfr. art. 2 della proposta della Fondazione Luigi Einaudi, nonché corrispondente disposizione nell'AS 2508, di cui nelle note precedenti.

Riterremo che non ricorrano invece impedimenti di diritto alla quiescenza temporanea del 138 in quanto se si ammette la legittimità di una sua deroga con legge costituzionale *ad hoc* - cioè, applicabile una sola volta e priva di effetto abrogativo - a maggior ragione si riterrà legittima una sospensione del 138 per il tempo strettamente necessario ai lavori dell'Assemblea costituente. La sospensione è ragionevole nella misura in cui sia funzionale a evitare la possibile antinomia tra le norme poste dall'Assemblea Costituente e quelle introdotte per via ordinaria dal 138. Qui è l'effettività del diritto a consigliare che i rimedi non operino simultaneamente al fine di scongiurare il rischio di revisioni antagoniste. Come ogni scelta, anche questa presenta elementi positivi, sia pure limitati alla sua composizione. L'Assemblea, infatti, non potrebbe che essere eletta con un sistema proporzionale, privo di soglia di sbarramento e con voto di preferenza, in modo da restituire alla volontà dell'elettore la piena libertà di scelta e l'assoluta uguaglianza nel voto⁶.

Il presupposto è che ogni riforma costituzionale, specie se di ampia portata ma comunque tale da apportare significative modifiche al nostro sistema istituzionale, non possa che poggiare sul più ampio consenso. Da qui la scelta di metodo verso la creazione di un'Assemblea - meglio se definita di revisione costituzionale - la quale, eletta con metodo proporzionale, consenta la più fedele rappresentanza di tutte le forze politiche chiamate a modificare la Costituzione.

Tale formula elettorale segna, dunque, un punto a favore di tale organo, reso capace di riprodurre il pluralismo politico degli elettori così come esso si articola realmente nel Paese. L'Assemblea diventerebbe così uno specchio assai fedele della diversità politica del corpo elettorale, distanziandosi dall'attuale Parlamento,

⁶ In questo senso, l'art. 8 del "disegno di legge costituzionale" *Istituzione di un'assemblea per la riforma della costituzione in deroga all'art. 138 cost.* proposto dalla Fondazione Luigi Einaudi; analogo tenere ha per la XVIII Leg., A.S. n. 2508, disegno di legge costituzionale di iniziativa del Sen. La Russa, 3 febbraio 2022, art. 8, recante "Istituzione di un'Assemblea per la riforma della Costituzione in deroga all'articolo 138 della Costituzione".

dove una minoranza di consensi diventa maggioranza di seggi per l'alchimia del maggioritario⁷.

E' questo un vantaggio di non poco conto.

Vero è che sembra oggi difficile, come invece non lo era solo poco tempo fa, proporre un meccanismo tanto elaborato a fronte delle modifiche costituzionali proposte dal Governo. E, tuttavia, proprio in considerazione non del numero, ma della entità di tali modifiche, questa ipotesi - come già detto - mantiene il suo valore nei limiti in cui coinvolge nel disegno riformatore tutte le minoranze. La presenza delle quali sarebbe assicurata dalla mancanza di soglie di sbarramento, nonché garantita dall'autenticità numerica dei rapporti di forza tra i partiti, quale esito atteso dalla formula proporzionale.

b) Verifichiamo ora la seconda ipotesi: la commissione bicamerale come sperimentato nelle Commissioni Bozzi⁸, De Mita-Iotti⁹ e, infine, D'Alema¹⁰, quest'ultime istituite in virtù di una legge costituzionale in deroga al 138.

Qui l'esautoramento del Parlamento è attenuato rispetto all'Assemblea costituente, ma non del tutto escluso. E ciò se si considera che, almeno nel caso della Commissione D'Alema, si combinarono insieme la compressione del potere emendativo dei parlamentari con l'imposizione all'Assemblea di un articolato

⁷ G. De Minico, *Forma di governo e legge elettorale*, in G. De Minico - G. Ferraiuolo (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, Passigli Editori, Firenze, 2019, pp. 39 ss.; M. Villone, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, *passim*.

⁸ Cfr. VIII Leg., Camera dei Deputati, 14 Apr. 1983, pp. 62365 ss.: https://documenti.camera.it/_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0662/sed0662.pdf. Più in dettaglio si veda il *Dossier* della Camera dei Deputati: <https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm>.

⁹ Istituita in prima battuta con due delibere monocamerale: XI Leg, Senato della Repubblica, 23 lug. 1992 e Camera dei Deputati, 23 lug. 1992 e XI Leg., Camera dei Deputati, 23 lug. 1992. Ai due atti monocamerale seguì la nomina dei componenti: XI Leg., Camera dei Deputati, 3 ago. 1992. E, infine, la L. cost. 1/1993, in G. U. 10 ago. 1993, n. 186. Nel dettaglio vedi: il *Dossier* sul sito della Camera dei Deputati, https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/dossier/prec07.htm.

¹⁰ Istituita con legge cost. n. 1/1997. Per approfondimenti si rinvia alla pagina dedicata della Camera dei Deputati: <https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/>.

unico da prendere o lasciare¹¹. Un pericolo, questo, che tuttavia potrebbe essere facilmente evitabile, dipendendo ogni effetto sul potere decisorio del Parlamento da come in concreto fosse scritta la legge costituzionale.

In altri termini, celerità della commissione e saggezza degli esperti non sono sufficienti per giustificare né la compressione dei tempi tra le due delibere né il potere di emendare. È un fatto che la democraticità della discussione corale e l'essenzialità della decisione assembleare vanno difese, se si ritiene che il coinvolgimento sostanziale dell'Aula sia un attributo necessario della procedura¹² e quindi un limite formale insuperabile dalle leggi costituzionali abrogative del 138 ma anche da quelle meramente derogatorie¹³.

Se dunque la commissione bicamerale attendesse a soli compiti referenti e se non si toccassero tempi e prerogative dell'Aula, il rimedio sarebbe apprezzabile e come tale percorribile: esso potrebbe accelerare la fase istruttoria grazie alle virtù della commissione unica, lasciando, allo stesso tempo, invariato il dominio delle Assemblee.

Passando dalle argomentazioni astratte ad una ipotesi concreta, l'ipotesi potrebbe essere quella che, sull'esempio della Commissione De Mita -Iotti, prevede l'istituzione di una commissione, appunto bicamerale (la quale potrebbe essere coadiuvata da un comitato di ex parlamentari e studiosi, nominati proporzionalmente dai Presidenti di Camera e Senato su indicazione dei gruppi parlamentari), fondata su atti di indirizzo e su una legge costituzionale.

Questo il procedimento ipotizzato.

a. Preliminare approvazione di due atti monocamerale di indirizzo aventi analogo contenuto (una risoluzione alla Camera; un ordine del giorno al Senato), che prevedano la costituzione di una "semplice" bicamerale, con il compito di elaborare il progetto di revisione della Costituzione.

¹¹ M. Manetti, *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pp. 405-16.

¹² M. Manetti, *Riforme istituzionali*, op. cit.

¹³ A. Pace, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 as e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Osservatorio A.I.C.*, ottobre 2013.

b. Contemporanea presentazione di un disegno di legge costituzionale che conferisca alla stessa bicamerale poteri referenti nei confronti delle Camere per la formulazione delle proposte definitive di revisione costituzionale.

c. Conclusione dei lavori e (previa approvazione della legge costituzionale che conferisce alla commissione i poteri referenti) presentazione alle Presidenze delle Camere del progetto di revisione costituzionale

d. Approvazione del progetto nei modi e nelle forme previste ex art. 138.

La previsione di una legge costituzionale nell'*iter* di formazione dell'organo bicamerale potrebbe poi offrire la possibilità di introdurre, a conclusione del procedimento sulla falsa riga delle altre esperienze bicamerali, un referendum obbligatorio, indipendente dalle maggioranze ottenute in Parlamento.

Un referendum che, proprio in quanto riferito a modifiche costituzionali c.d. *omnibuss*, e cioè riguardanti più norme costituzionali, rappresenterebbe una ulteriore garanzia su una riforma di fatto voluta dalle sole forze politiche di governo ed approvata in un contesto caratterizzato da sistemi elettorali a tendenza maggioritaria.

L'obiezione¹⁴ che si mosse nelle precedenti esperienze bicamerali, è facilmente superabile: è vero che i cittadini sarebbero dinanzi a un out-out, prendere o lasciare, diminuendo di molto la loro libertà di voto. Ma non prevederlo affatto - pur anche a fronte di una approvazione del progetto con ampie maggioranze - significherebbe in questo momento togliere ai cittadini la possibilità di esprimersi in merito a scelte che prendono avvio da un processo riformatore voluto dalla sola maggioranza di governo e da essa inevitabilmente condizionato nel suo esito finale. Insomma, tra un consenso relativamente libero e la sua assenza ci sembra preferibile la prima opzione

c) Qualche riflessione sull'uso del 138 nella sua formulazione invariata.

¹⁴ A. Cerri, (voce) *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur. it.*, vol. XXXI, Roma, 1991, p. 2.; E, nell'attuale contesto, i richiami e le osservazioni di L Spadacini, *Le riforme istituzionali nella XIX legislatura: l'intreccio fra le questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, n. 8, 2023.

L'utilizzazione della procedura prevista dall'art.138 Cost. ha senza dubbio il merito di restituire al Parlamento lo spazio e il ruolo che è ad esso assegnato nella revisione costituzionale. E, d'altra parte, seguire il rigoroso rispetto del metodo voluto dai nostri costituenti e previsto dall'art.138 Cost., costituisce senza alcun dubbio la migliore garanzia di un processo che sia proporzionalmente graduale ed articolato a modifiche costituzionali di non lieve portata.

Ed anzi, proprio la recente riduzione del numero dei parlamentari, voluta – si è detto dai suoi sostenitori – quale rimedio necessario alla semplificazione di un sistema divenuto ormai farraginoso, dovrebbe rafforzare tale opzione, offrendo la possibilità di un dibattito più rapido ed incisivo. E ciò a meno di non voler riconoscere l'irrazionalità, se non l'inutilità, di modifiche che sono state condivise da un'ampia maggioranza sia delle forze politiche che del corpo elettorale (quasi il 70% dei cittadini votò allora a favore della legge costituzionale n.1 del 2020), e che sarebbero messe alla prova in riferimento a quella che senza dubbio costituisce la più importante attribuzione dell'organo parlamentare.

Semberebbe questa, peraltro, la via alla fine prescelta dal Governo nel dare avvio al processo di revisione costituzionale da tempo annunciato.

Per le ragioni appena dette, nulla impedirebbe che da parte delle forze di opposizione, ma anche della stessa maggioranza (come già accaduto in passato), si ricorra *in itinere* all'approvazione di una legge costituzionale per l'istituzione di un referendum obbligatorio che chiami, indipendentemente dalle maggioranze ottenute, il corpo elettorale a pronunciarsi sulle modifiche appena approvate.

Si potrebbe anche ipotizzare l'istituzione di una commissione bicamerale con funzioni meramente istruttorie e preparatorie che faciliti l'accordo tra gli opposti schieramenti. Una commissione dunque che, investita di un mero potere di proposta, non sia in grado di inficiare il normale procedimento previsto dall'art.138 Cost.

Sull'esempio della Commissione Bozzi, essa potrebbe essere istituita con semplici delibere interne alle due Camere e magari potrebbe essere affiancata, per

offrire un adeguato supporto tecnico, da un gruppo di esperti nominati su indicazione delle forze politiche presenti nella commissione medesima.

3. Conclusione

Al di là delle ipotesi finì ad ora formulate, rimane la questione su cosa revisionare e cosa mantenere invariato. Rispetto a questa alternativa è basilare chiarirsi su quali siano gli elementi compositivi dell'identità irrettrabile della nostra Costituzione. I soli principi fondamentali e il nocciolo duro delle libertà? Oppure potremmo assumere una nozione più ampia dell'identità fino a includere anche la centralità del Parlamento e quindi la forma di governo parlamentare?

Questa interpretazione estensiva dei limiti sostanziali al potere di revisione potrebbe fare ritenere difficilmente ammissibile l'ipotesi formulata dal Governo dell'elezione diretta del capo dell'Esecutivo. Essa, infatti, risulta, da un lato incompatibile con il ruolo del Capo dello Stato, di fatto indebolito nell'esercizio non solo dei più importanti poteri di nomina del governo e di scioglimento delle Camere, ma anche degli altri poteri di controllo sull'attività del Governo. Il quale, forte di una legittimazione popolare che darebbe ad esso una indiscussa "forza aggiuntiva", non sarebbe facilmente contrastabile anche da parte di un Presidente sostenuto da un ampio consenso sociale. Dall'altro, essa viene ad indebolire sensibilmente la centralità del Parlamento e il rapporto fiduciario che lo lega al Governo, eliminando del tutto quelle caratteristiche di flessibilità che ne hanno garantito il funzionamento anche a fronte di particolari situazioni emergenziali.

Ne consegue che l'azione riformatrice o andrebbe fortemente modificata – e sarebbe ancora possibile - attraverso opportuni correttivi, utili a ricomporla entro i limiti di una forma di governo parlamentare, oppure respinta attraverso il ricorso al referendum, sia esso obbligatorio o facoltativo.

Vedremo come la politica si orienterà.