

Riforme sì, ma ragionevolmente
“minimaliste”

di Roberto Borrello

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Siena



Riforme sì, ma ragionevolmente “minimaliste”*

di Roberto Borrello

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Siena

1. Ringrazio gli organizzatori di questa importante iniziativa, articolata in un primo momento di confronto verbale (a cui non ho, purtroppo, potuto presenziare per causa di forza maggiore, connessa ai recenti eventi atmosferici avversi, ma che ho potuto ascoltare grazie alla registrazione disponibile su Radio Radicale) ed in una successiva fase di scrittura, alla quale partecipo con il presente contributo.

L'intervento degli studiosi della materia, così come opportunamente configurato, si iscrive, in quello che possiamo considerare l'avvio di una procedimentalizzazione dell'azione riformatrice, di spettanza della politica nei suoi esiti finali, ma opportunamente aperta, preventivamente e, in futuro, sincronicamente, ad una dimensione di democrazia partecipativa, quale espressione di un apprezzato pluralismo, sia qualitativo che quantitativo.

2. Prima di entrare nel merito delle efficaci puntualizzazioni, prospettate dai Colleghi organizzatori, che appaiono come una idonea traccia di riflessione, partirei da una prima considerazione generale sul tema che ci occupa, richiamando le riflessioni di Pietro Giuseppe Grasso, che, sin dalla fine dello scorso secolo, in un momento già intenso della stagione delle riforme, ricordava, sulla base di suggestioni schmittiane, la necessità della ricorrenza di idonee “condizioni storico-spirituali” per realizzare i progetti di revisione¹. Si tratta, al riguardo, di una forte e generalizzata “tensione ideale”, una condivisione piena di motivazione, presente tra gli attori istituzionali e politico-sociali, idonea a sorreggere, non solo il momento elaborativo, ma, anche e soprattutto, quello di effettiva e compiuta realizzazione dell'azione riformatrice.

Tali condizioni sono mancate in passato, per tutta una serie di cause che sarebbe impossibile analizzare compiutamente e specificamente in questa sede, ma riconducibili, prevalentemente, ad una matrice unitaria, rappresentata dalla mancata capacità dei propositori di offrire, nei vari contesti rilevanti di volta in volta, un quadro formale e di merito politico nel quale costruire la richiesta condivisione ad opera delle

* Testo dell'intervento tenuto in occasione del Convegno “*Riforme istituzionali e forme di governo. Un confronto*”, Roma, 17 maggio 2023.

¹ Vedi già P. G. Grasso, *La nozione di “catastrofe” e la “decadenza” della Repubblica italiana*, in *Diritto e Cultura*, 1996, p. 71 e ss. Su tale profilo del pensiero grassiano, vedi M. P. Viviani Schlein, *L'originalità di Pietro Giuseppe Grasso*, in *Il Politico*, n. 1 del 2008, pp. 234-237.

altre parti politiche e un conseguenziale quadro rassicurante, nel quale potessero collocarsi le prerogative, costituzionalmente fondate, del popolo ex art. 1 comma 2 Cost.

Orbene, nel momento attuale, a mio avviso, si registra, oggettivamente, una generalizzata e sentita aspirazione -variamente declinata, ma concorde nel suo obiettivo di fondo- ad un assetto più efficiente del quadro istituzionale, con la sottintesa garanzia, ovviamente, dell'equilibrio dei valori fondanti circostanti, sembrando, quindi, ricorrere, sulla base della esistenza di un ragionevole e diffuso spirito costruttivo, le condizioni sopra ricordate, così come teorizzate da Grasso.

Vengo ora ad una serie di considerazioni che, pur avendo ad oggetto il profilo, apparentemente preliminare, delle modalità di effettuazione delle modifiche costituzionali necessarie per realizzare l'obiettivo di una più efficace e stabile azione di governo, appaiono, come si vedrà meglio più avanti, determinanti anche in ordine al merito delle riforme.

Al riguardo, va posto in evidenza come l'esperienza, ormai quarantennale, sviluppatasi in materia di riforme istituzionali, offra degli spunti utili per ragionare, in una prospettiva pragmatica, su quella che dovrebbe essere la strada che coniughi la legittimità con il conseguimento dell'obiettivo.

E' ben nota l'evoluzione di tale esperienza, che varrà richiamare nei connotati che ritengo più rilevanti ai fini della presente riflessione.

Dopo che, in un contesto dominante di tardiva attuazione costituzionale, propria dei primi trent'anni di vigenza della Costituzione del 1948, ci si è concentrati su forme di manutenzione "ordinaria" su aspetti specifici e non divisivi dell'ordinamento costituzionale², a partire dalla fine degli anni Settanta, si sono iniziate a prospettare anche forme di intervento a carattere più ampio, non più intese a mantenere ma ad innovare.

Si è, al riguardo, sviluppato un ampio dibattito sulle modalità di realizzazione a quelle che si manifestavano come forme di rivisitazione di meccanismi o parti di meccanismi costituzionali, operanti su snodi cruciali del funzionamento dello stato democratico, incidenti, in misura più o meno ampia, sul tipo di Stato, la forma di Stato (all'interno, ovviamente, delle declinazioni comprese nella liberaldemocrazia) e la forma di Governo, secondo la logica che è stata definita, nella sua massima estensione, della riforma "globale" od "organica"³. Sono emerse varie posizioni in merito, comprese

² Filone, per altro proseguito con regolarità sino ad oggi, partendo dalla l.c. 9 febbraio 1963, n. 2 (Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione), fino alla l.c. 11 febbraio 2022, n. 2 (Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità). Vedi la tabella completa (eccetto l'ultima revisione indicata, in A.Barbera, C. Fusaro, *Corso di Diritto costituzionale*, 6 ed., Il Mulino, Bologna 2022, p. 664. Tali revisioni hanno visto il pacifico conseguimento della maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna camera, di cui al comma 3 dell'art. 138 Cost. o, al più, approvazioni a maggioranza assoluta, ma senza che intervenisse alcuna richiesta di referendum.

³ Vedi con riferimenti, la ricostruzione di V. Marcenò, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, Relazione svolta in occasione del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Università degli studi di Catanzaro, 8-9 giugno

alcune che contestavano, in via pregiudiziale, l'ammissibilità stessa di tale tipologia di revisione, dovendosi ritenere consentite le sole revisioni manutentive⁴. Pur in presenza di tali obiezioni, si è ritenuto, alla fine, di procedere egualmente, venendo, tuttavia, riscontrata la difficoltà di coagulare un ampio consenso nell'ambito dell'ordinario iter parlamentare ed elaborandosi, al riguardo, la soluzione di prevedere procedimenti speciali, in deroga all'art. 138 Cost⁵.

Al di là del dibattito sulla ammissibilità di tali procedure⁶, tale meccanismo, sperimentato tra gli inizi e la fine degli anni Novanta, non è stato in grado, comunque, di conseguire in concreto il risultato atteso.

E' sorta, allora, la stagione delle revisioni a maggioranza che hanno prospettato la possibilità di realizzare gli ampi perimetri delle riforme organiche/globali anche rimanendo nel paradigma "minimale" dell'art. 138 Cost.⁷ Anche tale formula, risultata vincente, ma per il rotto della cuffia, ai suoi esordi nel 2001 per la revisione del Titolo V della Costituzione, si è rivelata fallimentare nel 2006 e nel 2016 per riforme ancora a più ampio spettro.

L'ultimo capitolo è rappresentato, come è noto, dalle revisioni c.d. puntuali che, apparentemente, ricalcano la "pacificità" del filone manutentivo, ma che, in realtà, devono essere adeguatamente "temperate" in quanto rischiano, altrimenti, di riproporre la logica del braccio di ferro e della contrapposizione su profili che, pur nella loro puntualità, possono avere capacità divisiva, in quanto estrapolati artificiosamente dai contesti problematici in cui sono inseriti (come il caso della riduzione del numero dei parlamentari insegna). Ciò deriva dalla organicità e connettività del tessuto costituzionale, che rivendica tale sua particolarità specie, appunto, quando si entra in area particolarmente calde, quali la forma di governo e il tipo di Stato⁸.

Ricordava un illustre deputato dell'Assemblea costituente, Vincenzo Mazzei, che la Costituzione è come un castello di carte: non puoi pensare che sia del tutto innocuo spostare, sia pure delicatamente, una

2018, in Gruppodipisa.it, p. 2 e di F. R. De Martino, *L'uso della costituzione nel dibattito sulle riforme*, in *Costituzionalismo.it* n. 2/2018.

⁴ Vedi ampi riferimenti in E. Catelani, *Una riforma costituzionale puntuale che ha effetti ulteriori alla mera riduzione del numero dei Parlamentari?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* n 3 del 2030, *forumcostituzionale.it.*, p. 289 e ss. e V. Marcenò, *Manutenzione, modifica puntuale...*, cit., p. 9 e ss.

⁵ Comportanti, notoriamente, l'utilizzo (accanto all'esperienza parallela dei c.d. Comitati di studio) di commissioni referenti ad hoc, dotate gradualmente di poteri sempre più incisivi per giungere, dinanzi all'assemblea, con un prodotto già sufficientemente condiviso e smussato di asperità, da far approvare in tempi certi, sulla base della disciplina di partito

⁶ Tali procedure sono state ritenute, da taluno, in rottura della garanzia della rigidità costituzionale quale principio supremo e, quindi, di natura costituente. Per indicazioni di tali posizioni dottrinarie vedi E. Catelani, *Una riforma costituzionale ...* cit., loc. ult. cit., nota 12. Su tali profili vedi le riflessioni critiche di A. Poggi, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni "ideologiche"*, in *Rivista AIC* n. 4 del 2013, p. 2 e ss.

⁷ Veniva, in realtà, attribuita al referendum ex art. 138 comma 2 Cost. (richiesto dagli stessi titolari dell'iniziativa di revisione) il ruolo di elemento costitutivo della funzione legislativa, consustanziale e rafforzativo, quindi, della volontà della maggioranza parlamentare e non contrappeso a favore delle minoranze.

⁸ Vedi l'attenta analisi di A. Ruggeri, *Note minime in tema di revisioni costituzionali ad oggetto eccessivamente circoscritto (traendo spunto dal "taglio" dei parlamentari)*, in *Consulta online*, n. 3/2010, p. 509 e ss.



singola carta (a fronte delle tante che sono strutturate nella composizione), in quanto, se è quella sbagliata, cade tutto e bisogna ricominciare da capo.

Il tipo di revisione che si intende realizzare in questo momento storico, non è ancora definita nella sua esatta portata, ma appare evidente il coinvolgimento, quantomeno, della forma di governo.

Sulla base di quanto qui sopra sommariamente ricostruito, sembra necessario, a mio avviso, seguire la strada di quello che potremmo definire un ragionevole “minimalismo riformatore”, usando, come osserva acutamente Luciano Violante, “...il bulino non il piccone”⁹, secondo una logica chirurgica di delimitazione dell'intervento. Occorre, in altri termini, trovare un giusto equilibrio tra revisioni eccessivamente puntuali e le “grandi riforme”, che creano problematiche di condivisione e costringono a scegliere, come si è detto, tra forme di possibile rottura della Costituzione o quel metodo a maggioranza che si è scontrato con le pronunce del corpo elettorale.

Bisogna, quindi, realisticamente, allargare o restringere la prospettiva, navigando a vista, con la barra dritta verso la condivisione massima, non scartando a priori, quindi, il parametro ottimale rappresentato dal comma 3 dell'art. 138 Cost., ovvero della maggioranza dei due terzi e, comunque, anche in ipotesi di revisione a maggioranza assoluta, cercare di prospettare interventi non eccessivamente divisivi. Tale tecnica può utilmente essere integrata con il metodo “a tappe” ipotizzato da Nicola Lupo attraverso una “successione di micro-revisioni costituzionali”, costruita secondo una logica che ricorda, in un certo modo, quella dei decreti correttivi ed integrativi, partendo dalle ipotesi su cui converge il massimo della condivisione¹⁰.

3. Le considerazioni qui sopra svolte, mi consentono di affrontare il merito dei possibili interventi riformatori.

Condivido, anche in relazione alle osservazioni più sopra svolte, le premesse di contesto formulate dagli organizzatori ai fini del dibattito, che ricordano la riflessione da svolgere alle specifiche condizioni storiche e sociali dell'Italia d'oggi, che richiedono, in effetti, interventi intesi a rafforzare la legittimità democratica delle istituzioni e la loro rappresentatività, insieme con la stabilità e l'efficacia decisionale del governo, realizzando, in altri termini, un equilibrio tra governabilità e rappresentanza.

Esistono, al riguardo, ragioni oggettive che spingono a tale rafforzamento, dovendosi dare risalto, in modo particolare, a mio avviso, alla proiezione dell'azione statale nel contesto internazionale e soprattutto sovranazionale (richiedendosi una autorevolezza ed una capacità decisionale adeguata, sia

⁹ Vedi l'intervista dell'11 maggio 2023 sul Quotidiano Nazionale.

¹⁰ Vedi N. Lupo, *Ripartiamo con le riforme costituzionali? Sì, ma meglio con un percorso “a tappe”*, Policy Brief n. 8/2023 della LUISS School of Government, <https://sog.luiss.it/it/news/2023/05/30/ripartiamo-con-le-riforme-costituzionali-si-ma-meglio-con-un-percorso-tappe>.



pure nel rispetto del principio della rappresentanza democratica) ed alla restituzione della fiducia nelle istituzioni ai cittadini, nell'ottica di una rivitalizzazione della partecipazione politica, soprattutto sotto il profilo della idoneità della sovranità popolare a realizzare, con il voto prepositivo, un assetto governante valutato e voluto preventivamente, nelle sue fondamentali connotazioni.

La modulazione di tale bilanciato rafforzamento deve ovviamente osservare, come è richiesto ad ogni revisione costituzionale, i principi supremi della vigente costituzione (Corte cost. sent. n. 1146 del 1988). In relazione a ciò, va aggiunto che ogni ipotesi di *legal transplant* degli istituti che l'osservazione comparatistica consente di prospettare, è soggetta, non solo a valutazioni in termini di contesto politico sociale circostante "compatibile", ma anche, e soprattutto, alla legalità costituzionale vigente nello specifico ordinamento di destinazione.

Ai fini della valutazione della rilevanza di tali profili rispetto all'obiettivo che si vuole conseguire, mi sembra importante evidenziare che il valore di fondo della democrazia pluralista, da tenere presente nella specie, è rappresentato dalla predisposizione della garanzia delle minoranze contro la tirannia delle maggioranze. Tale principio supremo può essere realizzato secondo varie modalità sul piano della forma di governo, una volta assicurato il pieno godimento dei diritti fondamentali (specie con riguardo all'efficace tutela del pluralismo del sistema di media, per la circolazione delle idee ed opinioni) e l'idonea efficienza degli organi di garanzia.

La vigente Costituzione prevede un modello in cui è prevista, nella prospettiva considerata, la centralità dell'organo parlamentare, come ricordato dalla Corte nelle sentt. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017.

Tale ruolo equilibrante si può, tuttavia, determinare anche in altri modi, garantendo comunque, quale esito finale, una bilanciata divisione dei poteri, sempre coniugata, sullo sfondo, con la tutela dei diritti fondamentali e delle funzioni di garanzia.

Si può, quindi, variare la forma di governo, restando nel paradigma fondamentale della forma di stato di democrazia pluralista, intesa in questo suo nucleo essenziale.

La Carta del 1948, contenutisticamente appartenente al *genus* delle democrazie pluraliste, non è quindi, in linea di principio, al di là delle scelte specifiche effettuate al momento della sua scrittura, chiusa ad altre tipologie di forma di governo, incluso il presidenzialismo ed il semipresidenzialismo, potendosi procedere a una revisione in tal senso, per come detto, alla condizione di creare, in funzione della tipologia prescelta, i pesi e contrappesi per la prevenzione della tirannia della maggioranza.

E' in questo contesto di principio che, a mio avviso, va collocata la valutazione, sollecitata nel presente dibattito, delle possibili traiettorie che potrebbe assumere l'intervento di revisione sulla Costituzione.

Il semipresidenzialismo, il presidenzialismo e la stessa ipotesi neoparlamentare potrebbero, come si diceva, essere oggetto di un intervento riformatore, ma richiederebbero, sulla base di quanto sopra



evidenziato, delle ampie revisioni intese a realizzare il loro equilibrato dimensionamento nella trama costituzionale, con l'insorgenza delle controindicazioni metodologiche sopra poste in evidenza a proposito delle riforme "organiche".

Restano comunque ferme le valutazioni connesse alla compatibilità con il contesto politico-sociale in cui dovrebbe essere effettuato il *transplant* della forma di governo, messe in rilievo, a livello di posizioni dottrinarie, anche nel dibattito del 17 maggio¹¹, ma che occorre, per altro, ritenere siano fattori, *rebus sic stantibus*, connessi (al) ma non facenti parte del quadro strettamente giuridico (ed in tale prospettiva va, a mio avviso, inquadrata la portata dell'O.d.G. Perassi ove si parlava di rispondenza della forma di governo alle "condizioni della società italiana").

4. Il più sopra menzionato ed auspicato "minimalismo riformatore" appare, quindi, allo stato, compatibile con soluzioni comprese nello specifico perimetro della razionalizzazione del parlamentarismo, dovendosi ritenere rilevante, ai fini dell'obiettivo da conseguire, il modello tedesco del cancellierato (comprensivo della posizione sovraordinata rispetto ai ministri, con potere di direttiva; titolarità esclusiva del rapporto fiduciario; potere di nomina e revoca dei ministri ecc.), così come anche ampiamente emerso tra i pareri della maggioranza degli intervenienti, nel corso del dibattito del 17 maggio.

Restano sul tappeto, comunque, al riguardo, alcuni snodi su cui aprire una ponderata riflessione rispetto al trapianto del modello, quali la caratura adeguata della sfiducia costruttiva, dei meccanismi dello scioglimento anticipato e dell'instaurazione del rapporto di fiducia, a mezzo di elezione parlamentare, anche attraverso ipotesi di coinvolgimento del Parlamento in seduta comune.

Tali ultimi profili vanno attentamente valutati, anche al fine della salvaguardia del nucleo essenziale ed irrinunciabile del ruolo del Presidente della Repubblica, quale fulcro dei meccanismi di garanzia, così come consolidatosi (anche qui come ampiamente riconosciuto in sede di dibattito del 17 maggio) nell'evoluzione dell'ordinamento repubblicano.

Allo stesso tempo, vanno certamente elaborati strumenti intesi a rafforzare lo statuto del governo in Parlamento, specie per gli iter normativi, trovando soluzioni equilibrate, che evitino, comunque, la tirannia della maggioranza. Mi lascia perplesso, per altro, la soluzione radicale, da taluno proposta, di abolire del tutto l'istituto del decreto-legge, nell'ambito di una riflessione sull'area del potere normativo dell'esecutivo (quest'ultimo da sottoporre, comunque, ad una rivisitazione, in relazione ai recenti richiami presidenziali): ciò anche alla luce della genesi storica di tale tipo di atto normativo, che tenderebbe a

¹¹ Vedi, da ultimo, tuttavia, in senso contrario, le riflessioni di A. Carrino, *Nuova Repubblica. Quale presidenzialismo per l'Italia?*, Mucchi Editore, Modena 2023, passim.



riemergere comunque, in poco rassicuranti paludamenti romaneschi, in contesti emergenziali, la cui ricorrenza ha iniziato ad essere tragicamente frequente.

Infine, nell'ottica sopra ricordata, appare condivisibile ritenere che il rafforzamento del governo dovrebbe essere bilanciato dal consolidamento dei controlli-garanzia, sia in sede parlamentare che extraparlamentare, sia pure con una intensità inferiore a quella necessaria, per come sopra si ricordava, nell'ipotesi di un cambio vero e proprio di tipologia di forma di governo.

Oltre che il completamento delle riforme necessarie a ristabilire l'equilibrio sistematico della Costituzione sul piano delle maggioranze richieste per gli organi di garanzia, a seguito della riduzione del numero dei parlamentari, potrebbe introdursi l'inchiesta di minoranza, anche sul piano dell'esperibilità di alcuni mezzi conoscitivi e forme di ricorso in via diretta alla Corte costituzionale, nell'ottica della tutela dei diritti e delle minoranze. Ma queste sono ipotesi che andrebbero introdotte *step by step*, come suggerito da Nicola Lupo.

La revisione, così intesa, deve poi trovare un idoneo momento di integrazione ed attuazione in sede di fonti primarie, attraverso adeguamenti dei regolamenti parlamentari (già in atto, sempre per effetto della riduzione del numero dei parlamentari) e soprattutto della legge elettorale, della legislazione elettorale di contorno e della regolamentazione partitica.

L'ormai acclarata perdita, da parte dei partiti politici, del ruolo di intermediazione diviso dall'art. 49 Cost., richiede una legge sui partiti ispirata alla disciplina tedesca, configurante un idoneo statuto, inteso a costruire ed a garantire le condizioni di tale ruolo, per rifondare quella legittimazione a suo tempo conquistata "sul campo", sulla base della partecipazione (al) ed allo sviluppo del patto costituente ed oramai ampiamente superata. Compresa in tale statuto è la regolamentazione del finanziamento della vita politica, con il mantenimento di un adeguato controllo e di regole di trasparenza, coniugati ad una ponderata reintroduzione dei sussidi pubblici, però legati a radicamento sociale e a un tasso di democraticità anche interna, ben parametrato e non solo prospettato.

Per quanto riguarda la legge elettorale, quella attuale è ancora disseminata di marchingegni "partitocratici" che incidono negativamente sul potere di scelta dell'elettore, in contrasto con le indicazioni, più volte richiamate in questa sede, della Corte costituzionale.

La rimodulazione di tale legge appare necessaria, per restituire quella che Enzo Cheli¹² definisce la "sua funzione primaria e naturale di regola del gioco diretta non tanto a favorire una vittoria o una sconfitta di parte, quanto il buon funzionamento complessivo delle istituzioni rappresentative".

Per conseguire ciò che, con condivisibili argomentazioni, il Sottosegretario Mantovano ha individuato, nel dibattito del 17 maggio, come l'obiettivo essenziale della riforma e cioè una maggioranza parlamentare

¹² E. Cheli, *Quale riforma elettorale?*, 9 dicembre 2020, <https://www.rivistailmulino.it/a/quale-riforma-elettorale>



stabile e coesa ed in grado di rapportarsi al Governo nell'ortodosso funzionamento del modello parlamentare, occorrono correttivi idonei, a livello di legge elettorale, quali una ragionevole soglia di sbarramento o un premio di maggioranza legato ad una soglia minima, come delineato dalla Corte (in unione, come accennato a riforme regolamentari intese a rendere non convenienti i cambi di gruppo parlamentare), nonché l'indicazione sulla scheda del candidato premier.

Infine, sul piano della legislazione elettorale di contorno, appare opportuna una riforma della legge n. 28 del 2000 per regolamentare i fenomeni sulla rete, sia sul piano dell'informazione, sia sul piano delle forme attive di comunicazione politica in una, comunque inevitabile, sinergia con il livello sovranazionale e internazionale. Accanto a ciò, va rimeditata la disciplina del servizio pubblico, sul piano di una sua presenza su Internet con l'assunzione di una veste ad hoc per il tipo di mezzo, per assicurare una più ampia declinazione, anche nel senso di un ruolo di riequilibrio, del pluralismo informativo.