

Costituzionalismo.it

FASCICOLO 2 | 2006

5 giugno 2006

Innovazioni costituzionali e revisioni costituzionali in deroga all'art. 138 della Costituzione. Sfide della storia e sfide della politica*

di Gaetano Azzariti

1. - Permettetemi una premessa generale e di metodo, non brevissima, ma che ritengo necessaria. Non farò una relazione ottimista, ciò nondimeno non sarà un intervento arreso. Qualcuno potrà considerarlo un intervento polemico, ma se poi debba essere ascoltato solo come uno sfogo e una sterile contestazione, ovvero – come spero – possa rappresentare anche una critica costruttiva lascio a voi giudicare e ai tempi futuri decretare.

Il mio pessimismo della ragione discende da una valutazione complessivamente negativa della lunga, interminabile e controversa transizione costituzionale italiana; la quale – a mio modo di vedere - anziché produrre, come sarebbe stato auspicabile, innovazione per rendere più rispondente il nostro sistema costituzionale e politico ai processi profondi di trasformazione degli ordinamenti locali e globali, ha finito invece per erodere pericolosamente alcuni dei presupposti del costituzionalismo moderno, senza avere la capacità di sostituire ad essi alcun altro e diverso principio di riferimento. Il rischio maggiore che intravedo è quello di un abbandono dell'idea di costituzione per come si è andata forgiando negli ultimi due secoli almeno (ma già *in fieri* nei documenti costituzionali seicenteschi), per fare assumere ad essa (all'idea, ma anche al documento che l'esprime e la realizza) una dimensione profana ed indistinta, sostanzialmente equiparabile nei suoi tratti sostanziali alla più risalente e generale nozione di legge.

Se così fosse – se così dovesse andare a finire – è chiaro che le nostre riflessioni sulla costituzione, nonché in questo convegno sui limiti alla sua revisione, sarebbero tutte inadeguate, sarebbe meglio, in questo caso, discutere della trasformazione della legge in generale ed eventualmente dei criteri necessari per l'opera di perenne ed inarrestabile innovazione del sistema delle fonti: un altro, affatto diverso, convegno insomma.

Un intervento però anche non arreso, dicevo inizialmente. Non tanto o solo per un generico ottimismo della volontà, ma perché effettivamente credo che il processo di trasformazione dei concetti

costituzionali che si è evocato sia attualmente in corso, ma non si sia affatto concluso, anzi stia trovando ostacoli e resistenze diffuse: ciò comporta che oggi sarebbe avventata qualunque conclusione di carattere generale, o affermazione di definitivo tramonto di paradigmi del costituzionalismo moderno. In caso è da rilevare come l'attuale situazione di confusione o transizione accentua la responsabilità degli studiosi, pretende un impegno forte per capire e per combattere le degenerazioni, per analizzare e per sostenere le ragioni del costituzionalismo *adeguato ai tempi*, ma non perciò *abbandonato al tempo* dell'incertezza e dell'indecisione, senza, in sostanza, rinunciare ad una *lotta per la costituzione*, che di questi tempi ridiventa attuale, anzi necessaria.

Una visione drammatica, direte. Fatemi allora aggiungere, in premessa, la mia valutazione generale sulla revisione costituzionale ultima^[1]. Una riforma difficilmente difendibile, criticata con toni aspri da gran parte del ceto dei costituzionalisti. Una riscrittura dell'intera seconda parte del testo della costituzione che semmai dovesse entrare in vigore travolgerebbe l'intero impianto costituzionale del nostro Paese, e non in meglio. La "nuova" revisione costituzionale elaborata dal parlamento nella passata legislatura è espressione di un regresso, da molti di noi denunciato e contro cui molti strenuamente si oppongono, facendo assegnamento che a mettere le cose a posto sia il referendum costituzionale oppositivo. In fondo il popolo, scomparso nelle più recenti riflessioni dei costituzionalisti, riaffiora inaspettatamente e fortunatamente con una funzione – si confida – rigenerativa e salvifica^[2].

Personalmente credo che le cose siano più complicate di quanto non possano dedursi da questa semplificata rappresentazione.

Ritengo, infatti, che l'insensatezza dell'ultima riforma della costituzione sia il prodotto, forse non necessario, ma in ogni modo legittimo – forse sarebbe meglio dire il "frutto marcito" – di un *lungo regresso*.

Un giudizio duro, ma prodotto dalla convinzione (questa la *tesi* che qui vorrei particolarmente argomentare) che quest'opera di profonda revisione non nasca dal nulla, ovvero dalle menti più o meno offuscate di una classe che ieri era al governo e che conquistando, per caso fortuito o per forza momentanea, la maggioranza in seno al parlamento, ha potuto piegare ad una logica folle i sacri principi del sistema costituzionale, con atto tanto arrogante quanto effimero. Superata l'emergenza, sconfitta politicamente, "seppur di misura", la maggioranza di centrodestra, oggi, non resterebbe che tirare un sospiro di sollievo e – con il consenso del responso referendario dato per certo – riprendere il cammino interrotto "lì dove eravamo rimasti" ("*heri dicebamus*"). A me non sembra così semplice. Personalmente non credo si possa circoscrivere la critica denunciando l'ignoranza di una destra politica "becera", non credo che questa legislatura possa semplicemente riprendere il cammino delle riforme costituzionali interrotte, come se nulla fosse avvenuto, scampato il pericolo tornare alla normalità del tempo precedente. Credo che sia una strada impercorribile, perché il tempo della normalità si era concluso da molto prima. Fin dalla metà degli anni '70, con la conclusione di quella fase che è stata definita l'*age d'or* del costituzionalismo: il trentennio 1946-1976.

Penso, dunque, che la legge di revisione della costituzione approvata dal parlamento nella passata legislatura, abbia portato alle estreme e perverse conseguenze un'impostazione troppo disinvolta che già in passato aveva dato segnali allarmanti, che non sono stati colti o contro cui non si è sufficientemente reagito. Un'erosione delle ragioni del costituzionalismo per come si è fin qui realizzato che viene da lontano.

Con ciò non si vuole fare "di tutte le erbe, un fascio". Non si vuole cioè sostenere una continuità tra le politiche costituzionali passate e l'attuale: tra le proposte attuali e quelle che hanno caratterizzato il recente passato è ben evidente e rilevante un "salto". Ma il "salto" – questa è la tesi – è stato reso possibile, e in certa misura preparato, dalle precedenti disinvolture costituzionali.

A chi dovesse convenire con la tesi che si sta esponendo, non rimarrebbero che due possibilità alternative: la prima, ritenere il *lungo regresso* irreversibile, conseguenza di una fase di passaggio nella storia dell'umanità occidentale (ovvero della più limitata nostra storia patria) e dunque assumere la nuova dimensione costituzionale come un dato storico ormai non contestabile. In tal caso – piaccia o meno – non rimarrebbe che prendere atto della fine della ragione costituzionale moderna e iniziare il lungo percorso di una ragione costituzionale “altra” per individuarne i presupposti e legittimare le trasformazioni in atto, indirizzati verso un diritto costituzionale postmoderno che dalla tradizione si allontana in modo definitivo. La seconda ritenere, invece, non definito il nuovo scenario ed anzi assolutamente controverso il processo di trasformazione dei nostri sistemi costituzionali (più tentati che realizzati), ma in tal caso ne deve conseguire uno sforzo teorico per denunciare in tutta la sua profondità il malessere ed i danni che la fase di regressione sta producendo con lo scopo ultimo di superare la crisi in una prospettiva adeguata ai tempi, ma non negatrice dei tempi. Insomma, in questo secondo caso credo si tratti di rimettere in discussione l'intero ultimo periodo per trovare nuove strade e nuovi orizzonti di sviluppo del diritto costituzionale al tempo della seconda modernità. Un compito non facile, ma qui è la parte “non arresa” della mia riflessione.

D'altronde oggi una possibilità c'è data. Tra breve vedremo se c'è ancora spazio per una riflessione critica sulle sorti del costituzionalismo, e - in caso positivo - quale è questo spazio. Se il referendum costituzionale sarà in grado di produrre una soluzione di continuità non è scritto, che sia in grado di produrla non può escludersi.

AmMESSO che il referendum respinga l'ultimo assalto alla costituzione^[3] (in caso contrario approderemo ad un altro sistema costituzionale, e noi non avremo più nulla da dirci), le modalità di reazione allo scampato pericolo possono essere diverse. Già si vanno ipotizzando i soliti scenari, quelli che hanno condotto fin qui: riprendere il percorso interrotto, istituire nuove bicamerali. Magari forzando ancora la mano: riemerge inopinatamente, come un fiume carsico, l'antichissima e rivoluzionaria proposta di un'assemblea costituente per superare il fragile bipolarismo e l'ingovernabilità politica determinata dal risultato elettorale incerto. In alcuni casi l'unico insegnamento che si ritiene di dover trarre da una stagione da mettersi rapidamente alle spalle è quella che induce ad evitare alcune imprevide diverse forzature del recente passato (le riforme a stretta maggioranza). Questa la reazione continuista, che, ove prevalesse, dimostrerebbe la profondità della crisi di cultura del ceto politico e l'inerzia di un pensiero critico ormai sopraffatto da un pensiero unico, egemone e non scalfibile. Lo spazio per la riflessione critica non scomparirebbero, ma i tempi si allungherebbero. La critica dell'esistente diventerebbe il compito principale rispetto ad ogni impegno per la trasformazione del sistema costituzionale, in ogni caso – in mancanza di una seria ridefinizione concettuale – condannata da una insostenibile leggerezza dell'essere.

Mi auguro, invece, che, dopo il referendum, un'altra strada sia percorsa. Più graduale, ma più riflessiva. Consapevoli della profondità della crisi, si evitino facili scorciatoie, si affrontino di petto, invece, la complessità dei tempi difficili. Una strada impervia, forse tortuosa, ma che alla fine possa giungere a rinnovare la forza del diritto delle costituzioni. Solo allora potremmo approdare ad un nuovo costituzionalismo, senza perciò temere di aver gettato al vento un capitale di civiltà giuridica, senza ottenere nulla in cambio.

La vittoria del no al referendum costituzionale potrebbe di per sé imprimere una rinnovata energia alla nostra vigente costituzione, consolidandone la ormai consumata base di legittimazione, riaffermandone forza e valore. Allora, anziché rimetterla immediatamente in discussione – dando nuovo vigore alla tesi del necessario superamento purchessia della vigente costituzione – più saggio sarebbe concedersi una pausa di riflessione. Abbandonare l'orizzonte delle “grandi riforme” (limitandosi al *restyling* del pasticciato titolo V), non per conservatorismo costituzionale (più o meno nobile), ma per “operare conoscendo”, secondo l'insegnamento di Orestano, troppo spesso dimenticato in questa fase storica dominata dall'irriflessività del politico e dall'irresponsabilità della tecnica.

In termini più concreti, può così sintetizzarsi l'alternativa cui ci si troverà dinanzi dopo il referendum: una nuova stagione di trasformazioni costituzionali in Italia può aprirsi o seguendo i tempi costipati della politica, ovvero quelli allungati della cultura. Personalmente preferisco i secondi. Solo quando, se e dopo che in Italia si affermerà una cultura della "manutenzione costituzionale" – altrove presente, la quale ha garantito revisioni, anche profonde, dei testi delle costituzioni nazionali senza produrre al contempo lacerazioni del tessuto e dell'idea che si ha di costituzione – si potrà – a quel punto si dovrà – promuovere le riforme costituzionali necessarie al tempo della globalizzazione e alla fine degli spazi chiusi. Un riformismo radicale – altro che conservatorismo costituzionale – quest'orizzonte deve fare proprio. Chi è disposto ad accettare le sfide della storia rinunciando a quelle della politica?

2. - Mi direte a questo punto che non ho ancora detto nulla sul tema specifico che mi è stato assegnato. Non la penso così, credo invece di aver svolto gran parte del mio compito. Non mi rimangono in realtà che due cose da fare. Prima, richiamare alcuni dati, ben noti e di per sé significativi, poi collegare questi dati al quadro generale che ho cercato fin qui di definire. Se i dati sono noti e se lo scenario definito chiaro nel suo insieme (condiviso o meno che sia), il senso complessivo apparirà immediato. Potranno formularsi giudizi anche differenti, analisi necessariamente più esaustive, ma è una chiave generale di lettura delle trasformazioni costituzionali che a me interessa sottoporre alla vostra valutazione, non altro.

I dati di fatto dunque: non si potrà negare che le vie percorse per tentare l'innovazione costituzionale in Italia siano state diverse. Non solo quella prevista in costituzione all'articolo 138, ma anche vie differenti, genericamente "in deroga" alla forma ovvero anche nella sostanza rispetto a quella stabilita. Che poi alcuni – ma come vedremo non tutti – dei percorsi "atipici" individuati per innovare l'ordinamento costituzionale italiano siano bruscamente franati e abbiano prodotto fallimenti e rovine, non ha qui importanza, anzi contribuisce a dimostrare la tesi della fragilità e dell'improntitudine della cultura costituzionale e politica italiana e la mancanza di basi sicure che ha governato l'incerta transizione costituzionale italiana.

Gli esempi più noti, a tutti noi presenti, di procedimenti in deroga sono quelli che hanno dato vita alle due bicamerali appositamente istituite con legge costituzionale – adottate dunque ai sensi dell'art. 138 – per modificare la seconda parte della costituzione. Entrambe fallite, ma che non pochi guasti hanno contribuito a produrre nel tessuto culturale e nella concezione stessa di ciò che è una costituzione e di come si possa innovare un ordinamento facendo salvi – come da tutti dichiarato – i suoi principi fondamentali. Strumenti *ad hoc* creati per favorire l'innovazione radicale del sistema, scappati poi di mano ai loro stessi artefici, che si sono rivelati espedienti velenosi che hanno sparso i propri effluvi sul corpo vivo del sistema democratico, erodendone le basi o aggravandone i mali. Veleni di cui è tuttora piena l'aria e di cui non sembra facile liberarsi.

Ma prima di soffermarmi brevemente sugli aspetti più negativi che pongo a base di questo mio giudizio, desidero rilevare un altro dato (che ritengo sia un altro "dato di fatto"), solitamente meno considerato, ma non perciò meno significativo. Nello scorso quindicennio le più significative innovazioni costituzionali hanno seguito strade completamente diverse da quelle formali e definite in costituzione. Armi improprie utilizzate *ultra vires*, che non sono alla fine implose come è stato per le due bicamerali, ma clamorosamente esplose producendo non pochi feriti tra i suoi stessi artificieri. Le forme del cambiamento sono emerse subdolamente per via ordinaria, utilizzando e distorcendo gli strumenti che la nostra costituzione normalmente usa e prevede per attuare – non per alterare - il sistema costituzionale costituito.

Così, con legge ordinaria si sono modificati i sistemi elettorali. Una trasformazione dei modi di scelta e selezione della rappresentanza politica che è stata determinante per l'affermarsi di quella che suole chiamarsi la – pur deficitaria - "democrazia maggioritaria" (i cui principi fondanti e la cui mentalità di sistema non mi sembrano oggi per nulla superati, nonostante si sia da ultimo modificato il sistema

elettorale). Una modifica del modello di democrazia il cui impatto sul sistema costituzionale è fin troppo evidente: come è stato rilevato fin dall'inizio, una costituzione pensata sul presupposto di fatto e di diritto, ritenuto immutabile, del sistema elettorale proporzionale si è trovata all'improvviso a dovere operare in un ambiente di tipo maggioritario, con tutte le semplificazioni in termini di rappresentanza politica e sociale, e di distorsioni in termini di maggioranze parlamentari che sono fin troppo note per dovere essere qui richiamate. Un nuovo scenario cui non si è riusciti a far fronte neppure con alcune misure minime che pure alcuni avevano prontamente proposto (mi riferisco, ad esempio, all'ipotesi di innalzamento dei quorum stabiliti in costituzione per le nomine parlamentari dei membri di organi da garanzie o per la stessa revisione costituzionale). Mi sembra di non potere essere smentito se affermo che la maggiore innovazione politica, istituzionale, ma anche costituzionale, del periodo che dall'inizio degli anni '90 arriva sino ad oggi, è rappresentata dall'affermarsi in Italia di una democrazia maggioritaria, ancorché – ritengo - zoppa.

Vorrei aggiungere due osservazioni, queste forse meno “di fatto”, ma non meno significative.

La prima riguarda il *senso* e il *segno* della trasformazione innescata dalla riforma della legge ordinaria relativa al sistema elettorale. Anche in passato, in effetti, alcune riforme legislative compiute per via ordinaria, hanno prodotto cambiamenti il cui *valore* costituzionale è apparso evidente. Penso, per il passato, alla riforma del diritto di famiglia, ovvero allo statuto dei lavoratori, ma anche alla legge sul divorzio o a quella sull'interruzione della gravidanza, e si potrebbe continuare. Tutte leggi che hanno *adeguato* un ordinamento “arretrato”, ponendosi sulla scia dei principi che la costituzione aveva da tempo definito, dandone finalmente un'attuazione compatibile con il disegno costituzionale. Innovando, dunque, tramite la legislazione ordinaria, il nostro sistema giuridico entro un ordine costituzionale ancora da sviluppare. Mai, invece, una legge ordinaria si era posta lo scopo – dichiarato o implicito – di superare un disegno costituzionale ritenuto arretrato. Nel caso delle leggi elettorali fu usata un'espressione significativa: *grimaldello per l'innovazione anche costituzionale*. “Grimaldello” è lo strumento degli scassinatori. La costituzione, si ammetteva, doveva essere violata; la via, si confessava, doveva essere quella della forzatura delle porte e degli strumenti istituzionali. Mi sembra di poter dire che il “furto” è riuscito. Può discutersi se quella del sistema elettorale sia stata una riforma *contra constitutionem* o solo *praeter constitutionem*, certamente non è stata né integrativa né attuativa della costituzione.

La seconda osservazione riguarda il concorso di colpe che spiega l'enorme impatto della riforma del sistema elettorale. Com'è a tutti noto, la legge elettorale fu scritta a seguito del pronunciamento del corpo elettorale nel referendum del 1993. Un pronunciamento del popolo cui si giunse dopo una ben nota vicenda – di assoluto rilievo costituzionale – che vide tutte le maggiori forze politiche – perlopiù *oborto collo* – favorevoli al cambiamento, che vide un tortuoso *revirement* dell'organo di garanzia giurisdizionale del nostro sistema costituzionale – la Corte costituzionale – ammettere un referendum manipolativo, che tradiva il carattere abrogativo non solo scritto in costituzione, ma che era stato fino ad allora ritenuto requisito implicito di ammissibilità della richiesta referendaria, che vide l'altro garante della costituzione – il Presidente della repubblica – sollecitare il Parlamento a dare seguito escludendo ogni possibile autonomia di volontà all'organo della rappresentanza popolare (sue le parole di un Parlamento che doveva approvare una nuova legge elettorale rapidamente e “sotto la dettatura” del corpo elettorale), che vide infine e soprattutto il cambiamento fondare la propria legittimazione su un plebiscito dalle proporzioni inequivoche e sconcertanti: oltre l'80% dei partecipanti al voto si espresse a favore del “nuovo” (maggioritario) contro il “vecchio” (proporzionale). Probabilmente una percentuale non molto distante da quella che oggi ritiene essere stata tradita, ovvero che dichiara onestamente di essersi pentita. Ma questo - si sa - è il tempo delle opinioni volatili. Rimane invece il fatto che si è voluto qui porre in rilievo (il concorso di tanti e di tutti i vertici politici ed istituzionali, nonché degli organi di garanzia costituzionale), che certamente spiega la “forza” che ebbe sul piano costituzionale la modifica di una legge ordinaria. Mortati diceva che le forze politiche dominanti sono le gambe della

costituzione formale, in questo caso una modifica materiale è stata sostenuta da tutti i soggetti che nel nostro ordinamento danno voce alla costituzione: se le hanno voluto far dire cose che essa non solo non dice, ma non ha neppure mai pensato, non c'è da stupire più di tanto.

A ben pensarci però "l'uso" della via ordinaria per l'innovazione costituzionale ha riguardato non solo la più rilevante trasformazione del sistema politico e del modello di democrazia effettivamente vigente nel nostro paese, ma anche la più profonda revisione costituzionale esplicita e formalmente approvata seguendo la procedura ordinaria dell'art. 138. Mi riferisco, come è evidente, alla riscrittura del titolo V.

A prima vista potrebbe ritenersi che la più incisiva riforma costituzionale approvata in Italia sia il frutto di una decisione parlamentare adottata secondo le regole della revisione (nonostante l'abbandono della prassi fino ad allora seguita, nonché l'evidente inopportunità politico-istituzionale, di un'approvazione in seconda lettura a sola e risicata maggioranza assoluta). Ma se solo si osserva meglio e si ricordano le vicende che condussero a quella revisione, ci si avvede che determinante è stato il ruolo della via ordinaria e la forzatura da essa prodotta. Si ricorda infatti che il processo di riforma dello Stato delle autonomie ha avuto origine ed è stato poi guidato dal governo e, in particolare, dal Ministro per la riforma della pubblica amministrazione. Le c.d. "leggi Bassanini" (la legge n. 59 del 1997, ed i successivi decreti) avevano *prima* della riforma costituzionale già prodotto la trasformazione di sistema (una riforma costituzionale "a costituzione invariata", si disse e ci si vantò, allora). Seguì – solo successivamente - la riforma costituzionale secondo le procedure ordinarie. Non credo allora di essere lontano dal vero se sostengo che la riforma costituzionale fu imposta dalla precedente riforma per via ordinaria, con una criticabile forzatura sul piano delle fonti e del rapporto tra esse. Qualcuno parlò di inversione nella gerarchia e di superiorità assiologia della riforma ordinaria rispetto al testo costituzionale ancora da modificare. Si è assistito ad una revisione costituzionale "imposta", scritta "sotto la dittatura" del legislatore ordinario, ma soprattutto grazie alle determinazioni dell'organo governo che scriveva anticipatamente la riforma nei suoi decreti delegati. Anche sul piano politico si disse esplicitamente che la necessità della riforma costituzionale e la possibilità che essa fosse adottata anche a stretta maggioranza era determinata e giustificata dal "ponte" ormai costruito dai decreti Bassanini che sarebbero rimasti sospesi nel vuoto se non si fosse completato il disegno innovatore. Viene il sospetto che si sia ragionato come De Gaulle: "*l'intendance suivra!*", sennonché "*l'intendance*" in questo caso era la costituzione. Ad ogni modo – e senza per ciò volere esprimere giudizi ulteriori - credo possa convenirsi sul fatto che l'anticipazione della riforma costituzionale da parte di atti avente valore di legge ordinaria abbia limitato l'ambito proprio del potere di revisione costituzionale: come esplicitamente dichiarava la dottrina più avvertita, anche senza alcun intento polemico era chiaro che la revisione costituzionale del titolo V era stata scritta prima che si completasse l'iter formale, ed anzi il legislatore della revisione costituzionale non poteva innovare, ma solo in caso ritoccare e completare quanto stabilito in via ordinaria: "costituzionalizzare le leggi Bassanini" fu la parola d'ordine e l'obiettivo perseguito. E fu anche male perseguito, come oggi tutti riconoscono, denunciando vizi e lacune del "nuovo" titolo V. C'è da riflettere.

3. - Ma veniamo ora alle deroghe all'art. 138 in senso proprio. Non starò qui a ripetere le vicende più che note che hanno portato ad istituire e poi a far fallire le due commissioni bicamerali De Mita-Iotti prima e D'Alema poi, non mi attarderò neppure a richiamare le procedure e il contenuto delle due leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997, anch'esse ben note. Mi sembra più utile limitarmi a prendere in considerazione alcuni aspetti che più hanno inciso sul piano teorico, ma anche positivo: una valutazione di quei profili cioè che, ai miei occhi, appaiono avere avuto influenza maggiore per disarticolare il tessuto costituzionale complessivo, e le cui conseguenze non appaiono effimere. Questioni che non possono dirsi esaurite con la fine di quelle infauste esperienze.

Dalla mia riflessione escluderò anche ogni riferimento all'uso distorto e alle trasformazioni del referendum costituzionale da oppositivo a confermativo e plebiscitario. Sebbene la trasformazione del referendum costituzionale e il mutamento della sua natura, rientra certamente tra i lasciti non estinti,

quest'aspetto deve essere trattato in questo Convegno da Roberto Romboli, e non voglio sovrappormi.

Solo un accenno ad alcuni profili assolutamente rilevanti, ma che richiederebbe una riflessione adeguata e separata, che in questa sede non è possibile. Ci si dovrebbe chiedere se le procedure in deroga all'art. 138 sono in sé legittime ovvero no; se sì a quali condizioni; se una volta prescelta la strada della deroga al procedimento ordinario, questa determini comunque una "rottura" ovvero una "sospensione" della costituzione vigente; se il carattere speciale della procedura impone dei limiti più rigorosi ovvero meno rigorosi; se i limiti indicati dalle due leggi costituzionali che hanno in passato istituito le commissioni bicamerali siano stati in concreto rispettati o meno; se è possibile pensare di limitare una commissione cui si conferisce l'incarico di riscrivere per intero parti di costituzione; se ha fondamento teorico e pratico la distinzione proposta tra prima e seconda parte della costituzione; se è stata tenuta ferma la distinzione tra potere costituente e potere costituito, ovvero tra revisione totale e revisione parziale; se questa doppia distinzione è rinvenibile nel nostro ordinamento costituzionale; se le c.d. riforme eterogenee della costituzione sono ammissibili ovvero no; se il referendum (tanto più se obbligatorio) imponga l'omogeneità delle riforme e la presentazione di leggi costituzionali distinte o su cui chiedere separatamente il voto popolare; se – più in generale – il nostro ordinamento costituzionale ammetta solo revisioni puntuali e, nel caso, quali sono i limiti oltre i quali una revisione puntuale non è più tale. Tutte questioni discusse e discutibili, di enorme portata.

Qui mi limiterò però a richiamare una sola questione, forse marginale, o meglio procedurale, ma che mi sembra assolutamente indicativa della valenza - a mio modo di vedere - culturalmente regressiva, e - in ogni caso - di forte discontinuità rispetto alla concezione fin qui avuta dell'idea e del ruolo delle costituzioni negli ordinamenti moderni, nonché dei processi "sacrali" che si è fin qui ritenuto dovessero presiedere alle loro trasformazioni.

Sotto il profilo procedurale è stato rivendicato a merito della scelta delle due bicamerali la conservazione del carattere parlamentare. Contro altre proposte alternative ritenute estreme, che sostenevano la via extraparlamentare per il mutamento costituzionale, si assicurò che, seppure una semplificazione veniva introdotta rispetto alla procedura ordinaria (la commissione bicamerale) per favorire l'accordo tra le forze politiche ed impedire i possibili contrasti tra Camera e Senato, in ogni caso la discussione e poi l'approvazione (che in entrambi i casi non c'è stata) sarebbe spettata alle due assemblee parlamentari. Ma è proprio così? S'è parlato in proposito di "aggiramento" della procedura parlamentare, e addirittura di "frode alla costituzione". Perché?

Basta guardare alla procedura "semplificata" che la legge costituzionale n. 1 del 1997 stabiliva per rendersi conto non solo che le critiche ora richiamate hanno il loro fondamento, ma quanta strada abbia fatto la filosofia semplificante in essa propugnata. Morto quel progetto di grande riforma costituzionale ed esaurita la procedura specifica allora appositamente creata, può affermarsi che i principi procedurali allora individuati facciano ormai parte del patrimonio generale, ispirando normalmente le regole di svolgimento delle attività parlamentari.

La procedura di approvazione della legge di revisione costituzionale della seconda parte della costituzione, infatti, stabiliva una forte – sino ad allora mai vista – concentrazione dei poteri a favore della commissione bicamerale (ed in essa del c.d. comitato dei 19), assegnando ad essa un ruolo guida da mantenere *in tutto il corso del procedimento*, anche nella fase della discussione in Aula. Contestualmente si è previsto una forte riduzione del potere di presentare gli emendamenti spettanti ai parlamentari, vietando inoltre, in ogni caso (anche se previsto dal regolamento), il voto segreto. L'intera procedura è stata regolata da tempi e termini perentori, vietando la proposizione di ogni questione pregiudiziale, sospensiva, in ogni fase della discussione. Colpì la dottrina del tempo il c.d. "patto di assicurazione" che aveva portato ad inserire una norma che rappresenta una evidente forzatura dell'art. 72 della costituzione, secondo cui ogni disegno di legge (a maggior ragione bisognerebbe ritenere nel caso di revisione costituzionale) viene approvato articolo per articolo e con votazione finale; invece –

incredibilmente – l'articolo 3, 4 co., l.c. n. 1 del 1997, aveva previsto l'approvazione di tutta la grande riforma dell'intera seconda parte della costituzione “con voto unico sul complesso degli articoli di tutti i progetti”. Che poi la Commissione bicamerale D'Alema si sia anche fatta prendere la mano ed abbia redatto il progetto di modifica di 85 articoli della nostra costituzione sotto forma di articolo unico (suddiviso al suo interno negli 85 articoli specifici) dimostra che i processi costituenti delle passate legislature furono veramente fuori controllo. La politica e l'esigenza di blindare e assicurare parti politiche instabili e tra loro diffidenti può essere la peggiore consigliera.

Il dato simbolicamente più espressivo del regresso mi appare comunque un altro: il contingentamento dei tempi per garantirsi l'approvazione (che poi non c'è comunque stata) aveva portato a distribuire i tempi di discussione. Qualcuno ricorderà i calcoli che si fecero: ogni parlamentare, se non rinunciava a favore del gruppo, avrebbe potuto parlare per 30 secondi su ognuno degli articoli costituzionali da modificare. Insomma il nemico da combattere per riformare la costituzione era la discussione del suo contenuto. Una perdita di senso dell'intero procedimento parlamentare. Riformare la costituzione in Parlamento purché esso sia silente e voti palesemente ed in modo compatto senza ponderare e discutere.

Chi è disposto a difendere così le ragioni del parlamentarismo?

Ma non è questa, *mutatis mutandi*, la logica che poi s'è imposta? Morta la bicamerale si sono riformati i regolamenti parlamentari. Si è abbracciato un determinato punto di vista, una filosofia si è espressa ed ha trovato un suo modello, quello della c.d. “democrazia decidente”: efficienza, limitazione della discussione, tempi certi e contingentati. Ora sappiamo qual è il precedente culturale. Con l'implosione improvvisa della seconda bicamerale, ad un passo dal traguardo, la costituzione s'è salvata. Possiamo dire altrettanto del costituzionalismo e delle ragioni che vi sottendono? Possiamo dire altrettanto delle logiche che presiedono i regimi parlamentari negli ordinamenti democratici?

Concludo riprendendo l'indicazione posta all'inizio di queste mie riflessioni: non c'è da essere ottimisti, ma c'è da essere combattivi. I giochi non si sono compiuti ed il Palazzo ha più di una crepa.

(22 maggio 2006)

[1]) Nel testo ci si riferisce alla legge costituzionale concernente “Modifiche alla parte II della Costituzione” approvata in seconda lettura a maggioranza assoluta dei componenti il 20 ottobre 2005 (alla Camera) e il 16 novembre 2005 (al Senato), e poi pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 18 novembre 2005.

[2]) Dopo questa relazione, il 25 e 26 giugno 2006, si è svolto il referendum costituzionale, che ha visto nettamente prevalere gli oppositori della riforma costituzionale.

[3]) Così come è stato: vedi *supra* alla nota 2.

* Relazione al Convegno internazionale sul tema “La revisione costituzionale e i suoi limiti. Teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere” (Università della Calabria, 22 e 23 maggio 2006)