

## **LE RIFORME COSTITUZIONALI: OBIEZIONI PROCEDURALI E SOSTANZIALI E (POCO EDIFICANTI) POSIZIONI "IDEOLOGICHE"**

*1. L'attuale dibattito sulle riforme costituzionali. – 2. Le superabili (e superate) obiezioni derivanti dall'immodificabilità dell'art. 138 Cost. – 3. Segue. L'art. 116, comma 3 Cost.: una procedura di modifica "interna" alla Costituzione alternativa all'art. 138. – 4. Il nodo teorico sostanziale: i limiti del potere costituito di revisione costituzionale – 5. Le riforme costituzionali e la responsabilità della politica. – 6. Il costituzionalismo che serve alla Costituzione.*

### **1. L'attuale dibattito sulle riforme costituzionali.**

Il 29 maggio 2013 la Camera e il Senato hanno approvato le mozioni, presentate dai Gruppi di maggioranza e da altri Gruppi, concernenti l'avvio del percorso delle riforme costituzionali.

Con l'approvazione delle mozioni, inoltre, le Camere hanno preso atto dell'intendimento del Governo sia di avvalersi di una commissione di esperti per l'approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale, sia di estendere il dibattito sulle riforme alle diverse componenti della società civile, anche attraverso il ricorso a una procedura di consultazione pubblica.

Per quanto riguarda il contenuto delle riforme, le due mozioni richiamano le seguenti questioni: la forma di Stato (da intendersi come rapporti tra lo Stato e i diversi enti territoriali) la forma di governo, il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari e la riforma del sistema elettorale, la quale – secondo le mozioni – dovrà essere coerente e contestuale con il complessivo processo di riforma costituzionale.

In attuazione delle due mozioni approvate dalla Camera e dal Senato, in data 5 giugno il Governo ha presentato al Senato un disegno di legge costituzionale che prevede l'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, che dovrà essere approvato seguendo l'*iter* previsto dall'art. 138 della Costituzione.<sup>1</sup>

Il provvedimento (recante "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali") delinea una procedura speciale per la revisione costituzionale, derogatoria del procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione e del procedimento di formazione della legge di cui all'art. 72 della Costituzione stessa.<sup>2</sup>

I passaggi sopra delineati, ed altri più strettamente politici che non rilevano in questa sede, hanno innestato un dibattito in cui, oltre alle voci favorevoli, sono presenti posizioni critiche sul "metodo" (l'iniziativa governativa, la nomina di una Commissione di esperti, il d.d.l. costituzionale di modifica degli articoli 138 e 72 Cost....) e nel "merito" (l'opportunità politica delle riforme costituzionali, la loro coerenza con il sistema di valori repubblicani....).

\* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Torino [ [annamaria.poggi@unito.it](mailto:annamaria.poggi@unito.it) ].

<sup>1</sup> L'iniziativa governativa, pertanto, è scaturita dalle mozioni parlamentari e non viceversa, come asserito da M. SICLARI, *Una nuova deroga-sospensione dell'art. 138*, in M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Aracne, 2013, 11, secondo la prima contrasterebbe con la predominante volontà della maggioranza parlamentare

<sup>2</sup> Il procedimento di revisione costituzionale previsto dal d.d.l. 813 deroga a quello di cui all'art. 138 Cost., oltre che per la presenza stessa del Comitato, per i seguenti aspetti: la previsione di termini temporali sia per la conclusione di tutto il procedimento (art. 4, c. 1), sia per il completamento dell'esame dei progetti di legge all'interno di ciascuna Camera (art. 4, c. 3); il dimezzamento dell'intervallo che deve intercorrere fra la prima e la seconda deliberazione di ogni Camera (art. 4, c. 4); la possibilità di sottoporre la legge o le leggi costituzionali al referendum anche qualora siano state approvate, nella seconda votazione, da ciascuna delle due Camere a maggioranza dei due terzi dei loro componenti (art. 5).

Come si cercherà di argomentare più avanti le posizioni critiche attinenti il “metodo”, incentrate prevalentemente sulla procedura derogatoria dell’art. 138, paiono fondate su argomentazioni in larga parte superate e superabili,<sup>3</sup> mentre è quanto mai rilevante dibattere sul “merito”, sia con riguardo all’ estensione e profondità di tali eventuali riforme e alla loro incisione sui valori repubblicani, sia in relazione alla loro utilità politica.<sup>4</sup>

Dietro tali ultime questioni, infatti, emerge e riemerge continuamente il tema con cui ogni costituzionalista deve confrontarsi, e cioè la “concezione” della Costituzione.

## 2. Le superabili (e superate) obiezioni derivanti dall’immodificabilità dell’art. 138 Cost.

Le obiezioni più articolate sulla procedura contenuta nel d.d.l. n. 813 si fondano principalmente su due elementi: la natura “disomogenea” delle leggi costituzionali che scaturirebbero dalla sua attuazione (posto, infatti, che l’art. 138 prevede solo riforme costituzionali “parziali” e non totali) e l’impossibilità di operare modifiche costituzionali con procedimenti e fonti diverse da quella prevista dall’art. 138 Cost.<sup>5</sup>

La *lex generalis* costituita dall’art. 138, in questa prospettiva, non consentirebbe infatti revisioni costituzionali significative, con la conseguenza che la *lex specialis*, costituita dal d.d.l. in parola sarebbe illegittima poiché consentirebbe, secondo la dottrina in questione e, la modifica di ben 69 articoli della Costituzione

Inoltre il d.d.l. 813 urterebbe contro la teoria della costituzione, secondo cui la revisione della costituzione è una garanzia della Costituzione stessa e della sua rigidità. Nessuna legge costituzionale, in questa ottica, potrebbe porsi “al di sopra” dell’art. 138: “il Parlamento così disponendo, cesserebbe di esercitare le sue funzioni nelle forme e nei limiti della Costituzione, poiché si porrebbe esso stesso al di sopra della fonte che gli ha conferito i poteri”.<sup>6</sup> Solo il “potere costituente”, in sostanza, potrebbe modificare la fonte sulla produzione.

Con riguardo a tale seconda argomentazione si tratta di obiezioni già avanzate con riguardo alle leggi costituzionali n. 1 del 1993 (Commissione bicamerale De Mita-Jotti) e n. 1 del 1997 (Commissione bicamerale D’Alema), su cui la dottrina si è già confrontata dividendosi tra quanti ritengono non modificabile la Costituzione con procedimenti derogatori dell’art. 138 e, quanti, più ragionevolmente a parere di chi scrive, lo ritengono possibile negli stessi limiti previsti per la revisione della Costituzione<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Perplesità sul procedimento di revisione costituzionale previsto dal d.d.l. n. 813 sono espresse, a vario titolo, da G. AZZARITI, *Le riforme a passo di bulldozer*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 8.7.2013; P. CARETTI, *L’ennesimo “revival” della Grande Riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/13; A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. n. 813 Sen*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/13; A. RUGGERI, *Verso una revisione della forma costituzionale dello Stato*, in *Rivista AIC*, 3/13, 6; P. CARNEVALE, *Art. 138 vs art. 138 ovvero della revisione della revisione*, in M. SICLARI (cur), *L’istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, Aracne, 2013, 37, ss.; G. SERGES, *Notazioni minime a margine del progetto d’istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, in M. SICLARI (cur), *op. cit.*, 21, ss. Uno degli aspetti su cui si appunta la maggior parte delle critiche concerne l’imposizione di termini temporali tassativi, che condiziona restrittivamente non solo i lavori parlamentari (G. AZZARITI, *op. cit.* e Id., *Tra crisi economica e scambio politico*, in M. SICLARI (cur), *op. cit.*, 97; A. PACE, *op. cit.*, 5, s.; A. RUGGERI, *op. cit.*, 6; P. CARNEVALE, *op. cit.*, 44.); ma anche il dibattito pubblico (P. CARETTI, *op. cit.*, 7; M. MANETTI, *Il valore (negativamente) esemplare del percorso prescelto per le riforme istituzionali*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 22.07.2013). Altri profili valutati negativamente concernono il ruolo chiave che il Governo svolgerebbe in tutto il procedimento (A. PACE, *op. cit.*, 5) così come la possibilità di richiedere il referendum indipendentemente dal quorum di approvazione delle leggi (P. CARNEVALE, *op. cit.*, 50), con il conseguente rischio di minare quell’equilibrio fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta voluto dall’art. 138.

<sup>4</sup> In questa prospettiva, tra gli altri, secondo sensibilità e motivazioni diverse A. ANZON-DEMME, *La nuova strada per le riforme: non illegittima, ma rischiosa*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2013; P. RIDOLA, *L’innovazione costituzionale tra indirizzo politico ed emergenza costituzionale* in M. SICLARI (a cura di) *L’istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali cit.*, 68 che, peraltro, richiama la prospettiva di B. ACKERMAN secondo cui *foundations, transformations, interpretation* costituiscono un circuito comprensivo e comunicativo; F. SORRENTINO, *Riforma della Costituzione e responsabilità dei costituzionalisti* in M. SICLARI (a cura di), *L’istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali cit.*, 78, che ritiene inopportuno più che incostituzionale il d.d.l. n. 813; S. STAIANO, *Revisione costituzionale come volontà inerte e rappresentazione di sé* in M. SICLARI (a cura di), *L’istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali cit.*, 84 che correttamente individua il nucleo intangibile dell’art. 138 nel punto di equilibrio tra deliberazione parlamentare e deliberazione popolare; R. BALDUZZI, *Le riforme istituzionali nella XVII Legislatura*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 4, s

<sup>5</sup> A. PACE, *Un procedimento “speciale derogatorio”, “straordinario”, “in rottura della Costituzione”...a anche illegittimo ex art. 138. Note critiche al d.d.l. n. 813 AS 8n. 1359 AC*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> In qualche misura strumentale pare invece la posizione di chi come M. VILLONE, *Cinque domande su saggi e riforme*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/2013, mentre oggi critica aspramente il d.d.l.n. 813 sotto il profilo delle stringente temporalità che delinea per il percorso delle riforme (18 mesi) difendeva invece convintamente (in qualità di Presidente della Commissione affari costituzionali del Senato nella seduta del 30 luglio 1996) il ddl costituzionale poi divenuta legge costituzionale n. 1 del 1997 che prevedeva termini assai più stringenti ed inoltre comprimeva assai pesantemente di quanto non faccia oggi il d.d.l. n. 813 la sovranità del Parlamento.

Oltre alle argomentazioni già fornite dalla dottrina in quelle circostanze, è forse utile rammentare come le tesi sull'immodificabilità dell'art. 138<sup>8</sup> per procedere alle revisioni della Costituzione, hanno già mostrato le loro conseguenze perverse in termini di garanzie costituzionali. Non aver modificato quella norma dopo il mutamento del sistema elettorale da proporzionale a maggioritario ha reso di fatto la Costituzione più facilmente aggredibile dalle maggioranze parlamentari,<sup>9</sup> a conferma che gli irrigidimenti eccessivi sulla modificabilità dell'art. 138 producono effetti opposti a quelli desiderati.

In questa prospettiva mi paiono, dunque, più che fondate e condivisibili le motivazioni di chi ritiene non illegittimo il d.d.l. n. 813,<sup>10</sup> aderendo alla dottrina secondo cui sono costituzionalmente ammissibili deroghe alla procedura ordinaria, purchè siano rispettose dei limiti e dei principi supremi validi in generale per la revisione della Costituzione.<sup>11</sup>

### **3. Segue. L'art. 116, comma 3 Cost: una procedura di modifica "interna" alla Costituzione alternativa all'art. 138.**

Vi è poi un'argomentazione non richiamata nel dibattito attuale o perlomeno largamente sottovalutata, e cioè che, in realtà, la possibilità di modifica della normativa costituzionale attraverso un procedimento e una fonte alternativa a quelli previsti nell'art. 138 è ormai "interna" alla Costituzione stessa.

L'art. 116, comma 3, infatti, prevede la possibilità che ad una o più Regioni ordinarie si possano applicare norme costituzionali diverse da quelle previste nel Titolo V (certamente gli artt. 117, 118, e 119) in seguito ad un procedimento e una fonte (legge parlamentare rinforzata) diversi da quelli previsti nell'art. 138.

Certo, si tratta di modifiche concepite come transitorie o comunque revocabili e non applicabili alla generalità delle Regioni, ma ciò non toglie che quella norma abbia introdotto una possibilità di modifica della Costituzione, diversa da quella prevista dall'art. 138. In questi casi, infatti, non è sospesa l'applicazione di una o più norme costituzionali nei confronti di una o più Regioni ordinarie, bensì a queste ultime si applicano norme diverse da quelle previste dalla Costituzione e introdotte con un procedimento diverso dall'art. 138 Cost.

Secondo parte della dottrina la possibilità di deroga alla normativa costituzionale con procedure diverse dall'art. 138 "non rappresenta certo una novità, né si può dire che la previsione dell'art. 116, comma 3, costituisca la prima ed unica ipotesi di questo tipo nel nostro ordinamento".<sup>12</sup> Oltre alle molte previsioni contenute negli Statuti speciali (che tuttavia sono autorizzati alla deroga dalla stessa Costituzione) basti rammentare le leggi cost. 1/1999 e 2/2001 che prevedono diverse ipotesi in cui ad una fonte diversa dalla legge costituzionale è consentita l'introduzione di modifiche o deroghe alle norme contenute nelle stesse leggi costituzionali, approvate con il procedimento di cui all'art. 138 Cost.

Un'altra ipotesi, ancora, è direttamente prevista dalla stessa Costituzione all'art. 122, comma 5 dove è introdotta una esplicita possibilità di deroga alla Costituzione da parte degli statuti ordinari. Lo statuto delle Regioni ordinarie, in sostanza, può permanentemente derogare non solo l'art. 122, comma 5, ma tutte le altre disposizioni costituzionali ad esso connesse.

La "decostituzionalizzazione formale" che in tali casi si realizza è stata giustificata dalla dottrina<sup>13</sup> in base a due considerazioni assai diverse: la piena realizzazione dell'autonomia regionale e il fatto che le fonti autorizzate a derogare (o modificare) le norme di tipo costituzionale non acquisiscono per ciò stesso natura di fonte costituzionale, ma fungono da "condizione risolutiva" dell'efficacia delle norme costituzionali modificate.

<sup>8</sup> Che anche A. ROSS che per primo l'aveva sostenuta (con la nota argomentazione secondo cui una norma non può disporre di se stessa) l'ha successivamente revocato in dubbio. Infatti nel saggio *On Self-Reference and a Puzzle in Constitutional Law* (1969) in *Critica del diritto e analisi del linguaggio*, Bologna, 1982, 205 finisce con l'ammettere che la medesima norma sulla revisione potrebbe leggersi come norma che consente all'autorità che istituisce di delegare il suo potere.

<sup>9</sup> Come avevano proposto all'indomani dell'approvazione delle nuove leggi elettorali proposto A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, *Giur cost.*, 1993, 4150 secondo cui in virtù di un non modificato art. 138 Cost. una maggioranza relativa può modificare la Costituzione, essendosi trasformata in una maggioranza assoluta.

<sup>10</sup> V. *supra* nota 4.

<sup>11</sup> Nella scia dell'impostazione seguita, tra gli altri da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 1237 ss. e L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 165 ss.

<sup>12</sup> M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune* cit., 71

<sup>13</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 171-172

Certo si potrebbe obiettare che in questi casi non si tratta di revisione costituzionale, bensì di, appunto, “decostituzionalizzazione” di una parte della Costituzione, oppure di deroghe specifiche, o, ancora, di momentanee sospensioni dell’efficacia di norme costituzionali. In realtà si tratta di obiezioni formali che sottovalutano il dato fondamentale e cioè che si tratta di tutte ipotesi in cui una o più norme della Costituzione risultano superate attraverso l’adozione di procedimenti derogatori, ovvero di fonti alternative all’art. 138.

Dunque, le previsioni di derogabilità dell’art. 138 finalizzate alla modifica di norme costituzionali, sono già in realtà “interne” alla Costituzione.

Ora, alla luce di quanto sopra rammentato e senza giungere ad affermare una generale derogabilità dell’art. 138, risulta comunque poco convincente l’affermazione secondo cui “*l’unico procedimento legittimo per effettuare modifiche costituzionali è tutt’oggi, secondo l’art. 138, quello ordinario e bicamerale esplicitamente previsto dall’art. 72 comma 4 che conduce all’approvazione di una legge costituzionale sulla quale il popolo potrà essere chiamato ad esprimersi con un referendum confermativo*”<sup>14</sup>.

Peraltro occorrerebbe ricordare che la modifiche “interna” al procedimento di cui all’art. 138 (in particolare l’art. 116, comma 3 e l’art. 122, comma 5) è stata introdotta con una revisione costituzionale, quella del 2001, approvata secondo il procedimento previsto dall’art. 138 Cost.

#### **4. Il nodo teorico sostanziale: i limiti del potere costituito di revisione costituzionale.**

Altro e diverso discorso riguarda il “merito” delle riforme, e cioè l’opportunità di procedere a riforme estese della normativa costituzionale che attengono non a singole norme ma ad interi istituti come è oggi in discussione (sulla scia di un dibattito trentennale) e che attengono al bicameralismo, alla forma di Sato (con riguardo ai rapporti tra Stato ed altri enti territoriali) e alla forma di governo.

Bene, pertanto, ha fatto chi ha richiamato a concentrarsi su questioni diverse da quelle procedimentali, quali l’opportunità politica della riforma costituzionale<sup>15</sup>, ovvero l’estensione della stessa rispetto ai limiti di un potere di modifica “costituito”.<sup>16</sup>

Sui limiti, come noto, la dottrina si è interrogata relativamente al confine tra l’esercizio del potere costituente e del potere costituito e, in particolare sulla quantità e qualità delle modificazioni possibili nell’ambito dell’esercizio di quest’ultimo, individuando tre prospettive diverse.

Per alcuni non vi sarebbe gerarchia tra i due poteri: il potere costituito, sebbene originante da fatti storici successivi avrebbe la stessa forza di quello costituente; forza basata sulla effettività più che sulla conformità a regole precostituite. Se così non fosse, infatti, non sarebbe possibile affermare neppure astrattamente la possibilità di revisione della Costituzione, poiché un potere cui si attribuisce una forza minore non potrebbe modificare l’atto prodotto da un potere superiore. I limiti al procedimento di revisione, in questa prospettiva sono solo quelli espressamente previsti dalla Costituzione stessa.<sup>17</sup>

Per altri, al contrario, quella diversità si traduce, invece, in una preminenza di un potere (quello costituente) sull’altro (quello costituito) determinando, nel contempo la necessità di limiti nell’esercizio del secondo. Limiti assoluti e vigenti, al di là di ogni richiamo espresso.<sup>18</sup>

Secondo altri ancora, infine, anche il potere costituente è in ogni caso “espressione di un potere sottoposto a limiti”, fossero anche solo gli “autolimiti” che le forze politiche e sociali che danno origine alla Costituzione si impongono.<sup>19</sup> Le differenze nell’esercizio dei due poteri, pertanto riguarderebbero sostanzialmente la quantità delle limitazioni che i due poteri sopportano e per quanto riguarda il potere costituito questi sarebbero, oltre quelli esplicitati nella Costituzione, anche limiti taciti da circoscrivere “ai soli principi ideologici assolutamente fondamentali ed a quel minimo di strutture organizzative che siano con essi collegate da un necessario rapporto di strumentalità”.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> A. PACE, *Un procedimento “speciale derogatorio”, “straordinario”, “in rottura della Costituzione”...a anche illegittimo ex art. 138. Note critiche al d.d.l. n. 813 AS 8n. 1359 AC*, cit.

<sup>15</sup> A. ANZON-DEMMING, *La nuova strada per le riforme: non illegittima, ma rischiosa*, cit.

<sup>16</sup> S. STAIANO, *Revisione costituzionale come volontà inerte e rappresentazione di sé*, in M. SICLARI (a cura di), *L’istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, cit.

<sup>17</sup> S. M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 226 ss.

<sup>18</sup> P. BARILE-U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, *Nov. Dig.*, XV, Torino, 1968, 776 e A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia*, *Studi parl pol cost.*, 1995, 14 ss.

<sup>19</sup> C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento di revisione costituzionale*, *Scritti sulle fonti del diritto e sull’interpretazione* (1952), Milano, 1972, 16 ss.

<sup>20</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, I, Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1984, 323.

Tra le obiezioni indirizzate alle varie teorie volte ad estendere eccessivamente la categoria dei limiti impliciti,<sup>21</sup> una in particolare va evidenziata, anche alla luce dell'esperienza repubblicana, e cioè che una eccessiva restrizione del potere costituito di revisione nasconde un rovescio inquietante: più si allargano le zone della Costituzione ritenute formalmente intoccabili secondo procedimenti legalmente previsti, più si diffonde l'idea che per cambiare davvero deve per forza entrare in campo un illimitato (e ingovernabile) potere costituente.<sup>22</sup>

Ne abbiamo avuto una conferma significativa nel contenuto del Messaggio del Presidente Cossiga del 26 giugno 1991 concernente le riforme costituzionali e le procedure idonee per realizzarle, in cui l'accentuazione dei molti limiti impliciti era finalizzata a spianare la strada all'ingresso di un potere costituente. In quel Messaggio, non a caso si enfatizzavano i limiti alla revisione costituzionale connessi all'intangibilità della forma repubblicana ritenendo che a tale limite fossero connessi: "il principio del bicameralismo e forse anche quello del bicameralismo così detto paritario",<sup>23</sup> come pure la "forma di governo parlamentare nella forma classica".<sup>24</sup>

Se un insegnamento va tratto da quella vicenda, allora, è che l'eccessiva svalutazione delle regole sulla revisione costituzionale può facilmente tradursi nella svalutazione della stessa Costituzione. Dal momento che teorizzandosi tale svalutazione, la sola strada che resta aperta è il ricorso al potere costituente, il solo in grado di imporne un'altra.

## 5. Le riforme costituzionali e la responsabilità della politica

Il percorso sin'ora sommariamente tracciato sottende un'ovvia convinzione e cioè che di riforme costituzionali vi è bisogno. Vi è bisogno di rivedere il rapporto Stato-Regioni, come pure il bicameralismo paritario ed anche la forma di governo parlamentare. È su quest'ultima che si stanno accumulando le preoccupazioni più consistenti che giungono a prevedere sconvolgimenti da taluno ritenuti addirittura "eversivi".

A costoro mi permetto di sottoporre una riflessione non ideologica e di tono costituzionale più prettamente costituzionale: è così irragionevole sostenere che nel nostro Paese c'è qualcosa che non funziona e ciò è in parte connesso alla incredibile capacità che ha avuto il sistema dei partiti nel paralizzare, soprattutto, la funzionalità della forma di governo parlamentare?

Ora che qualunque forma di governo, ma quella parlamentare in particolare, sia significativamente influenzata dal sistema dei partiti, è noto e pacificamente accettato.

Allo stesso modo è evidente che il potenziale manipolativo dei partiti (nel bene e nel male, ovviamente) più di tanto non è coercibile. E di ciò erano assolutamente consapevoli i nostri Costituenti (da Calamandrei a Vittorio Emanuele Orlando) che dopo l'esperienza del Ventennio giustamente, pur consapevoli dei rischi di cui sopra, hanno affidato ai partiti il ruolo di mediatori per eccellenza della volontà dei cittadini nel concorrere alla politica nazionale (art. 49 Cost.).

Questo contesto (assolutamente condivisibile) di estrema fiducia nel sistema politico dei partiti, anche in quanto foriero di robuste iniezioni di democrazia partecipativa, è entrato in una crisi ormai irreversibile a partire dal 1992.<sup>25</sup>

Dal 1992, infatti, è andato in crisi non solo il sistema dei partiti ma con esso l'idea stessa di partito come forza di mediazione che riduce i rischi dei conflitti e che con la propria forza di rappresentazione assicura un apprezzabile grado di stabilità al sistema.

Oggi i nuovi attori politici (che nascono, si estinguono, si fondono continuamente) non reputano vincolanti i precedenti risalenti ad un contesto diverso. La destrutturazione dei partiti e del sistema dei partiti,

---

<sup>21</sup> Su cui v. G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, *Scritti in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 1183 ss.

<sup>22</sup> Sul punto sia consentito rinviare nuovamente alle argomentazioni svolte in A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra "attuazione" e "adeguamento" della Costituzione*, cit., 376 ss.

<sup>23</sup> Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991 a norma dell'art. 87 comma 2 Cost, in *Giur cost.*, 1991, punto 4.2.1.b)

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Quella data in realtà "certifica" una crisi iniziata da ben prima: tra le tante ricostruzioni v. almeno E. CHELI, *La "centralità" parlamentare, sviluppo e decadenza di un modello*, *Quad. cost.*, 1981, 343 ss e V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni (1981)*, *Scritti in onore di E. Tosato*, Padova, 1984, III, 212 ss. V. ancora la più recente ricostruzione di quel periodo di A. REPOSO, *Costituzione italiana: l'interlusio delle riforme*, *Scritti in onore di A. Loiodice*, Bari, Cacucci, 2012, I, 533 ss.

inoltre, non è corretta dalla formazione delle coalizioni, perché non vi sono regole convenzionali di coalizione.

In questo senso la crisi delle istituzioni cui assistiamo (instabilità del governo, incapacità decisionale del Parlamento...) è conseguente alla crisi dei partiti.

L'elenco delle situazioni in cui la crisi dei partiti ha influenzato le istituzioni sarebbe lungo, ma qualcuna va pur ricordata: le riforme elettorali sinora varate sono state tutte trasformate dai partiti; le crisi di governo sono state quasi tutte extraparlamentari, sino all'ultimo eclatante episodio della mancata formazione del governo dopo la tornata elettorale; persino l'istituto del Presidente della Repubblica è stato indirettamente trasformato dal modo di comportarsi ed essere dei partiti.

Ricordare questi elementi non può essere considerata la spia di un atteggiamento ostile o scettico rispetto alla politica o ai partiti.

Non si tratta, dunque, di revocare in dubbio la tesi di Elia, secondo cui ogni forma di governo include un contesto partitico potenzialmente in grado di condizionarla, per cui le regole sulla forma di governo, soprattutto parlamentare sono a "fattispecie aperta", e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo".

Si tratta, invece, di introdurre a livello costituzionale dei meccanismi che impediscano che la capacità conformativa dei partiti possa giungere a deformare le istituzioni costituzionali, introducendo regole e istituti che neutralizzino l'effetto paralizzante dei veti politici incrociati.

Certo ora come nel 1997 potrebbe scattare la corsa alla conservazione delle posizioni di potere e, dunque, alla paralisi di quelle riforme che inevitabilmente le intaccherebbero (v. la riduzione del numero dei parlamentari, oppure l'abolizione delle Province ovvero del bicameralismo...). Del resto nel fallimento della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nell'XI Legislatura un ruolo di primo piano lo ebbe la grave crisi che coinvolgeva il sistema dei partiti.

Proprio quella crisi fu causa non secondaria del fallimento delle riforme, mentre produsse una riforma dei sistemi elettorali che avrebbe dovuto, secondo molti, far uscire il Paese dalla sacca della crisi politica e dell'immobilismo.

Anche a livello dottrinale prevalsero le posizioni di coloro che sostenevano l'inutilità delle riforme istituzionali e costituzionali, pur secondo prospettive lontane ed ottiche differenti.<sup>26</sup>

Le vicende successive sono note: le riforme dei sistemi elettorali non hanno risolto i problemi istituzionali che sono rimasti tali ed anzi si sono aggravati: un bicameralismo insostenibile; una forma di governo parlamentare poco efficace e poco efficiente in termini di rendimento politico; un sistema di partiti non vincolato da alcuna regola costituzionale; un sistema di autonomie territoriale "instabile"; la sopravvivenza delle regioni speciali e la mancata diversificazione del regionalismo ordinario

Le riforme elettorali, dunque, non hanno risolto i problemi del Paese e neppure oggi, da sole, sono in grado di farlo. Certo esse sono un pezzo fondamentale della prospettiva di riforma ma fermarsi nuovamente solo ad esse significa ripercorrere gli errori del passato e, primo fra tutti, quello di ritenere "autosufficiente" il sistema politico, al di là delle regole costituzionali.<sup>27</sup>

## 6. Il costituzionalismo che serve alla Costituzione

Occorre dunque una politica che si riappropri del proprio ruolo e che guardi oltre i propri problemi, come pure occorre un costituzionalismo che serva davvero alla Costituzione.

Ciò che serve oggi in primo luogo è ridare forza al valore della legalità costituzionale, cioè dell'aspetto normativo e non solo valoriale della Costituzione. Occorre tornare a concepire la Costituzione non solo come un insieme di limiti e divieti, una cornice entro cui quasi tutto è teoricamente possibile e che

<sup>26</sup> Posizioni che vanno da coloro che si sono dichiarati ostili alle riforme costituzionali, qualunque esse siano (G. FERRARI, *Crisi e riforma delle istituzioni: intervista a Giuseppe Ferrari* a cura di Pietro Giuseppe Grasso, *Il Politico*, 1990, 413 ss.) a coloro che reclamano un "ritorno" alla Costituzione (S. GAMBINO, *Le riforme istituzionali fra patto costituzionale e crisi dei partiti*, in *Pol. Del dir.*, 1991, 60 ss.) a coloro che continuano a sostenere da tempo che l'art. 138 sarebbe ostacolo a riforme costituzionali organiche.

<sup>27</sup> Nella stessa prospettiva E. BETTINELLI, *Riforme omeopatiche e ossessione maggioritaria Scritto destinato a "La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente"*, a cura di Francesco Rigano, di imminente pubblicazione per i tipi di Pavia University Press, secondo cui la riforma del sistema elettorale conforme allo spirito dell'art. 49 Cost dovrebbe comportare conseguentemente una riduzione del numero dei parlamentari (artt. 56 e 57) e la trasformazione della Seconda Camera in un organismo deliberativo diverso (artt. 70-82).

serve unicamente ad individuare la linea ultima che separa il costituzionale dall'incostituzionale.<sup>28</sup> Una Costituzione la cui attuazione/applicazione da parte degli organi investiti di legittimazione democratica e considerata solo un "valore tendenziale",<sup>29</sup> non basta a superare le tante difficoltà

Al contrario, una Costituzione come "testo" comune di principi e "regole" che guidano e sostengono la comunità civile e politica e la vita delle istituzioni pubbliche e private. bensì un valore fondante

Costituzione come criterio e misura del diritto futuro, pretesa di vincolare positivamente lo Stato e il diritto, poiché le prassi decisionali autosufficienti e autogiustificantesi sono sempre in qualche misura arbitrarie.

Il modo più utile per preservare i valori di fondo della nostra Costituzione è, infatti, quello di adattarne le opzioni di fondo alla realtà che cambia.

Tra le motivazioni che rendono preferibile questa impostazione v'è n'è una dirimente e generale (che riguarda cioè sia le modifiche puntuali che quelle più estese), che si lega direttamente al valore rigido della Costituzione: le posizioni che estremizzano i limiti alla revisione sottovalutano le conseguenze negative, nel tempo, della divaricazione tra Costituzione scritta e interpretazioni della stessa.<sup>30</sup>

Conseguenze ben visibili nel nostro ordinamento costituzionale in quelle circostanze (che per la verità non hanno destato grandi preoccupazioni nei "difensori" della Costituzione) in cui talune interpretazioni di norme costituzionali sono giunte, a "superare" lo stesso testo scritto. Basti pensare all'art. 39 Cost ormai completamente oltrepassato dalla prassi della contrattazione collettiva in deroga, appunto, alla norma costituzionale; oppure al divieto di finanziamento alle scuole non statali di cui all'art. 33 Cost. ormai completamente superato da leggi che prevedono sostegni finanziari diretti alle scuole paritarie; ed ancora a talune norme sull'assetto delle autonomie locali che sono state interpretate oltre il testo scritto, come l'art. 118 nell'attuazione che ne diedero le leggi Bassanini; oppure ancora alla sistematica deroga al principio di unicità della giurisdizione, ritenuta inevitabile per strutturare forme di tutela giurisdizionale più rispondenti ad obiettivi di tutela che man mano andavano evidenziandosi: gli interessi legittimi; il danno erariale; il danno tributario...

In sostanza le posizioni che estremizzano i limiti alla revisione costituzionale cadono nella stessa contraddizione in cui cadono le posizioni di chi giustifica le interpretazioni in deroga alle disposizioni costituzionali scritte: la difesa di una Costituzione valoriale può andare di pari passo con la contestuale svalutazione della Costituzione scritta come fondamento normativo dell'ordinamento. La strenua difesa della rigidità si trasforma, nel tempo, in delegittimazione della Costituzione stessa.

---

<sup>28</sup> In questo senso R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, 158-159.

<sup>29</sup> Così F. CERRONE, *L'attesa dell'attuazione costituzionale e la crisi della politica*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2013, 6.

<sup>30</sup> A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra "attuazione" e "adeguamento" della Costituzione cit.*, 364-365.