

L'OSSESSIONE RIFORMATRICE. ALCUNE OSSERVAZIONI SUL PROCESSO DI REVISIONE COSTITUZIONALE PERMANENTE\*

**PAOLO BIANCHI\*\***

**Sommario**

1. Premessa. – 2. L'inattuazione. – 3. Il disgelo. – 4. Genesi della Grande Riforma. – 5. La retorica delle riforme come risposta alla crisi del sistema dei partiti. – 6. La Costituzione di maggioranza. – 7. La Costituzione dei "tecnici". – 8. Ascesa e declino dell'ultima Grande Riforma. – 9. Osservazioni conclusive.

**Suggerimento di citazione**

P. BIANCHI, *L'ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al Convegno "La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro", svoltosi il 20 marzo 2019 presso l'Università degli Studi di Camerino, ed è destinato agli scritti in onore di Antonio Ruggeri.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Camerino.  
Contatto: [paolo.bianchi@unicam.it](mailto:paolo.bianchi@unicam.it)

### 1. Premessa

La XVIII legislatura si è aperta con un intenso programma di revisione della Costituzione, da attuarsi per mezzo di interventi che, seppur «limitati, puntuali, omogenei», investono ampie parti della legge fondamentale. Apparentemente, anche le forze politiche oggi al governo, pur avendo contrastato la riforma naufragata il 4 dicembre 2016, hanno fatto propria l'idea che qualunque maggioranza parlamentare debba modificare la Costituzione.

Le pagine che seguono cercheranno di tracciare la linea continua della retorica delle riforme, soffermandosi sulle fasi di un processo di revisione in moto incessante da oltre tre decenni.

Il punto di vista prescelto, piuttosto che il merito delle riforme, privilegia le dinamiche della lotta per la Costituzione, o piuttosto della lotta *contro* la Costituzione vigente, a partire dalla prima legislatura.

Mi soffermerò sull'uso politico contingente della prospettiva riformista e sui riflessi che questo a sua volta ha prodotto sull'impostazione complessiva e sul contenuto delle riforme proposte e talvolta realizzate.

### 2. L'inattuazione

In questa sede non è necessario prendere posizione sulla genesi della Costituzione: se essa sia nata, come sostiene la dottrina prevalente, quale frutto di un compromesso "alto" tra forze politiche profondamente divise sulla concezione della società<sup>1</sup>, oppure se consista nella giustapposizione di principi talvolta incompatibili tra loro, nella consapevolezza dell'impossibilità di una loro piena e contestuale attuazione<sup>2</sup>.

È però inevitabile osservare che sin dalla prima legislatura si palesa un approccio selettivo della maggioranza parlamentare, che affronta il tema dell'attuazione del dettato costituzionale in chiave squisitamente politica. Al di là della felice formula dell'"ostruzionismo di maggioranza"<sup>3</sup>, che si concentra

<sup>1</sup> Si rinvia a E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, 40ss. V., per l'ampio dibattito sulle origini della Repubblica, U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, 2 voll., Il Mulino, Bologna, 1980, P. CIARLO, *La Costituente: nascita di una costituzione*, in *Dem. dir.*, 1994, n. 4, 239ss., M. FIORAVANTI, *Resistenza e Costituzione. Diritto e giuristi all'origine dell'Italia repubblicana*, in *Dir. Pubbl.*, 2017, n. 1, 281ss.

Sulla natura compromissoria della Costituzione v. R. RUFFILLI, *Quel primo compromesso. I contrasti e le mediazioni all'origine della Repubblica*, in ID., *Istituzioni Società Stato*, III, *Le trasformazioni della democrazia: dalla Costituente alla progettazione delle riforme istituzionali*, a cura di M.S. Piretti, Il Mulino, Bologna, 1991, 789ss.

<sup>2</sup> Per una sintesi v. P. SCOPPOLA, *La Costituzione nella storia dell'Italia unita*, in *Dalla Costituente alla Costituzione. Convegno in occasione del cinquantenario della Costituzione repubblicana*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 1998, 23ss., spec. 33ss. Più analiticamente ID., *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Il Mulino, Bologna, 1991, 161ss.

<sup>3</sup> P. CALAMANDREI, *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, 1953, n. 2, 129 ss. V. inoltre ID., *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in AA.VV., *Dieci anni dopo: 1945-1955. Saggi sulla vita*

sull'inattuazione, in particolare delle istituzioni di garanzia, è inevitabile constatare come, sin dall'inizio dell'età repubblicana, emergano approcci divergenti alla realizzazione del disegno costituzionale. Si può anzi affermare che la stessa tattica dilatoria, la continuità con l'assetto istituzionale fascista<sup>4</sup>, abbia avuto il carattere di una precisa scelta<sup>5</sup>, non solo sul piano -operativo - della politica costituzionale ma, prima ancora, sul piano dell'interpretazione costituzionale. In altri termini, la prima stagione dell'attuazione fu dominata da una lettura riduzionista, intesa a vedere nella Carta un mero atto di indirizzo rivolto ad un legislatore che manteneva, come nella lunga stagione dello Statuto, la piena discrezionalità sull'*an* oltre che sul *quomodo*.

Il dibattito sull'efficacia precettiva o programmatica delle disposizioni costituzionali è sintomatico delle concezioni dello Stato, oltre che della Costituzione, che si fronteggiano: prevalente tra i giuristi formati in età liberale, sotto la vigenza dello Statuto albertino, gran parte dei quali attivi nel periodo fascista, fu la lettura che conferiva al testo costituzionale un valore essenzialmente politico, di orientamento delle scelte del legislatore e del governo, ma insuscettibile di diretta applicazione e tanto meno idoneo a fungere da parametro sul quale misurare la produzione normativa. Sull'altro versante interpretare le disposizioni in chiave prescrittiva aveva il duplice significato, da un lato di riconoscere alla norma costituzionale efficacia giuridica e superiorità gerarchica rispetto alla legislazione, dall'altro di rivendicazione dell'attualità di quella promessa rivoluzionaria sulla quale si fondava in patto tra i costituenti<sup>6</sup>.

Si delinea in quegli anni un riposizionamento delle principali forze politiche in relazione ai temi dell'attuazione del disegno costituzionale.

La sinistra, in particolar modo comunista, che tante perplessità aveva espresso in Assemblea Costituente sul modello regionale e sull'istituzione della Corte costituzionale, chiama i cittadini a mobilitarsi in difesa della

*democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, ristampato con il titolo *Questa nostra Costituzione*, Milano, Bompiani, 1995, 14 ss.

<sup>4</sup> Sulla totale indifferenza al nuovo assetto istituzionale dell'organizzazione amministrativa cfr. S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974, 227ss.

<sup>5</sup> Sul punto v. la ricostruzione di S. SICARDI, *Costituzione, potere costituente e revisione costituzionale alla prova dell'ultimo ventennio*, in S. Sicardi, M. Cavino, L. Imarisio (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Il Mulino, Bologna, 2015, 9ss., spec. 17ss.

<sup>6</sup> Si ricordino le celebri parole di P. Calamandrei: «per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione mancata, le forze di destra non si opposero ad accogliere nella Costituzione una rivoluzione promessa», in Id., *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, 1950, vol. I, p. CXXXV. Con riferimento alla polemica sulla natura programmatica o precettiva delle disposizioni costituzionali è d'obbligo il rinvio al decisivo contributo di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

Costituzione, reclamandone la piena realizzazione<sup>7</sup>. L'attuazione della Costituzione viene assunta a programma politico, mentre gli operatori giuridici sono chiamati a svolgere un'azione di difesa di quel patrimonio, che non può limitarsi alla conservazione ma deve essere anche attività propositiva, intesa sia a rimuovere le incrostazioni del regime fascista sia a contrastare le tendenze autoritarie che emergono nei governi centristi<sup>8</sup>.

La Democrazia Cristiana, che pure in Assemblea Costituente aveva insistito per un disegno istituzionale fortemente autonomista, e che per bocca del suo segretario aveva rivendicato il nesso inscindibile tra rinnovamento delle istituzioni e garanzia delle libertà, assunse un atteggiamento prudente, mirando ad una transizione morbida<sup>9</sup>.

La Carta, le sue possibili interpretazioni, le modalità della sua attuazione sono così, sin dall'inizio, irresistibilmente attratte nella sfera del dibattito politico quotidiano. Non più il patto fondativo a partire dal quale si dispiega l'ordinaria gestione della vita pubblica, ma uno degli oggetti su cui i partiti politici si confrontano, nel tentativo di imporre una *propria* idea di Costituzione: dunque, non una Costituzione, ma una costituzione per ciascuno dei contendenti nell'agone politico.

Significative in proposito sono le infuocate parole di uno dei Costituenti, secondo il quale «passando dalla Costituzione alla sua pratica applicazione l'attuale maggioranza tende in realtà a trasformare la Costituzione stessa, a sostituire cioè alla Carta approvata dall'Assemblea Costituente una nuova costituzione confacente al regime che si vuole introdurre»<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Ricostruisce le vicende in esame R. COLOZZA, *Il Pci e le associazioni per la tutela della Costituzione (1950-1955)*, in *Ricerche di storia politica*, 2011, 165ss.

<sup>8</sup> Cfr. le parole di L. BASSO, *Fascismo e Democrazia Cristiana. Due regimi del capitalismo italiano* (1951), Mazzotta, Milano, 1975, 106ss., e quelle di U. NATOLI, *Sul "ruolo" del giurista nel mondo contemporaneo*, in *Dem. dir.*, 1960, n. 3, 5ss.

<sup>9</sup> Cfr. P. POMBENI, *Il contributo dei cattolici alla Costituente*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di S. Labriola, Laterza, Roma-Bari, 2006, vol. I, 37ss.; L. ORNAGHI, *I progetti di Stato (1945-1948)*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente, vol. I: L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia Cristiana*, a cura di R. Ruffilli, Il Mulino, Bologna, 1979, 97.

<sup>10</sup> L. BASSO, *Tradimento della Costituzione*, in *Il Paese*, 10 marzo 1951, 1. Lo scritto nasceva in occasione dell'ennesimo rinvio dell'approvazione di una legge attuativa dell'art. 75 Cost., in seguito al quale il governo aveva emendato il testo in corso di approvazione al fine di introdurre limiti di ammissibilità del *referendum* ulteriori rispetto al dettato costituzionale. In quell'occasione la proposta non fu approvata – confermando l'approccio generalmente dilatorio – ma gran parte di quei limiti fu ripresa dopo un ventennio nella l.n. 352/70.

### 3. Il disgelo

La, pur tardiva, attivazione della Corte costituzionale<sup>11</sup> ha impresso il primo slancio al processo di “disgelo costituzionale”<sup>12</sup> che non può definirsi una fase storica dell’Italia repubblicana, poiché ne accompagna l’intero percorso dagli anni ’50 ad oggi.

È appena il caso di ricordare che se la Corte costituzionale è entrata in funzione solo otto anni dopo l’entrata in vigore della Costituzione, la legge istitutiva del Consiglio Superiore della Magistratura sarà approvata solo nel 1958<sup>13</sup>; la legge sul *referendum* abrogativo è del 1970<sup>14</sup>, ma la sua prima applicazione dovrà attendere il 1974; una seppur parziale attuazione del principio lavorista arriva con il c.d. Statuto dei lavoratori<sup>15</sup>; l’istituzione del Servizio Sanitario Nazionale è del 1978<sup>16</sup>.

Le vicende del regionalismo italiano, dopo la falsa partenza della legge Scelba<sup>17</sup>, abbracciano – senza esiti soddisfacenti – per intero gli ultimi cinquant’anni della nostra storia: le Regioni ad autonomia ordinaria hanno eletto i loro primi consigli nel 1970<sup>18</sup>, hanno approvato il loro statuto nel 1971;

<sup>11</sup> In proposito è da rilevare l’evoluzione dell’atteggiamento dei comunisti e dei socialisti che, alla Costituente, avevano espresso rispettivamente per bocca di Togliatti e di Nenni una forte contrarietà nei confronti dell’istituto, di cui si temeva l’impiego in chiave conservatrice contro un legislatore che, allora, nella prospettiva di una vittoria elettorale delle forze progressiste, si immaginava proteso a realizzare un programma fortemente caratterizzato in senso egualitario.

<sup>12</sup> Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il disgelo costituzionale*, in *Storia dell’Italia repubblicana*, vol. II, *La trasformazione dell’Italia: sviluppo e squilibri*, t. 2, *Istituzioni, movimenti, culture*, Torino, Einaudi, 1995, pp. 136 e ss.

<sup>13</sup> Legge 24 marzo 1958 n. 195, recante *Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura*; il relativo decreto di attuazione è il d.P.R. 16 settembre 1958 n. 916, *Disposizioni di attuazione e di coordinamento della legge 24 marzo 1958 n. 195, concernente la costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*. Per l’insediamento si dovette attendere il luglio 1959.

<sup>14</sup> Legge 25 maggio 1970, n. 352, *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*. D’altronde è noto che l’istituto ha trovato attuazione soltanto in seguito a – e per contrastare la – approvazione della legge n. 898 dello stesso anno, che introduceva il divorzio nell’ordinamento italiano. Mi pare che in questa vicenda si trovi una ulteriore conferma della natura strumentale del processo di attuazione costituzionale.

<sup>15</sup> Legge 20 maggio 1970, n. 300, *Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e nell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento*.

<sup>16</sup> Legge 23 dicembre 1978, n. 833, *Istituzione del servizio sanitario nazionale*. Dobbiamo ricordare che il Ministero della Sanità fu istituito, scorporandolo da quello degli Interni, solo nel 1958.

<sup>17</sup> Legge 10 febbraio 1953, n. 62, *Costituzione e funzionamento degli organi regionali*. Com’è noto, il contestuale disegno di legge concernente l’elezione dei consigli regionali, presentato dal governo il 19 dicembre 1949, fu revocato il 31 gennaio 1950.

<sup>18</sup> In base alla legge 17 febbraio 1968, n. 108, *Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*, la quale, peraltro, all’art. 22 disponeva che «le prime elezioni regionali in attuazione della presente legge avranno luogo contemporaneamente alle elezioni provinciali e comunali da effettuarsi entro l’anno 1969 ai sensi dell’articolo 2 della legge 10 agosto 1964, n. 663. Entro quella scadenza saranno emanate le norme relative all’ordinamento finanziario delle regioni». In realtà entrambe le previsioni furono disattese e per entrambe fu disposta una proroga di un anno.

ancora nel 1970 è partito il processo – tuttora incompiuto – che dovrebbe condurre all'autonomia finanziaria<sup>19</sup>; il primo grande trasferimento di funzioni amministrative risale al 1977<sup>20</sup>, ma possiamo datarne il completamento solo alla fine degli anni '90 (peraltro in chiave anticipatoria di una Grande Riforma)<sup>21</sup>.

Il discorso può proseguire con la legge sui Comuni, prevista dall'art. 130 Cost., approvata solo nel 1990, ma oggetto di continue modifiche e integrazioni negli anni immediatamente successivi, fino al TUEL<sup>22</sup>, approvato nel 2000 ma anch'esso oggetto di rilevanti modifiche.

Il caso forse più significativo dell'intreccio perverso tra ritardi nell'attuazione della Costituzione e spinte verso la riscrittura della stessa è quello della legge sull'assistenza sociale: l'impianto dell'assistenza sociale, nonostante il dettato dell'art. 38 Cost., continua per decenni a fondarsi sull'impianto normativo di età crispina<sup>23</sup>. Quando, per la prima volta nella storia repubblicana, si approva una legge quadro che risponde ai principi costituzionali<sup>24</sup>, la riforma costituzionale del 2001 sottrae allo Stato le relative attribuzioni.

Gli esempi potrebbero continuare, anche in direzione della perdurante inattuazione (si pensi in proposito al processo di sedimentazione di disposizioni penali nell'alveo del codice Rocco) ma il senso è chiaro: la Costituzione attende ancora adesso di essere pienamente realizzata, eppure il dibattito sulle riforme ha preceduto e accompagnato le tappe della sua attuazione<sup>25</sup>.

<sup>19</sup> Legge 16 maggio 1970, n. 281, *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*.

<sup>20</sup> Legge 22 luglio 1975, n. 382, *Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*, che delegava il governo all'emanazione di decreti di trasferimento delle funzioni amministrative. La delega fu attuata con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*.

<sup>21</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*; legge 15 maggio 1997, n. 127, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*, entrambe modificate già dalla legge 16 giugno 1998 n. 191. Per l'attuazione v., ai nostri fini, il decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

<sup>22</sup> Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

<sup>23</sup> Legge 17 luglio 1890 n. 6972, rispetto alla quale il R.D. n. 2841 del 1923 dispose l'integrazione delle attività di beneficenza con quelle di assistenza pubblica.

<sup>24</sup> Legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

<sup>25</sup> Cfr. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2015, 431ss., 435, secondo il quale «di riforme istituzionali (e dalla II legislatura anche costituzionali) si è parlato praticamente sempre, con accenti e consensi altalenanti e crescenti nel tempo, comunque senza soluzione di continuità». La sua conclusione, a differenza della mia, non è nel senso della scarsa condivisione del testo costituzionale da parte di ampi settori della politica e delle istituzioni, ma in

Gli anni '70, che segnano il punto forse più alto dell'impegno per la realizzazione del disegno costituzionale, sono anche il periodo nel quale l'ininterrotto conflitto sulla Costituzione cambia di segno. Se nei decenni precedenti lo scontro aveva ad oggetto quali parti del testo dovessero avere attuazione prioritaria e come esse dovessero essere attuate; se a quel confronto era rimasta estranea la destra, il periodo in esame segna l'attribuzione di piena dignità ad argomenti espressamente rivolti a contestare l'attualità del dettato costituzionale e a proporre un radicale mutamento, in nome di principi nuovi, dei quali si postula al contempo la contrarietà (o incompatibilità) rispetto alla Costituzione vigente, oltre che la legittimità, in un quadro politico che evidentemente inizia a cambiare<sup>26</sup>.

Sul piano della normazione primaria un chiaro segnale giunge dalla legislazione antiterrorismo che, inaugurata a metà del decennio, non è mai più stata abrogata e conosce periodici "ritorni di fiamma"<sup>27</sup>.

Il fondamento culturale di quei provvedimenti, che sostanzialmente restringono e sottopongono a condizione l'esercizio delle più importanti libertà del cittadino<sup>28</sup>, sta nella convinzione che la Costituzione possa ritrarsi nel momento in cui lo Stato è sottoposto ad attacchi. Si trascura così – in modo tutt'altro che ingenuo – che i valori costituzionali non possono essere difesi in altro modo che attraverso la loro continua affermazione e che la limitazione di un diritto fondamentale dell'individuo causa un *vulnus* all'intero tessuto, destinato a non rimarginarsi se, come è avvenuto nella vicenda italiana, le disposizioni emergenziali transitano – senza sostanziali cesure – dagli anni '70 ad oggi attraverso il ripetersi di circostanze ogni volta qualificate come eccezionali.

Di fronte all'emergenza terroristica e alla spinta verso l'arretramento delle garanzie è da segnalare l'inversione di rotta del principale partito della sinistra, che abbiamo visto convertirsi negli anni '50 nel principale difensore del progetto costituzionale. La lotta al terrorismo conduce il Partito Comunista a difendere l'assetto istituzionale, collocandosi nella posizione di interlocutore

quello della carenza della nostra Costituzione: l'accanimento riformatore sarebbe il tentativo di rimediare all'errore originario, «quasi come se la consapevolezza d'un lavoro in parte difettoso, in parte incompiuto non fosse mai mancata».

<sup>26</sup> M. DOGLIANI, *La lotta per la Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 1996, n. 2, 293ss.

<sup>27</sup> La stessa giurisprudenza costituzionale, nella sent. n. 15/82, ha avallato le scelte legislative in materia di detenzione preventiva, risolvendole in termini di bilanciamento tra le esigenze di sicurezza e di tutela dell'ordinamento democratico e la libertà personale dell'indagato. In proposito v. L. CARLASSARE, *Una possibile lettura in positivo della sent. n. 15?*, in *Giur. Cost.*, 1982, 98ss.; A. Pace, *Ragionevolezza abnorme o stato d'emergenza?*, *ibid.*, 108ss.; P. PINNA, *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, *ivi*, 1983, 613ss.

<sup>28</sup> Si pensi, per fare esempi noti a tutti, alle restrizioni delle libertà di manifestazione e di circolazione, ai provvedimenti che hanno più volte prorogato i termini di carcerazione preventiva, alla legislazione premiale nei confronti del c.d. pentitismo.

privilegiato della maggioranza, a costo di rinunce e arretramenti sul piano delle garanzie dell'individuo<sup>29</sup>. L'emergenza terrorismo lascia un'eredità pesante, che consiste nell'acquisita consapevolezza della fragilità del quadro dei diritti fondamentali.

#### 4. Genesi della Grande Riforma.

Si innesta qui una nuova fase politica, il cui avvio coincide con l'elezione di Craxi alla segreteria del Partito Socialista, nel 1976. Craxi agisce da subito per sottrarre il suo partito alla tenaglia del compromesso storico, che minaccia di condurlo all'irrelevanza prima e all'estinzione poi. In questa sede interessa rilevare come un problema – per quanto importante – di equilibri politici interni alla coalizione, da questione inerente al sistema dei partiti si trasformi in denuncia della crisi irreversibile delle istituzioni.

Giuliano Amato dà il via alla discussione con un saggio<sup>30</sup> nel quale interpreta la centralità del Parlamento come distorsione del modello originario, alla quale si dovrebbe contrapporre – nel recupero dello spirito dei Costituenti – un disegno riformatore la cui ambizione è rafforzare il sistema dei controlli (in una prospettiva antagonista a quella della legittimazione politica<sup>31</sup>), ridisegnare il ruolo del Governo, riformare la Pubblica Amministrazione e dare nuovo vigore al sistema delle autonomie territoriali.

Bettino Craxi nel 1979, sulle colonne dell'Avanti, imputando al contesto politico del momento «immobilismo» e «ingovernabilità», lamenta «i bizantinismi e i tatticismi in cui si rotolano esponenti politici, fazioni politiche e cosche interpartitiche» e invita le forze politiche a condividere «un processo di riforma che abbracci insieme l'ambito istituzionale, amministrativo, economico-sociale e morale»<sup>32</sup>.

La crisi degli equilibri politici che avevano contraddistinto il centrosinistra si trasmette, attraverso l'iniziativa socialista, alle istituzioni. L'approdo al

<sup>29</sup> Sul tema v. R. ROSSANDA, *Le politiche del diritto nella cultura comunista*, in *Dem. dir.*, 1987, n. 3, 79ss., spec. 88ss.

<sup>30</sup> G. AMATO, *Riforma dello Stato e alternativa della sinistra*, in *Mondoperato*, Vol. 30, n. 7-8, 1977, 45ss.

<sup>31</sup> G. AMATO, *Riforma dello Stato* cit., 53: «Alla Costituente sia Togliatti sia Nenni si fecero portatori di quest'idea [la centralità del Parlamento]; al fondo della quale c'è appunto l'ipotesi che gli interessi che contano sono tutti aggregabili in modo soddisfacente ed esaustivo nella volontà che si forma in assemblea.

Ma la società di oggi non si presta a un tale trattamento. Ci sono in essa voci professionali e tecniche e vocazioni dirigenziali di varia natura che esigono spazi propri, istituzioni che ne riconoscano l'autonomia, la responsabilità, la capacità di mediazioni e di sintesi che non hanno tutte bisogno di essere rimesse agli organi politico-partitici».

<sup>32</sup> B. CRAXI, *Ottava legislatura*, in *Avanti!*, 28 settembre 1979, 1.



pentapartito si rivela d'altronde ben presto precario, in una fase segnata dalle crescenti pretese dei c.d. partiti laici e dalla debolezza democristiana<sup>33</sup>.

Il passaggio immediatamente successivo avviene in occasione della caduta del primo governo Spadolini, quando la formazione del nuovo governo (ancora presieduto da Spadolini) è subordinata all'inserimento nel programma di un lungo elenco di riforme, anche di natura costituzionale: il c.d. "decalogo Spadolini". Il Presidente del Consiglio, nel suo discorso alla Camera, ricostruisce la crisi di governo come sintomo di un malessere istituzionale, che la maggioranza avrebbe risolto prendendo atto della natura, non politico-partitica ma strutturale, dei problemi sul tavolo.

È pur vero che il Presidente della Repubblica ha invitato il Parlamento a trovare «nella stessa Costituzione il modo di soddisfare» quelle «esigenze nuove» che si sono affacciate nell'ultimo decennio, ma nel discorso di Spadolini il parametro muta improvvisamente, allorché chiosa «nella Costituzione, cioè proprio nello spirito della Carta costituzionale»<sup>34</sup>, al fine di aprire la strada a «un risoluto intervento istituzionale»<sup>35</sup>. La sovrapposizione tra i piani è a questo punto piena e consapevole: «dalla crisi si è usciti nell'unico modo in cui si poteva uscire, considerate le sue peculiari origini: con una proposta istituzionale»<sup>36</sup>.

La proposta è ampiamente articolata e si snoda a cavallo tra attuazione legislativa della Costituzione e innovazione della stessa<sup>37</sup>. Due aspetti meritano di essere sottolineati.

In primo luogo, sul piano del discorso pubblico, da quel momento le riforme costituzionali cessano di essere un tema di riflessione accademica o politica, per divenire a tutti gli effetti parte dell'attività istituzionale del Governo e del Parlamento. Si può anzi affermare che – dopo decenni di discussione sulla piena o insufficiente attuazione costituzionale – per la prima

<sup>33</sup> Sulle vicende che portarono ai governi laici v. P. SCOPPOLA, *La repubblica* cit., 409ss.; C. FUSARO, *Per una storia* cit., 462ss.

<sup>34</sup> Citazioni tratte da *Atti Parl., Camera dei Deputati*, VIII legislatura - discussioni - seduta del 30 agosto 1982, 51365.

<sup>35</sup> *Atti Parl.*, cit., 51366.

<sup>36</sup> *Atti Parl.*, cit., 51367.

<sup>37</sup> Il "decalogo", in sintesi, prevedeva la riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri, oltre a riconoscere, ai sensi dell'art. 92 Cost., al Presidente del Consiglio piena autonomia nel proporre i ministri; prevedeva la riforma delle autonomie locali, una legge sulla responsabilità disciplinare e civile dei magistrati, modifiche alla legislazione attuativa dell'art. 75 Cost., una legge di riforma della Commissione inquirente. Sul piano dei rapporti tra Governo e Parlamento si sosteneva la necessità di una corsia preferenziale per i provvedimenti d'iniziativa governativa, la limitazione della facoltà dei parlamentari di emendare la legge finanziaria e l'istituzione di un sottosegretario con delega alle riforme istituzionali, che avrebbe dovuto collaborare con una commissione bicamerale istituita allo stesso scopo. Infine si proponeva l'iniziativa congiunta dei gruppi parlamentari per modificare la disciplina del voto segreto in Parlamento.

volta il tema di discussione si sposta sui contenuti di riforme talmente ampie da lasciar intravedere un nuovo e diverso disegno costituzionale.

Inoltre, per la prima volta il discorso di Spadolini pone la maggioranza parlamentare – e il Governo che ne è espressione – al centro del disegno riformatore, al punto da inserire nel programma dell'esecutivo l'invito (naturalmente recepito) a modificare i regolamenti parlamentari, mentre le proteste dell'opposizione sul punto sono liquidate come espressione di «arretratezza»<sup>38</sup>.

L'iniziativa repubblicana, che riprende quella socialista, trova una sponda nella ricerca del Gruppo di Milano, che nel 1983 pubblica un ponderoso lavoro nel quale si tratteggia l'ambizioso disegno di una riscrittura radicale del testo costituzionale intesa a modificare sia la forma di stato che quella di governo<sup>39</sup>.

Ma l'aspetto forse più significativo, ancora una volta, attiene al metodo proposto, anziché alle soluzioni: Gianfranco Miglio sostiene infatti che alla riforma si possa giungere attraverso una rottura del procedimento previsto dall'art. 138 Cost., in particolare mediante la nomina di un comitato tecnico che elabori una proposta da sottoporre alle Camere; qualora la proposta sia respinta da una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti, il popolo dovrà pronunciarsi definitivamente con un *referendum*<sup>40</sup>. È la formalizzazione e la teorizzazione dell'impossibilità di riformare la Costituzione, alla quale la classe politica dovrebbe reagire attraverso l'evocazione del potere costituente<sup>41</sup>.

L'istituzione della c.d. commissione Bozzi si inserisce in questa tendenza, sviluppando una discussione che investe ogni aspetto della Costituzione e producendo una relazione conclusiva che merita di essere segnalata, ai nostri fini, per due aspetti. Sul piano dei contenuti, si osserva che le proposte attinenti al quadro dei diritti e agli strumenti di garanzia assumono un rilievo analogo a quelle rivolte ai rapporti tra governo e Parlamento, che pure avevano a lungo monopolizzato il dibattito.

Sul piano del metodo, le premesse di coesione evocate nel discorso di Spadolini non sono affatto rispettate, dato che il documento conclusivo ottiene il voto favorevole dei soli gruppi di maggioranza (eccetto il PSDI, che si astiene), mentre le opposizioni presentano ben sei relazioni di minoranza.

<sup>38</sup> «[...] certe ripetute lamentazioni unilaterali di supposte prevaricazioni del Governo sul Parlamento denunciano un'irrimediabile arretratezza culturale e politica, non fanno avanzare di un solo passo la soluzione dei nodi che si pongono ormai all'attenzione prioritaria di tutti noi»: così si esprime Spadolini, in *Atti Parl.*, cit., 51368.

<sup>39</sup> GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova costituzione*, una ricerca diretta da G. Miglio e condotta da G. Bognetti, S. Galeotti, G. Petroni e F. Pizzetti, Giuffrè, Milano, 1983.

<sup>40</sup> GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova costituzione*, cit., t. I, 153ss.

<sup>41</sup> G. MIGLIO, *Uno strappo alla Costituzione e arriviamo al presidenzialismo*, in *La Repubblica*, 19 maggio 1989.

Il frutto dei lavori della commissione non è in alcun modo collegato con l'attività parlamentare, cosicché saranno singoli parlamentari o gruppi a riprenderne i contenuti in proprie proposte, destinate a non avere esito.

Le principali conseguenze di questa intensa stagione di dibattito non si collocano perciò sul versante delle riforme, vagheggiate, proposte, discusse, ma mai approvate, bensì su quello della cultura costituzionale. Innanzitutto, si collauda l'impiego del tema "riforme istituzionali" come strumento di propaganda politica e come merce di scambio nelle trattative per la formazione degli esecutivi. La bandiera della Grande Riforma è fatta propria dai partiti laici in chiave antidemocratica, e le proposte si rivelano funzionali alla contrapposizione tra un parlamentarismo che si descrive impaludato in pratiche consociative e un futuribile presidenzialismo decisionista.

Inoltre, si supera – verrebbe da dire, definitivamente – la questione dell'attuazione costituzionale per introdurre quella di una nuova – e necessariamente *diversa* – Costituzione. Il riferimento ad un'altra Costituzione conduce con sé l'apertura ad un tema altrettanto dirimpente, quello dell'adozione di un procedimento di revisione costituzionale in deroga rispetto alla Costituzione vigente.

Infine (ma a mio parere è questo il principale risultato) si trasferisce la responsabilità del cattivo governo, dell'instabilità politica, della legislazione farragginosa, dagli attori principali della scena istituzionale, i partiti politici, alla Costituzione: i fallimenti non sarebbero da addebitare ai parlamentari, ai ministri, ai partiti, ma al dettato costituzionale, che li avrebbe posti in condizione di non poter governare, legiferare, sviluppare i loro programmi<sup>42</sup>.

### 5. La retorica delle riforme come risposta alla crisi del sistema dei partiti.

Il passaggio successivo può individuarsi nel messaggio alle Camere del Presidente Cossiga del 26 giugno 1991<sup>43</sup>, in cui si formulava un programma, ampio e al tempo stesso dettagliato, di riforme istituzionali a partire dal livello costituzionale.

L'impatto sul sistema politico – e sulla dottrina costituzionalistica<sup>44</sup> – fu notevole, provocando prima di tutto una discussione sulle funzioni

<sup>42</sup> In tal senso già le riflessioni di R. BIN, *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Politica del diritto*, 1993, n. 1, 130 ss.

<sup>43</sup> Il messaggio può leggersi all'indirizzo [http://legislature.camera.it/\\_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/001\\_011001.pdf](http://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/001_011001.pdf).

<sup>44</sup> V., per tutti, gli interventi di A. ANZON, P. BARILE, G. BOGNETTI, P.A. CAPOTOSTI, A. CERRI, S.M. CICONETTI, F. CUOCOLO, G. D'ORAZIO, P.G. GRASSO, M. LUCIANI, M. MAZZIOTTI DI CELSO, A. PACE, G.U. RESCIGNO, A. RUGGERI, F. SORRENTINO, in *Giur. cost.*, 1991, 3209 ss. e F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giur. cost.*, 1992, 1650 ss.

presidenziali<sup>45</sup> e sulle torsioni subite dall'istituto in quel momento storico<sup>46</sup>. Alcune forze politiche vollero appropriarsi del messaggio nell'intento di spingere per un'evoluzione in senso presidenzialista della forma di governo<sup>47</sup>. La Grande Riforma evocata in origine dai socialisti sembrava alle porte, in un periodo nel quale le pressioni venivano anche dalla società civile, che pareva trovare espressione nel movimentismo referendario che, poche settimane prima del messaggio presidenziale, aveva ottenuto un primo successo – soprattutto simbolico – sul versante della legislazione elettorale.

La classe politica, in special modo quella di governo, delegittimata da una lunga serie di fallimenti e screditata da continui scandali, che in quei tempi culminavano nella c.d. Tangentopoli, tentò di trasferire sul sistema le proprie carenze, cercando – possiamo dire oggi con un certo successo – di addebitarle alla forma di governo disegnata dai Costituenti.

La parola d'ordine della governabilità fu impiegata per creare nell'opinione pubblica la convinzione che i mali della Repubblica risiedessero nelle assemblee di ogni livello che, riflettendo nella propria composizione il conflitto sociale, ne avrebbero impedito la risoluzione. Da qui una serie di proposte di rafforzamento degli esecutivi, al livello locale come a quello statale: da un lato le proposte di riforma dell'assetto costituzionale mediante l'introduzione di una forma di governo semipresidenziale e le spinte verso l'adozione di un sistema elettorale maggioritario, ritenuto in grado di "semplificare" il quadro dei partiti<sup>48</sup>, dall'altro, analogamente, l'elaborazione di una legge quadro sui comuni e le province (prevista dall'art. 128 Cost.) che ha dapprima rafforzato i poteri di sindaci e presidenti e poi, con la modifica introdotta dalla l.n.

<sup>45</sup> Nel messaggio si legge che, riguardo all'ampia revisione costituzionale che «è oggetto della corale richiesta della gente comune, al Presidente della Repubblica nulla di più è consentito, in relazione a questo problema, che "consigliare, incoraggiare, ma anche ammonire", secondo un'antica regola del costituzionalismo britannico. Secondo la Costituzione e la regola morale di servizio di cui essa è strumento, questo è diritto incontestabile, dovere e responsabilità indeclinabile del Capo dello Stato».

In sostanza, Cossiga rivendicava a sé – come implicita nella facoltà di esternazione – la funzione di indirizzare, consigliare e correggere l'esercizio della attribuzione parlamentare inerente la revisione costituzionale, con ciò inserendosi nell'ampia categoria degli esponenti politici che, invocando la necessità delle modifiche costituzionali espresse, ne introducono di tacite, mediante l'ardita innovazione nelle interpretazioni o nella prassi. Del resto, non è questa la sede per approfondire gli effetti dell'attivismo di Cossiga, ad es. in tema di nomina dei senatori a vita, di rinvio presidenziale delle leggi, di presidenza del CSM.

<sup>46</sup> A dire il vero, il messaggio presidenziale già dal punto di vista meramente formale generò discussioni serrate tra i teorici e un acceso dibattito politico, dentro e fuori dalle Assemblee legislative: il testo infatti non recava la controfirma del Presidente del Consiglio, ma quella del Ministro della Giustizia.

<sup>47</sup> I testi degli interventi in aula sul messaggio presidenziale sono riportati in Camera dei Deputati, *Il dibattito alle Camere sul messaggio del Presidente della Repubblica (23-25 luglio 1991)*, Roma, 1991.

<sup>48</sup> Cfr. G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, 1986.

81/1993, ha previsto l'elezione diretta di questi ultimi e il completo sganciamento dell'esecutivo locale dal controllo delle assemblee elettive.

Accanto alla spinta verso il potenziamento della funzione di governo si colloca quella contro il presunto "assemblearismo" che caratterizzerebbe l'elaborazione degli indirizzi politici ad ogni livello; spinta, quest'ultima, che ben presto si trasforma in denuncia e disprezzo verso la politica *tout court*. Da ciò, attraverso l'apparente pretesa di distinguere meglio la funzione di indirizzo da quella di amministrazione, si arriva ad estromettere le assemblee rappresentative da ogni ambito decisionale e a confinarle in un limbo nel quale esprimono "indirizzi" in realtà maturati presso l'esecutivo e nel quale si ritrovano prive del minimo strumento di controllo.

In questi anni si diffonde, mediante i mezzi di informazione, l'idea che sia avvenuta (o stia avvenendo) la transizione verso un nuovo assetto costituzionale, pur in assenza di una profonda revisione costituzionale o del compimento di un processo costituente<sup>49</sup>. Si è dunque autorevolmente definito il ricorso alla nozione di "seconda repubblica" come un «cedimento lessicale che gioca in favore della tesi della discontinuità»<sup>50</sup>, ma si può anche individuare in esso la spia di un cedimento culturale che riguarda soprattutto coloro che, per lungo tempo, si erano posti come difensori della Costituzione vigente.

La risposta parlamentare alle spinte verso il rinnovamento si concretizzò nella seconda esperienza di una commissione bicamerale, che avrebbe dovuto raccogliere le varie iniziative e formulare una proposta coerente di revisione della forma di governo. Ancora una volta fu scelta la strada dei due atti monocamerale di indirizzo adottati contemporaneamente delle due Camere<sup>51</sup>, che conferirono alla commissione il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione (limitatamente ai Titoli I, II, III, IV e V) e le proposte di legge in materia elettorale presentate alle Camere, e di elaborare un progetto di revisione costituzionale e della legislazione elettorale della Camera e del Senato.

Con legge costituzionale, approvata dopo la proroga dei lavori della commissione, fu definito un procedimento di revisione in deroga *una tantum* all'art. 138 Cost., in base al quale il ricorso al *referendum* sarebbe stato

<sup>49</sup> Tra le voci autorevoli che parlano espressamente di seconda repubblica si v. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, 3<sup>a</sup> ed., Bologna, 1998, 221ss., il quale, peraltro, esclude che il passaggio da un sistema all'altro coincida con l'adozione di una nuova costituzione. Cfr. anche la ricostruzione di A. SENSINI, *Prima o seconda Repubblica? colloquio con A. Bozzi e G. Miglio*, Napoli, 1986 e quella di S. MESSINA, *La Grande Riforma. Uomini e progetti per una nuova repubblica*, Roma-Bari, 1992.

<sup>50</sup> P. SCOPPOLA, *La Costituzione* cit., 47.

<sup>51</sup> Nelle sedute del 23 luglio 1992.

necessario indipendentemente dalla maggioranza ottenuta nella seconda deliberazione<sup>52</sup>.

Senza raggiungere gli estremi ipotizzati da Miglio e Cossiga, anzi dichiarando espressamente di voler evitare qualunque “strappo”, il Parlamento aveva compiuto un altro passo verso lo svuotamento della Costituzione, ammettendo la deroga al procedimento di revisione costituzionale nell’occasione in cui si predisponeva ad una revisione sistematica della legge fondamentale. Colpisce la superficialità di un approccio che minimizza l’aggiramento della regola generale in nome dell’eccezionalità della circostanza, posto che – se di circostanze eccezionali si fosse veramente trattato – proprio queste ne avrebbero imposto il rigoroso rispetto<sup>53</sup>.

La Commissione presentò, l’11 gennaio 1994, la proposta di revisione ad entrambe le Camere ma, al momento dello scioglimento anticipato disposto il 14 aprile dello stesso anno, l’esame non era ancora cominciato.

Subito dopo le elezioni, il 14 luglio 1994, il Presidente del Consiglio con proprio decreto nomina un comitato, presieduto dal ministro per le riforme istituzionali Speroni, perché predisponga un disegno di legge costituzionale che dovrebbe riprendere gran parte delle proposte emerse dalla Bicamerale De Mita – Iotti. Il comitato trasmette il progetto al Presidente del Consiglio il 12 dicembre. L’iniziativa governativa non è mai stata oggetto di esame parlamentare.

Si tratta di un altro – apparentemente marginale, ma significativo – scivolamento: l’iniziativa riformatrice parte dal governo e si sviluppa completamente all’interno di esso.

La terza Bicamerale, c.d. D’Alema<sup>54</sup>, riprende il filo delle riforme sistematiche seguendo le linee tracciate dalla precedente esperienza: dunque una legge costituzionale prefigura un percorso, ancora una volta, derogatorio rispetto all’art. 138 Cost.<sup>55</sup>, che è destinato a concludersi con un obbligatorio

<sup>52</sup> Ulteriori deroghe erano previste anche al procedimento previsto dai regolamenti parlamentari, in particolare ove si disponeva per i Presidenti di assemblea l’obbligo di deferire alla commissione tutte le proposte di revisione costituzionale e relative alle leggi elettorali, e ove si limitava, nei lavori d’aula, la facoltà dei parlamentari di proporre questioni pregiudiziali, mozioni ed emendamenti (art. 2, c. 2, legge cost. 6 agosto 1993, n. 1)

<sup>53</sup> Molto critico sul punto F. MODUGNO, *Il problema dei limiti* cit. 1654. Analogamente, S. SICARDI, *Costituzione* cit., 38ss.

<sup>54</sup> Sull’argomento v. P. CARETTI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993-2003*, in *Dem. dir.*, 2004, n. 3, 53ss.; G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. Dir.*, 1998, n. 1, 93ss.; A. RUGGERI, *Verso un nuovo ordine delle fonti?*, in *Quad. cost.*, 2000, n. 2, 396ss.

<sup>55</sup> Tra le voci critiche su questa nuova “deroga” si v. almeno V. ATRIPALDI, *Introduzione*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO, *La commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, 2000, XXII; L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in Associazione per gli studi e le Ricerche Parlamentari, *Quaderno n. 10, Seminario 1999*, Torino, 2000, 83 ss; A. DI GIOVINE, *Note sulla legge*

*referendum*. Anche in questo caso ci si preoccupa di tracciare una arbitraria linea di demarcazione tra prima parte della Costituzione, per la quale si escludono modifiche, e seconda parte, per la quale alla revisione non sono posti limiti<sup>56</sup>.

La l. cost. n. 1/1997 ricalca la procedura delineata nel 1993, ed anche in questo caso, dopo numerose sedute, il 4 novembre 1997 la commissione presenta il progetto definitivo, che arriva in Parlamento nel gennaio 1998. Qui la difficile intesa tra la maggioranza e Forza Italia si rompe, al punto che, dopo mesi di inattività, il 9 giugno l'esame della proposta è cancellato dal calendario dei lavori della Camera.

Come si è rilevato in precedenza, gli effetti significativi dell'iniziativa non sono direttamente prodotti sul testo costituzionale ma sul contesto in cui esso si colloca. Oltre al già noto approccio derogatorio al procedimento di revisione (art. 5 l. cost. n. 1/97), le cronache del periodo ci consegnano il c.d. "patto della crostata", concluso nel corso di una cena privata tra i principali esponenti della maggioranza e dei partiti d'opposizione ed avente ad oggetto lo scambio tra l'appoggio al progetto di riforma e la condivisione dei contenuti di alcuni disegni di legge governativi di particolare interesse per il *leader* di Forza Italia. Il patto non ha avuto, naturalmente, alcuna veste ufficiale, ma fu alla sua violazione che si appellò Berlusconi al momento di revocare il sostegno alla proposta di legge costituzionale. Si ha insomma la trasposizione della decisione sulle riforme, non più – come era avvenuto in precedenza – dal Parlamento al Governo, ma dal Parlamento a una ristretta *élite* di *leader* politici.

Vi è però un ulteriore tassello nella lunga serie di pratiche svalutative: il Governo presenta un complesso di disegni di legge, puntualmente approvati dalle Camere, nell'intento di "anticipare" il contenuto della riforma sul versante delle autonomie territoriali. È curioso che le disposizioni con le quali si completa, dopo cinquant'anni, il disegno costituzionale delle autonomie sia stato concepito come – ed abbia finito per coincidere con il – superamento di quello stesso disegno<sup>57</sup>.

La rottura del metodo bicamerale conduce, in una breve ma intensa stagione, a modifiche adottate nel rispetto dell'art. 138 Cost. e aventi ad

*costituzionale n. 1 del 1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Milano, 1999, 395 ss.; G. FERRARA, *La revisione costituzionale* cit., 97 ss.; A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 581 ss.

<sup>56</sup> Non è questa la sede adatta ad approfondire il tema. Mi limito a segnalare, oltre ai saggi citati nella nota che precede, alcune riflessioni critiche coeve alla bicamerale: A. BALDASSARRE, *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino, 1998, pp. 94 ss.; G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1998, 75 ss.

<sup>57</sup> A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 161.

oggetto non complessi eterogenei ma singole disposizioni costituzionali<sup>58</sup>. Contemporaneamente prosegue, come agli inizi del decennio, l'uso del *referendum* abrogativo in chiave manipolatoria, con il tentativo (peraltro fallito) di sopprimere la quota proporzionale prevista dalla l.n. 277/1993 per l'elezione della Camera.

### **6. La Costituzione di maggioranza.**

Nella parte finale della legislatura la maggioranza riprende una parte del progetto della Bicamerale sulla quale pare esservi il consenso quasi unanime delle forze politiche, quella che riscrive il Titolo V della parte II. Ancora una volta, dopo una prima parte dei lavori apparentemente caratterizzata da un'ampia condivisione, finiscono per prevalere logiche elettorali: da un lato il centro-destra non accetta di sostenere una riforma che sarebbe considerata un successo degli avversari; specularmente, la maggioranza ritiene opportuno insistere, per presentarsi agli elettori con un risultato tangibile dopo quasi vent'anni di tentativi infruttuosi.

Sul piano della dinamica parlamentare, la prima revisione sistematica della Costituzione viene approvata con i soli voti della maggioranza, mentre le opposizioni abbandonano l'aula. È la formalizzazione di uno scontro che ha radici non nel testo in votazione ma nel contesto politico e nella prospettiva a breve termine delle elezioni: ciononostante, quel voto inaugura la stagione delle riforme a colpi di maggioranza<sup>59</sup>, gettando il seme delle profonde contrapposizioni sulle riforme che caratterizzeranno i quindici anni successivi.

Si può ben osservare che, sul piano strettamente giuridico, il procedimento ed il suo esito si collocano pienamente nel solco dell'art. 138 Cost. Resta peraltro un duplice problema che ha mostrato la sua gravità nelle esperienze successive. Il primo problema consiste nella fragilità del sostegno alla revisione, che incide sulla sua legittimazione: la seconda votazione in entrambe le Camere vede il voto favorevole dei soli appartenenti alla maggioranza di governo, mentre il quesito referendario è approvato dal 65,2% dei votanti, pari al 34,1% degli aventi diritto. In sostanza, i favorevoli sono circa 6 milioni in meno degli elettori dell'Ulivo nelle elezioni del 1996. Nella migliore delle ipotesi, ha prevalso il disinteresse.

<sup>58</sup> È il caso della l. cost. n. 1/1999 in tema di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e di autonomia statutaria, disposizioni estese alle regioni speciali con l. cost. n. 2/2001, delle modifiche all'art. 111 sul "giusto processo", introdotte con l. cost. n. 2/1999; dell'istituzione della Circostrizione estero per l'elezione di 12 deputati e 6 senatori da parte dei cittadini residenti all'estero (l. cost. n. 1/2000 e n. 1/2001). Valuta in chiave positiva l'esperienza del periodo S. SICARDI, *Costituzione* cit., 50ss.

<sup>59</sup> R. BIN, *Riforme costituzionali "a colpi di maggioranza": perché no?*, in *Quad. cost.*, 2001, n. 2, 341ss.



Il secondo problema discende dal primo: una riforma che si fonda sul sostegno della sola maggioranza parlamentare tende a sovrapporre l'assetto politico contingente alle pretese di durata e di generale rappresentatività proprie di ogni costituzione. Si insinua nel dibattito politico l'idea che possa darsi una costituzione tagliata su misura per ciascuna stagione politica, dunque intrinsecamente provvisoria<sup>60</sup>, e si apre la strada a un progetto di revisione specularmente costruito sulle esigenze della maggioranza emersa dalle elezioni della primavera di quell'anno, pochi mesi dopo l'approvazione della legge e pochi mesi prima dello svolgimento del primo *referendum ex art. 138 Cost.* della storia repubblicana<sup>61</sup>.

La precarietà della riforma appena approvata è d'altronde certificata nell'art. 11 c. 1 della stessa l. cost. n. 3/2001, che rinvia ai regolamenti delle Assemblee la disciplina della partecipazione degli enti territoriali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, ma solo «sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione».

Nella nuova legislatura la maggioranza dimostra di aver recepito l'innovazione metodologica ed anzi la spinge oltre, trasferendo al Governo il compito di elaborare la proposta. Il nuovo ministro delle riforme istituzionali e della "devoluzione", Umberto Bossi, istituisce un *Comitato di studio in materia costituzionale*, presieduto da Matteo Brigandì e composto da esperti, che elabora nel biennio 2002-03 un progetto di riforma dell'intera seconda parte della Costituzione. Nell'agosto del 2003 a Lorenzago alcuni esponenti dei partiti di maggioranza pubblicizzano le linee principali del progetto, presentato alla Camera il 16 settembre come disegno di legge governativo<sup>62</sup>.

Si segnalano in questa fase due slittamenti: il primo dal Parlamento al Governo, il secondo dal Governo al Comitato, secondo un paradigma già noto ma destinato a consolidarsi negli anni successivi, in base al quale la soluzione di questioni complesse, e in definitiva l'intera progettualità, devono essere affidate ai "tecnici", sottraendole alla sfera politica, della quale si dà per scontata l'incapacità di decidere.

<sup>60</sup> A. RUGGERI, *La "controriforma" e la deconstituzionalizzazione della Costituzione*, in *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Passigli, Firenze, 2004, 261, con riferimento alla revisione costituzionale progettata nella legislatura successiva dal centro-destra, osserva che «sta ormai per prendere (se già non ha definitivamente preso...) piede una regola perversa che vuole riconosciuto ad ogni forza politica (o coalizione di forze) il diritto (in)naturale a rifare a propria immagine e somiglianza la Costituzione o, quanto meno, una parte cospicua di essa».

<sup>61</sup> Per una ricostruzione accurata delle vicende che hanno condotto alla consultazione del 2001, anche attraverso il dibattito sulle riforme costituzionali, v. G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico" di oltre cinquant'anni*, in *Nomos*, 2003, n. 2, 27ss., spec. 98ss.

<sup>62</sup> Cfr. C. FUSARO, *Per una storia* cit., 491s. Sui contenuti della proposta v. L. ANTONINI, *Intorno ai difetti e alle virtù della «riforma di Lorenzago»*, in *Il Politico*, 2004, Vol. 69, n. 1, 205ss.

La retorica che ha accompagnato e accompagnerà negli anni a seguire ogni esperienza di “governo dei tecnici” si estende alla formulazione di un nuovo testo costituzionale, forte della suggestione (implicita) che i difetti di funzionamento della democrazia italiana dipendano da quelli della sua legge fondamentale, che questi a loro volta siano riconducibili a formule (il bicameralismo paritario, le regole del procedimento legislativo, il rapporto fiduciario), in quanto tali suscettibili di correzione mediante l'adozione di altre, più raffinate, regole. Si introduce insomma nel dibattito un elemento meccanicistico che contemporaneamente legittima il rovello pluridecennale intorno alle “formule” e allontana la riflessione dai problemi della rappresentanza e dalla crisi dei partiti, senza che, nel dibattito, si avverta la tensione tra il tecnicismo delle soluzioni e l'aspirazione palinogenetica che le circonda<sup>63</sup>.

Anche il dibattito parlamentare segna alcune innovazioni, prima fra tutte quella concernente il ruolo del Governo, che per tutto il percorso di approvazione interviene con emendamenti “blindati”, frutto di compromessi interni alla maggioranza. Il testo finale approvato è frutto di un'intesa tra Forza Italia e la Lega Nord, che ha minacciato fino all'ultimo istante di far mancare i voti nel caso in cui non dovessero passare le proprie proposte<sup>64</sup>.

A questo punto, la riforma costituzionale è definitivamente attratta nella quotidianità della contrattazione interna alla maggioranza di governo, seguendone le dinamiche. Poste tali premesse, non può sorprendere che il dibattito parlamentare sulla riforma sia risultato monco: da un lato la maggioranza si è arroccata sul testo proposto, rinunciando anche a difenderlo e a migliorarlo pur di mantenere fede al patto “interno” e di accelerarne i tempi di approvazione; dall'altro l'opposizione, piuttosto che ratificare l'articolato del Governo, ha contrastato anche le poche modifiche sulle quali in linea di massima avrebbe potuto concordare.

Coerente con la politicizzazione dello scontro è la radicalizzazione del dibattito sui mezzi di informazione, che assume toni apocalittici. Analogamente, tra i costituzionalisti i toni divengono accesi, inaugurando una tendenza che vedrà il suo apice (fino ad oggi) nella campagna per il *referendum* del 2016<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Rileva la contraddizione indicata nel testo V. ONIDA, *La forma di governo*, in R. Cardini-P. Caretti (a cura di), *Riformare la Costituzione?*, Bulzoni, Roma, 1997, 27ss.

<sup>64</sup> Cfr. *Riforme, governo nel caos. Il ministro Calderoli si dimette*, in *La Repubblica*, 17 marzo 2005.

<sup>65</sup> Fra le numerose voci critiche v. P. CARETTI, *Una seconda riforma peggiore della prima: note e critiche sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, 775ss.; *Costituzione, una riforma sbagliata*, a cura di F. Bassanini, Passigli, Firenze, 2004; V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, in *Mulino*, 2004, n. 1, 15ss.; A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Una nuova Costituzione?*, Plus, Pisa, 2006; L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, il Mulino, Bologna, 2006; L. ELIA, *La costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, il Mulino, Bologna, 2005.

L'esito della consultazione popolare chiude la vicenda della Grande Riforma del centro-destra, ma anche nel corso della pur breve XV legislatura matura nella I Commissione della Camera, presieduta da Luciano Violante, una proposta di revisione della forma di governo, del bicameralismo e del procedimento legislativo, che non arriverà in aula<sup>66</sup>.

### 7. La Costituzione dei "tecnici".

Le vicende che segnano la caduta dell'ultimo governo Berlusconi e la formazione dell'esecutivo presieduto da Mario Monti accompagnano un caso di revisione costituzionale contraddistinto da numerose particolarità.

Nel pieno della crisi finanziaria e poi economica globale innescatasi alla fine del 2007, lo stato delle finanze pubbliche italiane genera un diffuso allarme tra le istituzioni dell'Unione europea e quelle finanziarie internazionali.

Il 5 agosto 2011 Jean Claude Trichet e Mario Draghi, all'epoca rispettivamente presidente uscente e futuro della Banca Centrale Europea, scrivono una lettera al Presidente del Consiglio si richiamava l'Italia al rispetto dei vincoli assunti, sia nel vertice dei Capi di Stato e di Governo, sia con la BCE, sollecitando «un'azione pressante da parte delle autorità italiane per ristabilire la fiducia degli investitori».

La lettera indica con precisione le misure da assumere, collegandole sia al raggiungimento del pareggio di bilancio sia ad auspicabili «riforme strutturali»<sup>67</sup>. Contiene inoltre un pressante invito affinché «tutte» le misure

A favore M. CAMMELLI, *Le riforme costituzionali, un "mito" necessario*, in *Mulino*, 2004, n. 1, 31ss.; FONDAZIONE MAGNA CARTA, *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli e G. Pitruzzella, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004.

Più rare sono i tentativi di analisi razionale della proposta, improntati ad una critica equilibrata. Si v. ad es. A. RUGGERI, *Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione*, in *Ist. Fed.*, 2003, 461ss.

A. PIZZORUSSO, *Postfazione*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 2006, 495ss., spec. 529ss., nel denunciare la gravità, sia sul piano procedimentale che su quello del metodo, del tentativo di revisione allora in corso, lo inserisce in un processo storico più ampio, che definisce di «attacco alla Costituzione» e che a suo avviso fa il suo esordio già nel 1994.

<sup>66</sup> A proposito della quale C. FUSARO, *Per una storia* cit., 497, sostiene che «rinunciando ad ambizioni smisurate, conteneva soluzioni di buon senso, coerenti con la lunga vicenda del riformismo».

<sup>67</sup> Tra di esse, nella prospettiva di «accrescere il potenziale di crescita» (sic) si propongono come obiettivi principali «l'aumento della concorrenza, particolarmente nei servizi, il miglioramento della qualità dei servizi pubblici e il ridisegno di sistemi regolatori e fiscali che siano più adatti a sostenere la competitività delle imprese e l'efficienza del mercato del lavoro»; strumentali ad essi sono tra l'altro «la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali» da ottenersi «attraverso privatizzazioni su larga scala». Sul piano del lavoro si raccomanda di riformare la contrattazione aziendale «in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende», mentre le norme sull'assunzione e il licenziamento, anziché essere orientate alle garanzie dei

richieste «siano prese il prima possibile per decreto legge, seguito da ratifica parlamentare entro la fine di Settembre 2011», spingendosi a suggerire (oppure imporre?) «una riforma costituzionale che renda più stringenti le regole di bilancio».

Il procedimento di revisione costituzionale sul punto si avvia prontamente: l'8 settembre 2011 il Consiglio dei Ministri approva un disegno di legge costituzionale in materia. La commissione Affari Costituzionali e la commissione Bilancio della Camera dei deputati svolgono i loro lavori tra il 5 ottobre e il 10 novembre<sup>68</sup>.

Nel frattempo, il governo entra in crisi, certificata dall'approvazione del Rendiconto generale ottenuta al secondo tentativo, senza raggiungere la maggioranza assoluta dei voti favorevoli<sup>69</sup>. Dopo l'approvazione della legge di stabilità il Presidente del Consiglio rassegna le dimissioni. Il Presidente della Repubblica nomina prontamente il neo-senatore a vita Mario Monti, il quale con altrettanta rapidità forma un governo che ottiene un larghissimo consenso in entrambe le Camere<sup>70</sup>.

Il disegno di legge di revisione costituzionale non viene investito dalla caduta del governo, ma sembra anzi trarre nuova linfa dal clima di unità nazionale creatosi intorno al nuovo esecutivo, al punto che sarà approvato a larghissima maggioranza in via definitiva meno di sette mesi dopo<sup>71</sup>.

dipendenti dovrebbero supportare le politiche di settore «che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi».

Riguardo alle misure da adottare per la riduzione del *deficit*, la lettera – oltre a sollecitare la revisione del sistema previdenziale – raccomanda l'adozione di meccanismi per cui ogni scostamento dagli obiettivi sia «compensato automaticamente con tagli orizzontali sulle spese discrezionali».

Le citazioni nel testo e in nota sono tratte dal testo integrale della lettera del 5 agosto 2011, nella traduzione fornita dal Corriere della Sera del 29 settembre dello stesso anno.

<sup>68</sup> Le prescrizioni in materia di equilibrio finanziario contenute nella lettera furono trasposte, al livello eurounitario, nella direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, che peraltro impone genericamente l'adeguamento del quadro normativo degli stati membri agli obiettivi in essa fissati, senza prevedere modifiche costituzionali.

<sup>69</sup> Il rendiconto era stato respinto una prima volta alla Camera il 10 ottobre. Otto giorni dopo il governo aveva presentato un nuovo disegno di legge in materia, approvato senza problemi al Senato. Nella seduta dell'8 novembre alla Camera, i gruppi di opposizione lasciarono l'aula al momento della votazione per consentire l'approvazione dell'atto, che ottenne 308 voti.

<sup>70</sup> La vicenda è ricostruita da E. TIRA, *La formazione del governo Monti*, in *Rivistaaic.it*, 2012, n. 1.

<sup>71</sup> L'esame del disegno di legge governativo inizia in commissione alla Camera il 5 ottobre 2011 e si conclude con l'approvazione definitiva il 17 aprile 2012, con il voto favorevole di 235 senatori su 280 votanti (alla Camera erano stati 489 su 492).

Con le leggi n. 114, n. 115 e n. 116 del 23 luglio 2012 si è infine ratificato il trattato c.d. "*fiscal compact*", al cui art. 3, § 2, si prevede l'adozione da parte degli stati contraenti di «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di stabilità.

In questa circostanza non è sufficiente richiamare la risalente esperienza dell'iniziativa governativa, perché ci sono due elementi di differenziazione: in primo luogo, il disegno di legge governativo è assunto in seguito ad uno stimolo esterno al nostro ordinamento, informale e comunque (se pure lo si volesse leggere come originato dalla BCE e non da suoi esponenti che si attivano a titolo personale) proveniente da un ente privo di qualunque potere in materia. Siamo di fronte a una riforma costituzionale intrapresa sulla spinta di pressioni esterne al soggetto che formalmente esercita l'iniziativa, e motivata da ragioni di politica internazionale (o eurounitaria, se si vuole accogliere una prospettiva ristretta).

In secondo luogo, il procedimento, contrariamente a quanto avvenuto almeno a partire dalla prima Commissione bicamerale, si è svolto nell'assenza di un dibattito tra le forze politiche e nel silenzio pressoché totale dei mezzi d'informazione. Una revisione costituzionale che non solo incide sulle procedure di formazione del bilancio statale, ma soprattutto ridefinisce in modo restrittivo lo spazio entro il quale sono garantiti i diritti sociali, è stata affrontata con i modi e i toni della decretazione d'urgenza<sup>72</sup>.

### **8. Ascesa e declino dell'ultima Grande Riforma.**

L'avvio della successiva legislatura è contrassegnato dall'inedita iniziativa del Presidente della Repubblica, che, non riuscendo a conferire l'incarico per la formazione del Governo, nomina dieci "saggi" affinché elaborino proposte di riforme istituzionali, economiche e sociali intorno alle quali si possa coagulare una maggioranza parlamentare<sup>73</sup>.

Il Governo delle larghe intese presieduto da Enrico Letta nasce perciò condizionato alla realizzazione di riforme che ne segnano l'orizzonte sia

<sup>72</sup> S. SICARDI, *Costituzione cit.*, 54, parla di approvazione "a tamburo battente".

Tra gli innumerevoli contributi dottrinali, che si concentrano essenzialmente sui rilevanti aspetti di merito, v. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista.it*, n. 2/2012; A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2012, n. 3; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, 395ss.

<sup>73</sup> Sulla vicenda cfr. A. SAITTA, *Dieci "saggi" esploratori*, in *giurcost.org*, 2013, che conclude nel senso della sovrapposibilità fra l'ordinario potere presidenziale di consultazione e la nomina dei "saggi".

In questa sede (sulla scorta di quanto osserva A. MORELLI, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"*, in *giurcost.org*, 2013) è possibile soltanto osservare che ben diversa è la consultazione al fine di individuare la personalità capace di aggregare intorno a sé una maggioranza sulla base di un programma che questa formulerà, dalla nomina di soggetti incaricati di predisporre un programma, al quale la futura maggioranza dovrà conformarsi. In questo caso l'inversione dei fattori non è irrilevante ai fini del risultato.

programmatico che temporale<sup>74</sup>. Assistiamo alla riproposizione di un modello consolidato: il 29 maggio 2013 le Camere approvano mozioni di identico contenuto nelle quali si impegnano ad intraprendere il percorso riformatore; con DPCM il Governo nomina una *Commissione per le riforme costituzionali* composta di esperti; successivamente approva un disegno di legge costituzionale che prevede l'ormai consueta procedura di revisione in deroga all'art. 138 Cost. La Commissione, presieduta dal ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello, consegna la sua relazione il 13 settembre 2013. Tutto sembra pronto per una ripetizione delle esperienze degli anni '90 ma, nel giro di pochi mesi, tre eventi significativi cambiano radicalmente il quadro.

Dapprima Silvio Berlusconi, traendo spunto dalle proprie vicende giudiziarie, che avevano portato alla sua decadenza in applicazione della c.d. legge Severino, toglie l'appoggio del centro-destra al Governo, con il probabile intento di provocare lo scioglimento delle Camere e andare a nuove elezioni. L'obiettivo non è raggiunto, a causa della scissione che porta Angelino Alfano e altri parlamentari a fondare un nuovo gruppo che entra in maggioranza e nel governo.

Alla fine dell'anno la Corte costituzionale dichiara illegittime alcune disposizioni della legge elettorale (sent. n. 1/2014), ponendo le premesse per lo scioglimento anticipato delle Camere<sup>75</sup>.

Ma, prima ancora della pubblicazione della sentenza, il neoeletto segretario del PD Matteo Renzi sottopone alle altre forze politiche, a partire dal centro-destra ora all'opposizione, una proposta di nuova legge elettorale. Nel gennaio 2014, in seguito ad alcuni incontri informali tra i rispettivi *leader*, il PD e Forza Italia giungono ad un accordo di massima sulla legge elettorale e su un vasto programma di riforme costituzionali condivise (c.d. patto del Nazareno).

Nel giro di poche settimane si arriva alle dimissioni del Presidente del Consiglio Letta (14 febbraio 2014) e all'insediamento di Renzi a capo del Governo (22 febbraio). Il programma dell'esecutivo riprende i tratti essenziali del patto del Nazareno.

<sup>74</sup> Il Presidente del Consiglio, nel discorso programmatico alla Camera, assume l'impegno di verificare lo stato di avanzamento delle riforme a 18 mesi dall'insediamento. Cfr. Il resoconto stenografico della seduta del 29 aprile 2013, in [www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0010&tipo=stenografico#sed0010.stenografico.tit00040.int00020-%20-%20sed0010.stenografico.tit00040.int00020](http://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0010&tipo=stenografico#sed0010.stenografico.tit00040.int00020%20-%20sed0010.stenografico.tit00040.int00020), pag. 10.

<sup>75</sup> ... ma contemporaneamente affermando che «nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali». È appena il caso di osservare, sulla scorta di autorevole dottrina, che è quanto meno singolare la pretesa della Corte di determinare gli effetti delle proprie decisioni. Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Il coraggio della Corte*, in Nomos, 2013, n. 3.

Con una singolare e immotivata contorsione, una legislatura destinata a chiudersi anzitempo diventa quella della Grande Riforma. L'accertamento dell'incostituzionalità della legge elettorale è posto a fondamento della permanenza in carica dei parlamentari che, investiti del compito di riscrivere la disciplina invalidata, accolgono ben volentieri la prospettiva di prolungare il proprio mandato fino alla naturale conclusione.

Così, in rapida successione, il 12 marzo la Camera approva in prima lettura il testo della nuova legge elettorale; l'8 aprile il Governo presenta il disegno di legge costituzionale con il quale dà l'avvio ad un lavoro parlamentare che occupa un biennio, concludendosi con l'approvazione definitiva il 12 aprile 2016 alla Camera, ancora una volta con l'uscita dall'aula dei deputati dei gruppi di opposizione.

Il percorso così delineato conosce un passaggio critico in occasione dell'elezione del Presidente della Repubblica, quando Forza Italia denuncia la violazione del Patto del Nazareno e toglie l'appoggio al Governo. La maggioranza ottiene il provvidenziale sostegno (ancora una volta) di un gruppo di parlamentari fuoriusciti dal centro-destra; tale nuovo assetto si riflette anche nel sostegno al testo di legge costituzionale.

In commissione e in aula la proposta governativa incontra la forte resistenza dei gruppi di opposizione, che lamentano la compressione dei tempi di discussione e la formulazione di emendamenti preclusivi intesi a limitare il dibattito<sup>76</sup>. Altrettanto vivace è il confronto tra le forze politiche, con toni decisamente sopra le righe e previsioni apocalittiche<sup>77</sup>. I costituzionalisti seguono la tendenza del momento, dando luogo a schieramenti opposti e sostanzialmente non comunicanti<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Cfr. a titolo di esempio A. MAURO, *Riforma Senato, stallo sul 'canguro'. I dissidenti contro Pietro Grasso: "Non si può sulla Costituzione"*, in *Huffington Post*, 30 luglio 2014; *Riforme, ok del Senato al "canguro" del Pd: decaduti gli emendamenti. Approvato l'articolo 1 del ddl Boschi*, in *Il Fatto Quotidiano*, 1 ottobre 2015.

<sup>77</sup> Per un divertente campionario degli eccessi verbali raggiunti nel corso del procedimento di approvazione e della campagna referendaria v. P. Battista, *Riforma e parole in libertà: da «serial killer» a «feroce dittatura fascista»*, in *Il Corriere della sera*, 3 dicembre 2016.

<sup>78</sup> Cfr. i manifesti degli opposti schieramenti: A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2016; B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma Renzi - Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2016.

Naturalmente vi sono state espresse anche posizioni, per così dire, intermedie, improntate ad un approccio pragmatico: v. ad es. A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, oververosia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2015; E. CHELI, *Che cosa significa cambiare una Costituzione*, in *Mulino*, 2016, n. 4, 622ss.; A. ANZON DEMMIG, *Qualche riflessione sui modi di partecipazione dei costituzionalisti al dibattito sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivistaaic*, n. 1/2017.

L'esito del *referendum*<sup>79</sup> del 4 dicembre 2016 avrebbe lasciato immaginare che sia le future maggioranze parlamentari che i futuri governi avrebbero affrontato il tema delle riforme costituzionali con estrema cautela<sup>80</sup>.

A maggior ragione, sarebbe stato lecito attendersi un atteggiamento restrittivo da parte dei 5 Stelle e della Lega, che avevano sostenuto le ragioni del "no" e avevano duramente attaccato l'attivismo governativo in materia.

Suscita perciò una certa sorpresa la scelta delle formazioni politiche che sostengono l'attuale esecutivo di inserire nel "Contratto per il governo del cambiamento" un punto dedicato alla «fondamentale riforma delle istituzioni». È pur vero che in esso si predica la necessità di «un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome», ma non si può neppure tacere che i "puntuali interventi" investono ampie parti della Costituzione e segnatamente la riduzione del numero dei parlamentari, l'introduzione del vincolo di mandato, i rapporti tra diritto interno e dell'Unione, il referendum abrogativo, l'iniziativa legislativa popolare, l'abolizione del CNEL.

Persino gli strenui oppositori dell'iniziativa del 2016 cedono dunque al fascino del "Governo delle riforme", sia pure con i correttivi consistenti nel lasciare ai gruppi parlamentari (di maggioranza) l'iniziativa e alle Assemblee la gestione del processo riformatore, sia pure con l'accorgimento di accantonare l'idea di una revisione complessiva a favore di singole leggi costituzionali<sup>81</sup>.

Degno di nota è l'abbandono della premessa, a lungo incontestata, secondo la quale il sistema istituzionale sarebbe affetto da un *deficit* di governabilità, al quale si dovrebbe rispondere con l'esaltazione della fase decisionale e l'accentramento dei poteri<sup>82</sup>, mentre non sembra che si tenga in adeguata considerazione che riforme, pur concepite come puntuali e circoscritte, possano avere effetti sistemici non necessariamente previsti o auspicati<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> Considerazioni ulteriori meriterebbero alcune particolarità emerse nel procedimento di attivazione della consultazione, per le quali si rinvia a P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in *federalismi.it*, n. 12/2016.

<sup>80</sup> Cfr. le riflessioni di G. DI COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, 11ss. e quelle di V. BALDINI, *La portata costituyente della decisione referendaria del 4 dicembre 2016*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2016, 23ss., spec. 38 ss.

<sup>81</sup> Sembra in questo caso essere stato recepito l'insegnamento della dottrina che sostiene la imprescindibile necessità di revisioni costituzionali puntiformi ed omogenee. V. in proposito A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivistaaic.it*, n. 2/2016.

<sup>82</sup> V. il documento di L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, reperibile in <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/1238/appuntospadaciniastridpub.pdf>.

<sup>83</sup> In tal senso G.L. CONTI, *Il futuro dell'archeologia: le proposte di riforma della Costituzione sul banco della XVIII Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018, pur apprezzando la prudenza dell'approccio seguito; pur condividendo le premesse dalle quali muove l'attuale maggioranza in tema di riequilibrio tra istanze di rappresentatività ed esigenze di governo, anche A. MANGIA, *Note sul*



### 9. Osservazioni conclusive.

Le considerazioni che precedono consentono a mio parere di porre alcuni punti fermi, non tanto sul contenuto quanto sul metodo e sugli effetti del processo di revisione costituzionale che si svolge sostanzialmente ininterrotto da oltre trent'anni.

1) Anche volendo ammettere che la Costituzione concretizzi un compromesso tra i principali orientamenti politici e culturali dell'epoca in cui fu adottata, non si può omettere che tale compromesso è stato costantemente posto in discussione o apertamente rinnegato nel corso di tutta la storia repubblicana. Cambia il segno o l'intensità dell'opposizione: dal confronto in Assemblea Costituente, all'inerzia selettiva delle prime legislature, all'emergere di disegni costituzionali alternativi negli anni '80. Vi è però una costante: una parte significativa delle forze politiche, sociali, economiche, in ogni fase della storia recente, non si è riconosciuta nella Costituzione vigente ed ha cercato di osteggiarne l'attuazione o di riscriverla.

2) Questa costante resistenza alla Costituzione ha guadagnato forza e consenso, fino a porre all'ordine del giorno di tutti gli esecutivi a partire dagli anni '80 il tema delle riforme istituzionali, che ha finito per occupare gran parte dell'azione di governo e dell'attività parlamentare. Le dinamiche "ordinarie" della vita politica e della legislazione si sono progressivamente intrecciate con quelle delle riforme, spesso in maniera inestricabile, con un duplice effetto di retroazione: le quotidiane scelte di governo condizionano e contribuiscono a definire il testo della "nuova", futura, Costituzione; il progredire o l'arrestarsi del dibattito sulle riforme può rafforzare o indebolire il Governo in carica. È perciò pressoché inevitabile, per quanto scarsamente lungimirante, che la maggioranza del momento pretenda di ritagliare la futura costituzione sui propri interessi contingenti.

3) L'insistente richiamo alla necessità di modificare la Costituzione consolida nell'opinione pubblica la convinzione della validità della premessa: che la Costituzione sia difettosa. Il circuito dell'ossessione riformatrice si alimenta in tal modo. Persino gli acerrimi oppositori della passata riforma hanno fatto propria l'idea della necessaria revisione. La decisione referendaria del 4 dicembre 2016 è in controtendenza rispetto a tale processo, ma è ancora presto per dire se essa segni un punto di arresto o un incidente di percorso.

4) I due punti precedenti rifluiscono sul versante dell'interpretazione e applicazione della legge fondamentale, della quale, ad ogni occasione, si afferma la provvisorietà. L'attivazione di processi di revisione determina inevitabilmente la delegittimazione della costituzione vigente, ma una

*programma di riforme costituzionali della XVIII legislatura*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it) segnala alcune incoerenze nelle proposte in discussione.

costituzione perennemente soggetta a revisioni, compiute o meno, ampie o circoscritte, perde inesorabilmente la sua forza prescrittiva.

5) La retorica delle riforme contribuisce a deresponsabilizzare tutti gli attori istituzionali. Ove si ponga come indubitabile premessa l'inadeguato assetto costituzionale, ne consegue che le carenze manifestate nell'azione dei poteri pubblici potranno facilmente essere ascritte non alle inefficienze o incapacità dei singoli, né ad erronee scelte politiche, ma a difetti strutturali che, naturalmente, potranno essere superati solo con le necessarie riforme.

6) Considerato che le riforme investiranno l'intero sistema, i loro effetti non potranno essere misurati nel breve volgere della vita di un esecutivo o nella durata di una legislatura: ne consegue l'irresponsabilità sia di chi le adotta (perché le conseguenze, indubbiamente positive, si vedranno solo in un lontano futuro), sia di chi sarà chiamato a gestirne – o subirne – gli effetti (perché non le ha volute). Anzi, l'esperienza della l. cost. n. 3/2001 ci insegna che una riforma sbagliata giustifica l'invocazione di nuove riforme, alimentando il circuito dell'ossessione.

7) Le proposte di legge costituzionale non hanno ricadute immediate sugli equilibri di bilancio. Sono pertanto il perfetto argomento di discussione parlamentare, perché consentono di produrre atti normativi privi di conseguenze spiacevoli sui potenziali elettori. Nel caso in cui queste si dovessero comunque palesare si rinvia al punto 6): ed in effetti nel programma dell'attuale esecutivo è prevista la revisione della l. cost. n. 1/2012.