

PAPER – 7 GIUGNO 2023

Revisioni costituzionali “puntuali” e “a  
tappe” della forma di governo.  
Perché no?

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
LUISS Guido Carli – Roma



# Revisioni costituzionali “puntuali” e “a tappe” della forma di governo. Perché no?\*

**di Nicola Lupo**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
LUISS Guido Carli – Roma

## 1. Premessa

Ringrazio molto del coinvolgimento in questa iniziativa che reputo assai opportuna, come prima occasione pubblica di confronto del Governo con un ampio spettro di costituzionalisti sulle prospettate riforme istituzionali relative alla forma di governo. Vi ho aderito volentieri, come sempre faccio quando chi riveste cariche politiche o istituzionali lo chiede e lo fa con modalità che mi sembrano corrette e potenzialmente utili, e sono contento che in molti abbiano accettato questo invito, a prescindere dalle preferenze politiche, ideologiche o culturali, perché ritengo che siamo a pieno titolo nell’ambito di ciò che è richiesto ai costituzionalisti.

Ho letto con attenzione, in proposito, il bel libro di Gustavo Zagrebelsky, uscito da qualche giorno e dedicato appunto al ruolo della scienza costituzionalistica e ai suoi cultori, e condivido appieno il suo richiamo a non trasformarsi in meri “tecnici del diritto”, bensì a tenere sempre in primo piano i principi fondamentali e i valori della Costituzione, evitando una visione meramente strumentale o tattica della carta fondamentale e del diritto costituzionale. Tuttavia, diversamente da quel che li è sostenuto<sup>1</sup>, non credo che i costituzionalisti (quelli “veri” o “buoni”, contrapposti rispetto a coloro che sono spregiativamente qualificati come “costituzionisti”) possano limitare il loro campo di attività alle sole aule universitarie – che pure rappresentano naturalmente il centro della nostra attività – e, al più, in seno alle Corti, specie costituzionali, europee o internazionali. È invece utile e necessario che i costituzionalisti frequentino altresì i poteri diversi da quello giurisdizionale, a partire dal potere legislativo e dal potere esecutivo: che svolgano perciò il loro ruolo, che è e resta quello di costituzionalisti in senso proprio, anche in queste sedi. Certo, sono sedi più scomode, nelle quali si pratica il diritto (anche) costituzionale e nelle quali in qualche misura occorre “sporcarsi le mani”, ma sono sedi in cui a maggior ragione il loro

---

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

<sup>1</sup> Cfr. G. Zagrebelsky, *Tempi difficili per la Costituzione. Gli smarrimenti dei costituzionalisti*, Laterza, Roma-Bari, 2023, spec. p. 62 (“i costituzionalisti operano come castori per la solidità della costituzione, stando per lo più nelle scuole e nelle università, nei tanti luoghi dove si fa cultura costituzionale, e, al vertice, nei tribunali di ogni grado, fino ai tribunali supremi e costituzionali”).



contributo è opportuno e apprezzabile, a patto ovviamente che sia svolto in coerenza con i principi e i valori del costituzionalismo.

Se il riformismo istituzionale, ma anche la legislazione e l'attività di governo, vedessero del tutto escluso ogni apporto della scienza costituzionalistica non credo si tratterebbe di una bella notizia. Da un lato, la Costituzione è una cosa seria e delicata, sulle cui modifiche è bene che (anche) i costituzionalisti dicano la loro. Dall'altro, i bilanciamenti tra i principi e i valori costituzionali, come ha riconosciuto lo stesso Zagrebelsky, il quale in tal modo ha preso le distanze da alcuni eccessi del cosiddetto “*legal constitutionalism*”<sup>2</sup>, vanno compiuti anzitutto dal legislatore, e solo in seconda battuta dai giudici (costituzionali e non).

## **2. Gli obiettivi della riforma istituzionale e il loro fondamento nell'attuale dinamica democratica**

Gli obiettivi del processo di revisione della forma di governo che c'è stato prospettato mi paiono complessivamente condivisibili e mi sembra che essi possano essere sintetizzati lungo tre direttrici di fondo.

In primo luogo, il rafforzamento del ruolo dei cittadini elettori. In secondo luogo, l'accrescimento della stabilità del Governo, con lo sviluppo dei poteri, al suo interno, del Presidente del Consiglio dei Ministri. In terzo luogo, la rivitalizzazione delle procedure parlamentari.

Le ragioni che possono richiamarsi a giustificare questi obiettivi sono molteplici e, per loro natura, variegata, e spesso anche risalenti nel tempo, come in molti hanno segnalato. Mi permetto qui di accennarne soltanto una per ciascun obiettivo, traendola dalle evoluzioni più recenti che caratterizzano la nostra dinamica democratica.

Quanto al rafforzamento del ruolo dei cittadini elettori, credo si tratti di un obiettivo reso più urgente dalla crescente disaffezione dei cittadini nei confronti delle elezioni e delle istituzioni pubbliche in genere, manifestatasi tra l'altro attraverso il crescente tasso di astensionismo in ogni tipo di appuntamento elettorale. Una disaffezione che in parte rappresenta una più che comprensibile reazione alle “promesse mancate” della svolta in senso maggioritario, che era nata in nome di un obiettivo simile (superare la “delega in bianco” ai partiti politici sulla formazione dei governi e sulla definizione delle loro politiche, come si disse allora)<sup>3</sup> e rivelatasi poi, all'opposto, specie alla luce della legge elettorale del 2005, un modo per delegare ai partiti politici, e ai loro vertici, pure la scelta dei rappresentanti in Parlamento; e in altra parte può ritenersi una conseguenza della digitalizzazione della società e della politica, che ha finito non soltanto per rendere ancor più recessivo il principale canale di partecipazione immaginato dai costituenti,

---

<sup>2</sup> Cfr. G. Zagrebelsky, *Tempi difficili per la Costituzione*, cit., p. 67 s. (“la composizione dei valori e dei principi è funzione primaria della politica non della giurisprudenza, ma alle corti spetta, tuttavia, stabilire i limiti oltre i quali, ragionevolmente, il bilanciamento operato dalla legge sconfinerebbe in sopraffazione”).

<sup>3</sup> Si veda, per tutti, alla vigilia di quella stagione, G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 1985, spec. p. 39 s.



ossia i partiti politici, ma altresì per accentuare la personalizzazione della politica e, soprattutto, per dotare i cittadini (e non solo loro) di una serie di strumenti assai immediati e intuitivi, i quali assicurano – o almeno danno la sensazione di poter garantire – livelli di attivismo democratico e di influenza nel “determinare la politica nazionale” (per riprendere la formula dell’art. 49 Cost.) assai maggiori di quelli che tendenzialmente discendono dal voto alle elezioni politiche.

Riguardo alla stabilità dei Governi, e al ruolo del Presidente del Consiglio, si è finalmente compreso – mi pare – come si tratti di esigenze che sono rese particolarmente pressanti, oltre che da un contesto internazionale che sta attraversando una fase inedita e per più versi assai delicata, dalle caratteristiche proprie delle dinamiche decisionali nell’Unione europea, incluse quelle del nuovo “metodo di governo” che si sta sperimentando nella definizione, nell’implementazione e nell’aggiornamento del PNRR-Piano nazionale di ripresa e resilienza, in un costante confronto con la Commissione europea e con gli altri Stati membri<sup>4</sup>. Si è cioè capito che l’integrazione europea, lungi dal “by-passare” il sistema istituzionale degli Stati membri dell’Unione – come spesso si è stati tentati di credere, specie in Italia, anche sulla spinta del pensiero federalista che ha a lungo ispirato tale percorso –, chiede a questo sistema nuove e sfidanti prestazioni, ponendolo inevitabilmente in competizione con i sistemi istituzionali degli altri Stati membri. Per fronteggiare tali sfide, e reggere il passo degli altri Stati membri, occorrono tanto una maggiore stabilità nell’indirizzo politico e nello stesso personale di governo, quanto una più efficace azione di coordinamento da parte del Governo e, soprattutto, del Presidente del Consiglio dei Ministri: l’interesse nazionale ha infatti bisogno di essere identificato, rappresentato e negoziato nelle sedi europee, e poi coerentemente attuato sul piano interno. Una continua e incisiva azione di coordinamento, dunque, in grado di operare sul piano politico come sul piano tecnico, che è indispensabile per muoversi efficacemente nelle sedi europee, ma che spesso è mal sopportata dai ministri e dalle amministrazioni ministeriali; e che in qualche modo va rivolta pure nei confronti delle regioni e degli enti locali, in forme ovviamente compatibili con la loro autonomia costituzionalmente garantita e coerenti con gli spazi diretti di intervento di cui tali soggetti dispongono nelle dinamiche europee.

Relativamente infine alle procedure parlamentari, mi pare abbastanza evidente che l’assetto istituzionale attuale sconta una fase di difficoltà delle Camere, quando invece ogni ipotesi di presidenzialismo o di Governo rafforzato presuppone un Parlamento rinvigorito e incisivo. La mancata revisione costituzionale del bicameralismo, pur a più riprese e in vari modi tentata, unita a una scarsa capacità di autoriforma da parte delle Camere, sta producendo pericolosi sbilanciamenti nel sistema istituzionale, spesso non in grado di assicurare né un adeguato livello di partecipazione alle opzioni di fondo, legislative e non, che

---

<sup>4</sup> Sia consentito il rinvio, anche per ulteriori indicazioni, a N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2022, pp. 729-755.



caratterizzano l'ordinamento, né forme incisive di controllo parlamentare sulle politiche pubbliche per come disegnate dal Governo e per come (in)attuata dall'amministrazione. Una scarsa capacità di auto-innovazione e auto-riforma del Parlamento che si è rilevata durante il Covid e che, sempre nella scorsa legislatura, è stata confermata all'indomani della riduzione del numero dei parlamentari, visto che le due Camere non sono state in grado di coordinarsi, al fine di volare alto e sfruttare appieno una finestra di opportunità che si era aperta nella seconda parte della XVIII legislatura. Da ultimo, la permanenza di ben 14 commissioni permanenti alla Camera (ormai quasi del tutto asimmetriche rispetto alle 10 del Senato) e, soprattutto, l'istituzione e la costituzione e delle commissioni bicamerali e delle commissioni (specie monocamerali) d'inchiesta mostrano come gli organi collegiali minori, anziché essere visti quali preziosissime risorse del sistema istituzionale democratico, tendano ormai ad essere ridotti essenzialmente a "poltronifici". Una tendenza che, evidentemente, non può che infondere tristezza a chiunque abbia a cuore i valori del costituzionalismo e del parlamentarismo.

Su come muoversi lungo queste tre direttrici e su quanto a fondo andare, oltre che sul se e come alterare, a questo scopo, l'attuale assetto della forma di governo parlamentare, spingendola fino ai suoi ultimi confini – e secondo alcuni anche oltre i medesimi – le opinioni sono, com'è naturale che accada, assai variegata: e su tutto ciò si sta svolgendo un intenso dibattito, tra le forze politiche e tra gli stessi costituzionalisti<sup>5</sup>. Non ritengo di poter affrontare qui questi temi nel merito, che sono evidentemente al centro del processo di riforma. Preferisco, nella restante parte di questo contributo, formulare qualche riflessione sul metodo attraverso cui procedere a queste revisioni costituzionali, nella consapevolezza che i nodi di merito e quelli di metodo si presentano, specie nel momento attuale, come strettamente intrecciati gli uni con gli altri.

### **3. Una indicazione dall'esperienza della XVIII legislatura: le revisioni costituzionali a carattere "puntuale"**

Nell'ormai quarantennale percorso del riformismo istituzionale italiano, è bene cercare di apprendere dall'esperienza ed evitare di ripetere gli errori già compiuti. A questo fine, credo perciò che abbia senso riflettere sulle indicazioni che 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 ben quattro interventi di micro-revisione costituzionale<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Per una equilibrata sintesi e per una argomentata difesa della forma di governo parlamentare cfr. ora, per tutti, E. Cheli, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 93 s.

<sup>6</sup> Il riferimento è alle 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



Il presupposto da cui muovo nel trarre ispirazione da quanto accaduto nella passata legislatura e nel provare a misurare vantaggi e svantaggi di questo metodo, ove si intenda ora applicarlo alla revisione della forma di governo, è che le riforme istituzionali si vogliano fare “sul serio”: in vista di una auspicabile stabilizzazione e maturazione del sistema politico-istituzionale italiano, rendendolo maggiormente in grado di inserirsi nei “procedimenti euro-nazionali” che si vanno moltiplicando, senza più bisogno di ricorrere all’espediente, senz’altro legittimo ma estremo, dei cosiddetti “governi tecnici”. E, perciò, che si ragioni di tali riforme non solamente per agitarle e attivarle, in termini più o meno generici, al fine di distrarre da altro l’opinione pubblica, e magari di aprirsi scenari multipli e al momento indefinibili relativamente alla seconda parte della legislatura, onde assorbire eventuali contraccolpi sulla tenuta della maggioranza che dovessero derivare dai prossimi appuntamenti elettorali. Se è così, credo che, rispetto all’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, sarebbe più proficuo e opportuno procedere “a tappe”, mediante una successione di micro-revisioni costituzionali “puntuali”: di emendamenti costituzionali, se si preferisce, da approvare nel rigoroso rispetto dell’art. 138 Cost. e con l’obiettivo di raccogliere, nella loro approvazione, il maggior livello di consenso possibile.

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 reciprocamente dimostrata dalle diverse forze politiche nella definizione e nell’approvazione delle 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).

#### **4. Una possibile articolazione in tre tappe del percorso riformatore (tanto per iniziare a ragionare)**

Va da sé che l’articolazione in più tappe può essere immaginata in modi e secondo criteri assai variegati, seppure sempre con l’idea 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;

---

riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall’insularità). 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 da ultimo, proprio nel giorno in cui si è svolto questo seminario, 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.

e ovviamente cercando di ridurre per quanto possibile gli interventi che vadano a novellare le medesime disposizioni della carta costituzionale.

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

In questa chiave, una prima tappa potrebbe in particolare consistere nell'attribuzione del potere di revoca dei ministri 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<sup>7</sup>, ma che evidentemente, per essere introdotto ora, dopo oltre 75 anni di prassi in senso opposto, ha bisogno di un emendamento costituzionale. A questa misura potrebbe accompagnarsi, nello stesso disegno di legge di revisione costituzionale oppure, se si preferisce interpretare in senso più rigoroso il requisito dell'omogeneità e della puntualità delle revisioni costituzionali, in un disegno di legge da esaminarsi in parallelo, un divieto di maxiemendamenti, assieme alla costruzione di procedimenti legislativi “a data certa” (in modo da ridurre il ricorso ai decreti-legge) e ad un potenziamento degli strumenti di controllo a disposizione dell'opposizione o delle minoranze parlamentari: innovazioni da leggersi come contrappeso all'accresciuto ruolo del Governo e come 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 rileggerle in contemporanea)<sup>8</sup>, 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<sup>9</sup>. 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,

---

<sup>7</sup> Cfr., anche per ulteriori indicazioni, F. Donati, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997, spec. P. 121 s.

<sup>8</sup> Cfr. M. Olivetti, *Articolo 88*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Vol. II*, II ed., Il mulino, Bologna, 2021, pp. 192-200, spec. 199.

<sup>9</sup> Cfr. E. Cheli, *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, n. 4, pp. 697-700, spec. 699.



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, presumibilmente 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 legge 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, in questa occasione, di alcuni dei principi di fondo che caratterizzano i sistemi elettorali di Camera e Senato)<sup>10</sup>.

## 5. Cenni ai vantaggi e agli svantaggi di revisioni costituzionali “puntuali” e “a tappe”

Come si accennava, non è 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, offrirebbe una serie di vantaggi. In particolare, partendo da riforme puntuali e ampiamente condivise, presenterebbe il pregio di mirare a costruire in modo graduale 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 della carta costituzionale.

Il metodo delle revisioni costituzionali “puntuali” e “a tappe” avrebbe 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, esso 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 di riforma al loro interno omogenei e ad oggetto puntuale, costruiti appunto in termini di emendamenti costituzionali<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Si può ricordare che un'indicazione in tal senso era contenuta nella relazione finale della c.d. “Commissione Letta-Quagliariello” (*Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2013, p. 72): “La Commissione ritiene che una legge così delicata come quella elettorale debba essere sottratta al capriccio o all'abuso delle maggioranze occasionali. Alcuni hanno perciò proposto che in Costituzione vengano fissati i principi essenziali del sistema elettorale. Altri, in maggioranza, hanno proposto di prevedere che le leggi elettorali siano approvate con leggi organiche”.

<sup>11</sup> Per accurate ricostruzioni del dibattito dottrinale e della prassi in proposito cfr. L. Pesole, *evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 2019, n. 2, pp. 1-55, spec. 38 s. e E. Griglio, *Le prospettive di riforma della Costituzione italiana: note di metodo*, in *Toruńskie Studia Polsko-Włoskie-Studi polacco-italiani di Toruń*, XVII, 2021, pp. 119-135 (in <https://apcz.umk.pl/TSP-W/issue/view/2345>).





Certo, gli svantaggi non mancano, e paiono essere rappresentati soprattutto dalla difficoltà insita nella gestione in Parlamento, tanto sul piano dei tempi quanto su quelli dei contenuti, di una tale molteplicità di disegni di leggi di revisione costituzionale, evitando ripetizioni e, soprattutto, contraddizioni dirette e indirette tra i diversi interventi<sup>12</sup>.

Va infine considerato che il carattere tendenzialmente omogeneo e puntuale di ogni disegno di legge di revisione costituzionale, impedendo o almeno ostacolando la logica dell'accordo su un "pacchetto", confezionato in modo tale da includere riforme che stanno a cuore alla maggioranza e altre predilette dall'opposizione – e altresì quelle a cui tengono le diverse forze 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, la costruzione di un accordo più equilibrato e complessivo potrebbe comunque essere agevolata e svilupparsi 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, ma soltanto quelle più controverse, salvaguardando perciò gli interventi ritenuti più urgenti e condivisibili.

## 6. Conclusioni

È forse inutile ribadire che ogni serio tentativo di revisione costituzionale sarebbe destinato al fallimento ove si adottasse il metodo di interventi riformatori che avvengano attraverso "blitz" unilaterali della sola maggioranza (o che siano il frutto di accordi tattici, più o meno occulti, con alcune parti dell'opposizione). È il metodo, se si ricorda, che tra l'altro ha condotto all'approvazione della "famigerata" legge elettorale del 2005, la quale, come ha riconosciuto, oltre 8 anni dopo la Corte costituzionale, contrastava chiaramente con molteplici principi costituzionali. E, a stare alle cronache, è il metodo che alcuni intenderebbero adottare per cambiare le regole del gioco istituzionale ed elettorale a livello locale: ad esempio, sopprimendo o comunque limitando drasticamente il ballottaggio per l'elezione dei sindaci e abolendo o comunque incrementando il numero massimo di mandati consecutivi di sindaci o presidenti di regione.

Rispetto a queste ultime ipotesi, mi sia consentito concludere esprimendo un dissenso piuttosto radicale sia quanto al metodo, sia quanto al merito delle riforme prospettate: per un verso, il ballottaggio nell'elezione dei sindaci, al di là di ogni calcolo di convenienza politica, ha rappresentato e tuttora

---

<sup>12</sup> Su questi rischi cfr. l'analisi di G. Piccirilli, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*. Atti del Convegno di Catanzaro, 8-9 giugno 2019, a cura di U. Adamo, R. Caridà, A. Lollo, A. Morelli, V. Pupo, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, pp. 27-68.



rappresenta un importante meccanismo di bipolarizzazione della dinamica politica e partitica; per altro verso, il limite massimo dei due mandati consecutivi è un limite necessario e connotato all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, la quale evidentemente prefigura una concentrazione di potere in capo ad un solo individuo, non a caso sistematicamente presente come caratteristica intangibile dei presidenzialismi (in senso ampio) negli Stati democratici.

Per quel poco che vale la mia opinione, ove venisse meno, in particolare, il limite dei due mandati per i Presidenti di Regione e per i sindaci dei comuni maggiori<sup>13</sup>, non esiterei a prendere posizione anche contro ogni ipotesi di introdurre, a livello nazionale, modelli di presidenzialismo e di elezione o legittimazione diretta, che personalmente sarei disponibile ad accettare, come ho cercato sommariamente di argomentare, ove tali modelli fossero realizzati nell'ambito di un percorso graduale e circondati da limiti e contrappesi precisi e inderogabili (tanto più forti e robusti, ovviamente, quanto più ci si muova in una logica propriamente presidenzialistica). Altrimenti, le modifiche in questione rappresenterebbero un pericoloso segnale nel senso della volontà dell'attuale maggioranza di allontanarsi dalla tradizione delle liberaldemocrazie, per guardare invece a esperienze, come quelle delle cosiddette democrazie illiberali, che purtroppo si vanno diffondendo persino all'interno dell'Unione europea.

---

<sup>13</sup> Limiti che peraltro sono stati già discutibilmente oggetto, con riferimento ai presidenti di regione, di interpretazioni che hanno reso possibile, in più casi, lo svolgimento di tre mandati consecutivi (cfr., per esempio, D. Coduti, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)) e, con riferimento ai sindaci, di una restrizione dell'ambito di applicazione (essendosi incrementato a tre mandati tale limite prima per i comuni con meno di 3.000 abitanti e poi per i comuni con meno di 5.000 abitanti: cfr., rispettivamente, l'art. 1, comma 138, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e l'art. 51 TUEL, come modificato dall'art. 3 della legge 12 aprile 2022, n. 35). Cfr. anche ora la sentenza n. 60 del 2023, ove la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità della legge della Regione Sardegna che consentiva ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti un numero massimo di quattro mandati consecutivi, e permetteva lo svolgimento di un massimo di tre mandati consecutivi ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ha tra l'altro sottolineato quanto segue: "La previsione del numero massimo dei mandati consecutivi – in stretta connessione con l'elezione diretta dell'organo di vertice dell'ente locale, a cui fa da *ponderato contraltare* – riflette infatti una scelta normativa idonea a inverare e garantire ulteriori fondamentali diritti e principi costituzionali: l'*effettiva par condicio tra i candidati*, la *libertà di voto* dei singoli elettori e la *genuinità* complessiva della competizione elettorale, il *fisiologico ricambio* della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa *democraticità* degli enti locali" (corsivi aggiunti). Sempre la Corte ha ricordato come tale limite appaia a maggior ragione giustificato in ragione dell'allungamento da 4 a 5 anni del mandato dei sindaci.