



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2018
SETTANT'ANNI DI "USO" DELLA COSTITUZIONE

L'"uso" della Costituzione nel dibattito sulle riforme*

di FRANCESCO RAFFAELLO DE MARTINO

L'USO DELLA COSTITUZIONE NEL DIBATTITO SULLE RIFORME

di *Francesco Raffaello De Martino*
Professore associato in Diritto costituzionale
Università degli Studi del Molise

ABSTRACT

ITA

Sin dalla *Grande riforma* il dibattito dottrinale sulla revisione costituzionale ha registrato un andamento discontinuo. Soprattutto dopo il referendum del 2006 i toni e le divisioni sono stati sempre più accesi delineandosi veri e propri fronti favorevoli o contrari alle iniziative del 2013 e, più significativamente, del 2016. Queste divergenze pongono un problema molto serio sull'oggettività dell'indagine scientifica e dei suoi modelli metodologici. L'autore sostiene che la revisione costituzionale sia il tema che, più di molti altri, richiede unità di indirizzo almeno in relazione alle ipotesi di modifica più consolidate. Diversamente, la ricerca scientifica rischia di assumere le sembianze del conflitto politico perdendo gran parte della sua ragion d'essere.

EN

Since the Great reform the doctrinal debate on the constitutional amendment has been discontinuous. Especially after the 2006 referendum disputes have flared up more and more with factions approving or contrasting the constitutional projects of 2013 and, more significantly, of 2016. These divergences set a serious problem for the objectivity of the scientific investigation and of its methodological models. The author claims that the constitutional amendment is the issue that, more than many others, requires unity at least in relation to the more consolidated hypotheses of change. Otherwise, the scientific research risks to be a political conflict losing much of its *raison d'être*.

L'USO DELLA COSTITUZIONE NEL DIBATTITO SULLE RIFORME*

di *Francesco Raffaello De Martino*

SOMMARIO: 1. *Premessa: "Anche gli edifici più solidi e meglio costruiti... si misurano con il tempo"*; 2. *Incertezze del dibattito sul metodo della revisione e iniziative di riforma infruttuose*; 3. *Modifiche organiche vs manutenzione del testo. I referendum presi sul serio*; 4. *La dottrina e la sua funzione unitaria*; 5. *"Usi" della Costituzione, politica e diritto: chi attua la Costituzione?*

1. Premessa: "Anche gli edifici più solidi e meglio costruiti...si misurano con il tempo"

Se si ripercorre a ritroso l'agenda politica italiana con il proposito di individuare il momento in cui vi si introdusse il tema della revisione costituzionale concepita organicamente, ci si accorge che la causa dei problemi odierni sulla questione delle riforme non è univoca e non si rinviene in un istante preciso perché la storia non avanza secondo evoluzioni prevedibili e tantomeno attraverso meccanismi di causa ed effetto¹. Essa è il frutto di accadimenti che non hanno un andamento razionale, la casualità spesso caratterizza il suo corso. Come sostenuto da PALADIN «lo storico di qualunque specie deve avere infatti la modestia occorrente per ammettere che non tutto è razionalizzabile, neppure in via successiva, e che vari accadimenti sono stati retti dal caso o da un complicato intreccio di circostanze, piuttosto che dalla consapevole volontà degli uomini»². Nondimeno, come notò CAPOGRASSI la storia non

* Intervento al Seminario di *Costituzionalismo.it* su *Settant'anni di "uso" della Costituzione*, svoltosi presso il Campus Luigi Einaudi, Torino, il 22 giugno 2018.

¹ Sul rilievo della storia nello studio del diritto la letteratura è come noto vastissima. Si veda l'insegnamento di G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, Milano, 1962, p.199 ss., spec. p.220-221, che chiari esemplarmente il significato del rapporto tra diritto e fatto. Più recentemente l'esame dei diversi aspetti del problema è nelle riflessioni di P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2015.

² L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in ID., *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, 2008, p.14 ss., spec. p.32.

è un mero succedersi di fatti o un fenomeno estraneo al diritto³ perché «Le diversità della storia la scienza le accoglie come diversità, ma le riporta all'unità dell'esperienza dà loro un significato preciso... le accoglie come diversità ma scopre e coglie in queste diversità l'unità dell'esperienza e quindi scopre essa il profondo significato giuridico che le diversità hanno»⁴. Più precisamente, egli riconosceva alla storia del diritto la precipua funzione ordinante dei suoi corsi in quanto «... la scienza rende possibile la storia perché proprio alla scienza è affidata la funzione di porre affermare ricordare la profonda continuità di vita ed il processo che, al di sotto di tutti i salti i precipizi e le discontinuità del concreto, la storia del diritto presenta»⁵.

Queste illuminanti intuizioni giustificano e invitano a volgere lo sguardo all'indietro per osservare i profili più rilevanti del dibattito quarantennale sull'"uso" della Costituzione in tema di revisione perché ne emergono talune invarianti. Difatti, pur riconoscendo l'imprevedibilità di molti avvenimenti e la necessità di contestualizzare le iniziative di modifica nelle diverse fasi storiche e politiche attraversate dal Paese, occorre dire come il loro andamento sia stato piuttosto lineare perché i tanti dibattiti sulla revisione si sono sviluppati secondo una volontà unitaria, una forma ben definita. Nel senso che la modificazione organica⁶ è stata giudicata come l'unica ipotesi possibile di revisione al fine di favorire l'avanzamento delle Istituzioni politiche secondo una certa idea di efficienza e governabilità⁷; anche con il proposito, più enfatizzato che realizzato, di rilanciare la posizione ed il ruolo dei partiti promotori di quelle revisioni.

³ Sulla rilevanza della storia nello studio del diritto costituzionale e la sua influenza sul metodo per indagare i fenomeni giuridici si veda, G. FERRARA, *Il diritto come storia*, in *Diritto pubblico*, n.1, 2005, p.1 ss., spec. p.5 e ss., in cui si afferma che «il diritto è storia».

⁴ G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, cit., p.221.

⁵ *Ibidem*, p.221. Le tesi di CAPOGRASSI si direbbero richiamate anche da F. CALASSO, *Storicità del diritto e scienza giuridica*, in ID., *Storicità del diritto*, Milano, 1966, p.175 ss., spec. p.198, che, omaggiando il pensiero di JEMOLO, rimarcò, in polemica con CARNELUTTI, la rilevanza decisiva della storia e della politica nello studio degli istituti giuridici.

⁶ La qualificazione teorica della revisione a carattere organico è dibattuta, da ultimo, V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, Relazione svolta in occasione del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Università degli studi di Catanzaro, 8-9 giugno 2018, in Gruppodipisa.it; nonché F.R. DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista Aic*, n.3, 2016.

⁷ Così M. VOLPI, *Bilancio di un ventennio*, in ID., *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015, p.9, 10, che prendendo in esame le tesi prevalenti

Sicché, il titolo del paragrafo non è casuale. Esso, invero, rinvia all'articolo apparso sull'*Avanti!* il 27 settembre del 1979 in cui il segretario del Partito socialista italiano, sostenendo la necessità della *Grande riforma dello Stato*, inaugurò il suo nuovo corso sul tema del rinnovamento istituzionale con una chiara discontinuità rispetto al passato⁸.

In quelle tesi, in realtà, vi era soprattutto la polemica contro il Partito comunista italiano che fino a quel momento aveva rappresentato, per la precedente dirigenza socialista, l'interlocutore privilegiato per l'evoluzione unitaria dei rapporti politici a sinistra, teorizzati nella formula dei "nuovi e più avanzati equilibri politici"⁹. Difatti, i comunisti più di ogni altro avevano sostenuto la necessità dell'attuazione costituzionale per realizzare il modello di società e di Stato possibili secondo la loro visione del mondo¹⁰. Di modo che, per i "nuovi" socialisti (cioè il gruppo dirigente affermatosi dopo il Comitato centrale svoltosi all'hotel Midas nel luglio del 1976) cambiare la Costituzione, sostenendo l'idea della *Grande riforma*, significava anche prendere le distanze dai comunisti e dalla loro idea di dare piena attuazione alle sue disposizioni. Il disegno, evidentemente, mirava a rompere la solidarietà nazionale¹¹ per affermare la loro posizione di autonomia e aspirare al governo del Paese: che, come noto, si realizzò di lì a qualche tempo.

invocate dai riformatori di ieri e di oggi ha evidenziato che «Tra gli effetti auspicati e in gran parte delusi spicca innanzitutto il mito della governabilità».

⁸ Sul punto, M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase della «lotta per la Costituzione»*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2006, p.2 ss., in cui si osserva che quell'iniziativa intese rilanciare «...suggerzioni maggioritarie e leaderistiche...in polemica con l'evoluzione parlamentare» del decennio che si stava concludendo.

⁹ Si veda, G. FERRARA, *Gli «equilibri più avanzati», il «compromesso storico», la «nuova fase» di Moro*, in AA.VV., *Francesco De Martino e il suo tempo. Una stagione del socialismo*, a cura di E. BARTOCCI, Roma, 2009, p.267 ss., spec. p.271; nonché più recentemente, ID., *I comunisti italiani e la democrazia. Gramsci, Togliatti, Berlinguer*, Roma, 2017, p.152-153, in cui richiama la battaglia politica del *Leader socialista* che aveva «come fine la partecipazione attiva di una grande forza popolare, come era il Partito comunista e come sarebbe stato nel futuro, alla costruzione di una democrazia sempre più dinamica tale da predisporre realmente le condizioni per un *graduale passaggio al socialismo*».

¹⁰ Cfr., G. FERRARA, *I comunisti italiani e la democrazia. Gramsci, Togliatti, Berlinguer*, cit., p.65 ss., spec. p.138, che per l'appunto rimarca l'impegno dei comunisti, e di BERLINGUER in particolare, «volto oltre che a riformare lo Stato-apparato, tutto intero, nel senso, nei modi e per i fini sanciti nella Costituzione, alla concreta democratizzazione della vita sociale...».

¹¹ Sulla strategia di E. BERLINGUER che nel luglio del 1976 portò, grazie all'astensione del Partito comunista, alla nascita del cd. "Governo della non sfiducia" presieduto dall'on.le G. ANDREOTTI la bibliografia è molto ampia, recentemente si veda G. PANVINI, *Alle origini*

Non è ben chiaro per la verità se la matrice culturale di quel programma fosse autenticamente fondata e non piuttosto uno dei modi per rilanciare la posizione socialista, cioè strumentale al progetto di portare il partito al governo del Paese, o entrambe le cose. Peraltro, come poi è stato dimostrato da molte iniziative di ampia revisione della Costituzione non andate a buon fine, la questione delle riforme ha favorito il fluire delle cose, mantenendo in vita o anche incoraggiando la nascita di governi e formule politiche che altrimenti avrebbero avuto presumibilmente vita più breve, anche e soprattutto nel passato più recente¹². Non a caso, infatti, la *Grande Riforma* fu più annunciata che praticata e, mentre molti erano alle prese con l'esame di quel progetto, l'attenzione veniva in parte distolta dalle politiche ispirate al liberismo economico¹³ dei governi scaturiti dall'accordo tra socialisti e democristiani (oltre ai liberali, ai repubblicani e ai socialdemocratici) che ressero l'Italia durante gli anni Ottanta fino all'avvento del maggioritario degli anni Novanta.

Ad ogni modo, da quel tempo le politiche di riforma di ampie parti della Costituzione sostituirono la questione della sua attuazione, favorendo viepiù un'opera di delegittimazione strisciante e riemergente ciclicamente. Tale attività ha raggiunto il suo apice sia con la riforma del 2005 sia con quella del 2016 che, tuttavia, aveva posto problemi meno gravi della prima. Come si sa, queste amplissime revisioni erano state approvate da maggioranze parlamentari di segno opposto, ma sono state sconfessate dai due *referendum* intervenuti a circa dieci anni di distanza l'uno dall'altro, confermando per ben due volte il valore unitario del suo impianto. Quest'ultimo aspetto rivela, assai significativamente, il

del compromesso storico e della solidarietà nazionale: politica, scienza e cultura nel dibattito intellettuale comunista, in *Dimensioni e problemi della ricerca storica*, n.2, 2016, p.79 ss., spec. p.85 ss.

¹² Come segnalato da P. CARETTI, *L'ennesimo «revival» della Grande Riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, p.2, che in occasione del d.d.l. cost. AS n.813 del 2013 evidenziava che «Si è così convinti dell'assoluta necessità di arrivare a questa Riforma...da aver esplicitamente legato la sorte del Governo in carica al raggiungimento di questo traguardo entro un termine prestabilito (18 mesi), come se la legittimazione dell'Esecutivo dipendesse, appunto, dalla Riforma e non da quello che in questo periodo di tempo sarà in grado di fare sul versante della disoccupazione, del lavoro, delle pensioni, del debito pubblico e così via».

¹³ Si consideri il cd. decreto di San Valentino del 1984 che tagliò quattro punti di contingenza, e il successivo *referendum* abrogativo su questo provvedimento che «aprì la strada a una manomissione sempre più forte della scala mobile», così A. RICCI, *Dopo il liberismo. Proposte per una politica economica di sinistra*, Roma, 2004, p.236.

senso unificante che rafforza e legittima oggi, ancor più che nel passato, il testo costituzionale originario; evidenziando, poi, che quando il Parlamento è diviso e approva riforme a maggioranza, all'opposto il corpo elettorale, smentendo i suoi lavori, si unisce in nome della Costituzione e dei suoi principi.

La fine degli anni Settanta segnò l'affermazione di una modalità nuova di intendere la Costituzione da parte di taluni *leader* di partito che si avvalsero della collaborazione di intellettuali e giuristi per elaborare articolate ipotesi di riforma in grado di interpretare al meglio quelle idee di rinnovamento¹⁴, se non di superamento, di taluni capisaldi del sistema parlamentare italiano. In quell'occasione il metodo individuato per realizzare la *Grande riforma* fu, non per caso, derogatorio rispetto al regime ordinario disciplinato dall'articolo 138. Difatti, quel progetto prevedeva l'indizione di un *referendum* propositivo sulla revisione; in seguito al voto popolare, il Parlamento avrebbe dovuto approvare il nuovo testo mediante una legge costituzionale¹⁵.

Si direbbe, pertanto, che sin dall'origine l'idea di revisionare la Costituzione mediante procedimenti in deroga, o anche ordinari ma con approvazioni della maggioranza di governo (*infra*), avesse sempre nascosto il proposito di introdurre soluzioni forzate, se non inammissibili, del dettato costituzionale. Difatti, sia la *Grande Riforma*, sia il messaggio del Presidente Cossiga alle Camere del 1991, sia la legge cost. n.1 del 1993, sia la legge cost. n.1 del 1997, sia la riforma del 2005, sia quella del 2016, a non voler considerare il d.d.l. cost. AS n.813 del 2013, sono state iniziative accomunate dall'aver indicato in alcuni casi, e posto in essere concretamente in altre circostanze, diverse forzature

¹⁴ Si pensi al gruppo di intellettuali raccolti intorno alla rivista *Mondo Operaio* che diede un contributo molto significativo per l'elaborazione del «programma socialista» discusso nel Congresso di Torino del 1978. Si veda ad es. G. AMATO, *Riforma dello Stato e alternativa della sinistra*, in *Mondo Operaio*, luglio-agosto 1977, p.45 ss., spec. p.62, 63 in cui si sostenne, tra le altre cose, una variante dell'elezione diretta del Governo o in alternativa un rafforzamento del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministri al fine di rendere efficiente e stabile l'esecutivo; nonché N. BOBBIO, *Compromesso e alternanza nel sistema politico italiano*, *ivi*, settembre 1977, p.63, che dopo alcuni anni cominciò ad assumere posizioni molto critiche nei confronti della dirigenza socialista. In tema, più in generale, S. COLARIZI, *Storia dei partiti nell'età repubblicana*, Roma-Bari, 1994, p.445 ss.

¹⁵ Si veda, S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Referendum*, a cura di M. LUCIANI, M. VOLPI, Bari, 1992, p.91 ss.

del procedimento di revisione¹⁶ al fine di modificare profili relevantissimi del dettato costituzionale, sulle quali parte della dottrina ha espresso sempre forti dubbi riguardo al metodo e al merito delle soluzioni proposte.

Di modo che la manutenzione costituzionale, operante in una lunga fase della storia repubblicana e caratterizzata da modifiche consensuali, emendative e mediante l'applicazione dell'*iter* ordinario della revisione, da quel preciso periodo fu dismessa in favore di procedimenti più snelli, a tappe forzate secondo alcuni¹⁷, per realizzare la modificazione di ampie parti della Costituzione approvate in una logica di conflitto tra la maggioranza di governo e le minoranze. Tuttavia, se si eccettua la riforma del Titolo V intervenuta con la legge costituzionale n.3 del 2001 che inaugurò le revisioni approvate dalla maggioranza di governo¹⁸, tutte quelle iniziative non sono mai andate a buon fine sancendo l'irrealizzabilità, anche pratica, di quel tipo di soluzioni ed il ritorno al procedimento ordinario della revisione stabilito dall'articolo 138.

2. Incertezze del dibattito sul metodo della revisione e iniziative di riforma infruttuose

Chi segua il dibattito sul problema del modo di essere delle riforme costituzionali sa che sussiste tra gli studiosi una distanza piuttosto ampia non solo sui contenuti ma anche sulle modalità della revisione. Tale divisione poi è ancora più marcata tra chi è impegnato direttamente nella stesura dei progetti di riforma o coinvolto a vario titolo nell'azione delle forze politiche che, in periodi diversi, hanno sostenuto la necessità di ampie riforme; e coloro che, viceversa, hanno assunto posizioni "neutrali" o di aperta e dura polemica verso il metodo ed il merito delle

¹⁶ Il riferimento è alle leggi costituzionali richiamate nel testo nonché alle applicazioni discutibili dei regolamenti di Camera e Senato in occasione delle revisioni del 2005 e del 2016 che hanno compromesso le norme regolamentari sull'*iter* della revisione.

¹⁷ Criticamente, G. AZZARITI, *Le riforme a passo di bulldozer*, in *Costituzionalismo.it, Notizie & Opinioni*, dell'8 luglio 2013. Peraltro, come è noto, nessuno dei procedimenti derogatori dell'articolo 138 richiamati ha mai portato ad alcuna modificazione costituzionale sconfiggendo così la loro utile praticabilità.

¹⁸ C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.2, 2015, p.490, ricorda che questa riforma fu approvata alla Camera con soli tre voti di scarto, l'Autore peraltro sostiene che «Fu una revisione costituzionale a maggioranza, indubbiamente: ma più sotto il profilo politico che sostanziale».

ipotesi di revisione proposte. Si pensi, solo per fare un esempio, al recente *referendum* costituzionale del 2016 e agli studiosi che hanno sottoscritto documenti e appelli in favore del “sì”¹⁹ e quelli che, al contrario, hanno sostenuto le ragioni del “no”²⁰ alle riforme.

La questione non è di agevole soluzione risolvendosi, almeno in apparenza, invocando il principio della libertà della ricerca, ossia una delle ragioni più riposte del dibattito scientifico²¹ e dei suoi tratti costitutivi²². Cosicché, le posizioni dottrinali ispirate a visioni differenziate vanno considerate pienamente legittime e, anzi, forse proprio le divergenze testimoniano la serietà e la libertà dell'indagine scientifica²³.

Evidentemente, il punto richiama tra gli altri anche il problema del metodo nello studio del diritto costituzionale²⁴ e, più in particolare, quello delle modalità della revisione costituzionale. Chi scrive ha sostenuto, in più di un'occasione, sia l'inderogabilità dell'articolo 138 sia l'inammissibilità delle revisioni organiche, nonché quelle approvate dalla maggioranza di governo, per ragioni diverse di cui in questa sede

¹⁹ Si veda ad es., AA. VV., *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, Roma-Bari, 2016.

²⁰ Cfr., AA. VV., *La Costituzione bene comune*, Roma, 2016.

²¹ La bibliografia è, come si sa, molto vasta; in Italia si deve soprattutto all'opera di N. BOBBIO la più ampia sistemazione del tema: N. BOBBIO, *La teoria della scienza giuridica*, Torino, 1950; ID., *Metodo*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. X, Torino, 1968, III ed., p. 602 ss. Peraltro, G. TARELLO, *Cultura giuridica e politica del diritto*, Bologna, 1988, spec. p.349 ss., colse il nuovo atteggiamento dei giuristi, più politico, nei confronti dell'ordinamento giuridico.

²² Tra i numerosi contributi si veda il testo classico di K. LARENZ, *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano, 1966, spec. p.177 ss., questa riflessione, riferita al diritto privato tedesco e all'opera del SAVIGNY, appare necessaria per esaminare gli aspetti di fondo dei problemi metodologici della scienza giuridica.

²³ Difatti G.U. RESCIGNO, *Diritto costituzionale. Approccio metodologico*, ed. digitale, Modena, 2014, p.21 ss., spec. p.23, precisa come sia «inevitabile che nel dibattito i giuristi che intervengono selezionino automaticamente quelle che sono a loro parere le migliori argomentazioni, anche quando dissentono, e trascurino tutte le altre».

²⁴ Pressoché tutti coloro che studiano le scienze giuridiche si sono imbattuti nel problema del metodo nello studio del diritto, sicché la letteratura è vastissima, alcuni profili del tema sono in AA. VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, a cura dell'AIC, Padova, 1997. Basti richiamare la celebre polemica in cui si contrapposero le teorie di G. MARANINI, *Qualche osservazione di metodo sugli studi di diritto costituzionale*, in *Stato e diritto*, 1940, pp.47 ss., e quelle di V. CRISAFULLI, *Ancora a proposito del metodo negli studi di diritto costituzionale*, *ivi*, pp.122 ss., sul rilievo da assegnare alla prospettiva storica del diritto in antitesi alla dogmatica giuridica. Su questi profili si veda F. LANCHESTER, *Figure e momenti nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, 1994, p.316.

non si può dare conto²⁵. D'altra parte, è noto che autorevoli e numerosi studiosi hanno teorizzato da tempo, e con argomenti incontrovertibili, l'inammissibilità di quelle modalità procedurali²⁶. Tuttavia, l'ambizione di realizzare quanto prima le riforme è stata sempre più forte travolgendo, con tesi destituite di fondamento, raffinate ricostruzioni che hanno dimostrato in maniera assai pacifica, e facendo leva anche su studi elaborati in periodi diversi e talvolta lontani nel tempo²⁷, l'illegittimità costituzionale di quelle soluzioni alternative.

Nondimeno, il dibattito sulle riforme è incerto. Ne sono la prova la nascita dei comitati del "sì" e del "no" alle riforme e, ancora, i vari documenti e appelli in favore o contro i *referendum* costituzionali del 2006 e del 2016 sottoscritti da studiosi e intellettuali di estrazione varia schierati da una parte e dall'altra²⁸. A ben riflettere tali prese di posizione

²⁵ Sia consentito il rinvio a F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014; ID., *Note sulla revisione organica in Italia*, cit.; ID., *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'articolo 138*, Relazione svolta in occasione del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Università degli studi di Catanzaro, 8-9 giugno 2018, in Gruppodipisa.it.

²⁶ Si veda, ad es., F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (In occasione di un commento al messaggio alla Camera del Presidente della repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p.1657; ID., *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale? (Spunti problematici sulla costituzionalità della l. cost. n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione bicamerale per le riforme costituzionali)*, in *Giurisprudenza italiana*, parte 1, 1998, p.620 ss.; G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, p.211 ss., spec. 258 ss.; A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, p.99 ss.; ID., *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Diritto pubblico*, n.3, 1997, p.581 ss.

²⁷ Si pensi ai classici del pensiero costituzionalista sul tema della rigidità e della revisione costituzionale. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2. *L'ordinamento costituzionale italiano. La Corte costituzionale*, Padova, 1984, p.222, qui l'Autore insegna che «il principio di rigidità del testo costituzionale sta a garantirne il contenuto da abrogazioni e modifiche, che si volesse disporre con semplice legge del Parlamento: cioè, in termini politici, in forza del mutevole arbitrio di una maggioranza qualsiasi». Nonché, C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, volume III, Milano, 1963, p.189; ID., *Interpretazione dell'art.138 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fascicolo 3, 1958, p.812; ID., *La validità delle leggi*, Padova, 1934, p.268 ss.; C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, p.379 ss.; ID., *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XI, Milano, 1962, p.140, spec. p.185 ss.

²⁸ Si veda recentemente, A. MORRONE, *Trasformazioni costituzionali. Un altro modo di leggere il processo delle riforme in Italia*, Bologna, 2016, p.33 ss.; nonché A. PERTICI, *La Costituzione spezzata*, Torino, 2016.

pongono un problema molto serio, un dilemma di fondo, su quella che WEBER ha definito «l'“oggettività” conoscitiva»²⁹ delle scienze sociali, e tra queste anche quelle giuridiche; cioè, la questione capitale che, forse involontariamente, pongono tali orientamenti differenziati e contrapposti attiene al modo di accertamento della prova della certezza scientifica, ovvero la sua univocità³⁰.

Come si sa le disposizioni costituzionali aventi natura sostanziale ed i relativi canoni ermeneutici, vale a dire la natura specifica dell'interpretazione costituzionale³¹, rinviano ad un modo di intendere ed operare il bilanciamento degli interessi costituzionalmente protetti che, a loro volta, si giovano dell'attività interpretativa della Corte costituzionale. Quest'ultima, infatti, pur potendo dare adito a soluzioni non sempre convincenti, realizza la sintesi, per così dire, del dibattito dottrinale e giudiziario assegnando alle medesime disposizioni un significato univoco³². Cosicché, la verità normativa accertata giudizialmente³³ prevarrà sulle altre ipotesi ricostruttive almeno fino a quando non sarà lo stesso giudice delle leggi a riconoscerne i limiti. Insomma, un'istanza terza, che fa valere la superiore legalità costituzionale, stabilisce ad un

²⁹ Cfr., M. WEBER, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, introduzione e traduzione a cura di P. ROSSI, Torino, 1974, p.57 ss.

³⁰ Non a caso A. RUGGERI, *La “controriforma” e la decostituzionalizzazione della Costituzione*, in AA. VV., *“Costituzione. Una riforma sbagliata”. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, a cura di F. BASSANINI, Firenze, 2004, nonché in *Astrid-online.it*, 2004, p.2, denunciava l'uso distorto del potere di revisione in occasione della riforma del 2005 che le forze politiche di maggioranza qualificarono come “vera” riforma federale dello Stato, giudicando “falsa” quella compiuta dall'opposizione nella precedente legislatura.

³¹ Cfr., M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, 2016, p.391 ss.; nonché G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, 2007.

³² Basti richiamare l'opera di sistemazione del Titolo V svolta dalla Corte costituzionale dopo la sua revisione, esemplificativamente A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p.2029.

³³ La bibliografia è molto vasta, si veda J. ESSER, *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto*, Napoli, 2010, p.25, in cui si evidenzia che l'interpretazione di una norma, la sua relazione con il caso preso in esame, deriva da una determinata precomprensione del fatto considerato. Sicché, secondo P. HÄBERLE, *Una prima lezione di «diritto costituzionale»*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2012, p.168, anche le teorie della Costituzione, e cioè il modo di intenderle, muovono «sempre da una determinata precomprensione». La letteratura sul pensiero di ESSER è ampia, di recente G. GIORGIO, *La via del comprendere. Epistemologia del processo del diritto*, Torino, 2015, p.1 ss., in cui l'Autore richiama la schiera di studiosi come BETTI, PAREYSON, RICOUER e altri attenti alle questioni di metodo, che non rinunciano al «valore della verità».

tempo il senso e la natura che deve essere riconosciuto ai principi costituzionali realizzando le condizioni per la loro corretta applicazione, al fine di garantire la certezza dei diritti e dei rapporti costituzionali.

Nondimeno, il dibattito sulle riforme costituzionali è incerto, confuso, polemico, divisivo, e, dunque, incapace di esprimere orientamenti univoci, anche al fine di consigliare agli addetti ai lavori e all'opinione pubblica argomenti incontrovertibili in grado di realizzare i presupposti per la formazione di un pensiero consapevole, sia pure nella diversità delle posizioni politiche. Più precisamente, da diverso tempo e, cioè, almeno da quando in Italia si pose il problema del cd. rinnovamento delle Istituzioni democratiche repubblicane, si assiste ad un dibattito finanche scomposto che non è approdato a risultati univoci sia riguardo al metodo sia riguardo al merito delle riforme, tanto da ingenerare il dubbio che questo stato di cose sia perfino perseguito scientemente.

A ben riflettere la causa dell'incertezza che per quarant'anni³⁴ ha prodotto un vero e proprio nulla di fatto è strutturale, originata dalla natura dei progetti di revisione proposti³⁵. Infatti, le ambiziose iniziative di riforma a carattere organico, se non palingenentico, si sono scontrate, ed era inevitabile che così fosse, con idee e posizioni dottrinali che non potevano non essere differenziate, provocando una cesura assai netta tra gli studiosi, tra questi e le forze politiche, tra i partiti e il corpo elettorale stesso. Tale divisione ha innescato una vera e propria paralisi che non ha favorito la causa delle riforme legislative autentiche e dure, che pure avrebbero potuto realizzarsi nei più disparati settori³⁶. Basti dire che in un'epoca contrassegnata da problemi e conflitti assai

³⁴ Una riflessione più generale è in C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, cit., 431 ss.

³⁵ Il bilancio delle revisioni costituzionali realizzate secondo il ricorso alla procedura ordinaria è in P. CARNEVALE, *L'art. 138 della Costituzione fra deroghe e applicazioni*, versione provvisoria, in *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, Atti del Convegno, Firenze, 18 maggio 2018, p.16 ss., spec. p.27, in cui si osserva che «Alla stregua di una equilibrata valutazione del suo rendimento, credo si possa fondatamente affermare che l'art. 138, percepito non di rado in passato come fattore prevalentemente di attrito nell'azione di riforma della Costituzione, si sia in concreto conquistato, a conti fatti, il ruolo di mezzo idoneo a veicolare quell'azione, il cui esito e il cui compimento dipendono – a mio parere – da ragioni tutt'afatto estranee al procedimento di revisione. Ne consegue, perciò, che chiunque intenda valutare il rendimento del processo riformatore della Costituzione nella nostra storia repubblicana dovrà farlo alzando necessariamente lo sguardo oltre il perimetro dell'art. 138».

³⁶ Così P. CARETTI, op.cit., p.2.

seri³⁷ quando le forze politiche scelsero di attuare la Costituzione e non di superarla con progetti di revisione assai discutibili, furono realizzate riforme di grande peso politico come ad es. la nazionalizzazione dell'industria elettrica, l'istituzione della scuola dell'obbligo, il varo delle Regioni ad autonomia ordinaria, la legge sul *referendum* e gli istituti di partecipazione, lo «Statuto dei lavoratori» ed altro ancora³⁸.

Pertanto, bisogna riconoscere che riforme di quell'ampiezza (al di là del problema della loro ammissibilità secondo l'art.138) come l'intera II parte richiedono, assai più di quelle aventi natura puntuale, un consenso vasto e generalizzato della comunità scientifica innanzitutto, dei partiti e del corpo elettorale che sarà chiamato a votarle. Sicché, tanto più le revisioni sono ampie tanto più è necessario un consenso diffuso perché è altrettanto alto il rischio di una divisione e, dunque, di un loro insuccesso. Difatti, non richiede particolari dimostrazioni che mettersi d'accordo su molte questioni non è agevole come mettersi d'accordo su una o al massimo due di esse. Vero è che l'esperienza ha dimostrato che quel tipo di modifiche è destinato a rimanere lettera morta, esponendo il Paese a conflitti e a vere e proprie contrapposizioni che per di più non favoriscono la fiducia nelle Istituzioni democratiche (giudicate inconcludenti) e nella politica, delegittimando in ultima analisi il testo costituzionale.

L'uso della Costituzione di coloro che si sono cimentati nell'attività di riforma nel corso degli ultimi trent'anni è stato, al di là di ogni altra considerazione, assai lesivo della sua validità³⁹, ingenerando l'idea che la vetustà del testo sia un disvalore in sé da rimuovere al fine di favorire l'efficienza dell'azione della macchina statale e, segnatamente, la cd.

³⁷ Una riflessione più generale su quella fase è in N. TRANFAGLIA, *Parlamento, partiti e società civile nella crisi repubblicana degli anni Settanta*, in G. DE ROSA, G. MONINA a cura di, *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. Sistema politico e istituzioni*, IV, Soveria Mannelli, 2003, p.315 ss.

³⁸ Cfr., E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, in cui si richiamano le riforme varate dai governi di centro-sinistra tra il 1962 ed il 1972, p.59.

³⁹ Si veda G. FERRARA, *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica sua effettività a 70 anni dalla redazione. (Appunti di un costituzionalista coevo)*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, n.8, 2017, p.195, in cui si chiarisce che «Kelsen ci dice che «una norma perde la sua validità quando essa non viene più osservata oppure quando, non osservata, non viene più effettivamente applicata»».

governabilità⁴⁰. Viceversa, il tempo è un elemento di forza e non di debolezza delle Costituzioni. Basti solo richiamare, tra i classici del pensiero filosofico moderno, le illuminanti intuizioni di ROUSSEAU. Difatti, nel *Contratto sociale* egli teorizzò che il rispetto delle leggi e delle Costituzioni è tale «Per il fatto stesso che sono antiche» giacché «Si deve credere che solo l'eccellenza delle volontà antiche abbia potuto conservarle tanto lungamente; se il sovrano non le avesse riconosciute costantemente salutari, le avrebbe revocate mille volte. Ecco perché, lungi dall'indebolirsi, le leggi acquistano continuamente nuova forza in ogni Stato ben costruito...»⁴¹.

Probabilmente nel corso di questi decenni come intuì TARELLO già nel 1980 «la dottrina giuridica, e i giudici... si sono cioè attribuiti il ruolo di operatori del mutamento dell'organizzazione giuridica»⁴²; essi infatti hanno inteso la loro funzione molto attivamente perché «è diventato prevalente l'atteggiamento secondo cui il giurista, e col giurista il giudice, ha e deve avere un ruolo autonomo, da protagonista, nell'ambito della organizzazione»⁴³, cedendo altresì al sentimento di elaborare quasi direttamente le soluzioni normative da introdurre in Costituzione, disconoscendo e ridimensionando la posizione del Legislatore⁴⁴, con gli esiti infruttuosi richiamati. Al contrario, il ruolo di esperti consiglia di elaborare studi e indicare al Parlamento soluzioni diverse, in ipotesi

⁴⁰ Sul punto A. DI GIOVINE, *Fra cultura e ingegneria costituzionale: una forma di governo che viene da lontano*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2004, p.21 ss., nt.9, rimarca «un plausibile incipit del dibattito sulla governabilità nel 1977, anno della pubblicazione in italiano (con prefazione di G. Agnelli) del Rapporto della Commissione trilaterale, nel quale è disegnato il fosco quadro della crisi di governabilità – nel duplice senso di “incapacità di decisione” e di “ingovernabilità del sociale”...».

⁴¹ J. J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, a cura di G. PERTICONE, Milano, 1965, p.92.

⁴² G. TARELLO, op. ult. cit., p.349.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Analogamente C. PINELLI, *Cambiamento o razionalizzazione della forma di governo?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, cit., p.78, 79, sostiene che sin dai primi anni Ottanta molti costituzionalisti hanno giudicato finita «la stagione dell'attuazione costituzionale» assegnando alla Corte il «compito di mantenerne le acquisizioni». Difatti, secondo l'Autore gli ultimi trent'anni hanno visto «una parte dei costituzionalisti rifugiarsi nella giurisdizione, in particolare nel trattamento giurisprudenziale sui diritti fondamentali (la cui portata è nel frattempo mutata per via dell'incidenza delle Corti europee), anche al fine di difendere un'identità e uno specialismo disciplinari a torto o a ragione ritenuti minacciati dalla politicizzazione (e dalla banalizzazione mediatica) del dibattito scientifico sulle riforme».

astrattamente realizzabili⁴⁵, sulle quali le forze politiche, legittimate dal consenso popolare, potranno fare scelte informate qualora lo ritengano utile ed opportuno. Di modo che, il mutamento della Costituzione rappresenta oggi un problema non solo del modo di intendere le sue disposizioni, tali da poter variare anche in via informale attraverso l'attività interpretativa della dottrina e dei giudici, ma piuttosto del modo di concepire e realizzare le revisioni formali del testo.

Questo contesto evoca uno scenario assai discutibile in cui vi è una commistione di ruoli e di responsabilità che rischiano di alterare significativamente i meccanismi di produzione giuridica al più alto livello, determinando lo svilimento dell'indagine scientifica che, in definitiva, rischia di farsi politica perdendo la sua aspirazione alla certezza ed univocità dei risultati⁴⁶. In altri termini, non appare vietato dallo statuto dello scienziato del diritto prendere parte all'elaborazione di una revisione costituzionale⁴⁷ mediante l'impegno in commissioni di studio o

⁴⁵ Si veda, G.U. RESCIGNO, *Diritto costituzionale. Approccio metodologico*, cit., p.47, sostiene che sia non solo lecito «ma moralmente doveroso che l'esperto di uno specifico settore della società umana offra a tutti il suo contributo per la correzione ed il miglioramento della società e dunque anche del sistema giuridico praticato...», precisando che la condizione necessaria per quest'attività sia la ricostruzione del sistema giuridico o parti di esso «per quanto possibile secondo verità».

⁴⁶ Cfr., G.U. RESCIGNO, *Il giurista come scienziato, Diritto pubblico*, n.3, 2003, p.860, in cui, rispetto ai modi di porsi del giurista di fronte al suo campo di indagine, osserva: «è da dubitare che il giurista il quale propone nuove regole svolga opera di scienziato: si avvale delle sue conoscenze per formulare proposte le migliori possibili, ma il momento scientifico si è per così dire già consumato con l'acquisizione delle sue conoscenze, e la sua proposta fa parte della politica, e non più della ricerca scientifica».

⁴⁷ Si consideri, solo a titolo di esempio, il precedente illustre rappresentato dal metodo invocato dal Ministro NENNI e destinato a caratterizzare i lavori della Commissione FORTI. Difatti nella missiva inviata dal *Leader* socialista al Presidente FORTI, (R. Ambrosino, *Introduzione*, in *Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Relazione all'Assemblea Costituente, Volume I, Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma, 1946, p. XIV), si chiarì che «La Commissione è istituita per la raccolta e lo studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato. Da essa non può perciò uscire uno schema di Costituzione né un insieme di schemi. La scelta tra istituti costituzionali... presuppone l'adozione di criteri politici e quindi il dibattito di quelle questioni squisitamente politiche, sottratte alla competenza tanto della Commissione quanto del Ministero e riservate esclusivamente all'Assemblea costituente». Sicché, secondo NENNI «L'apporto degli studiosi... mette in grado la Commissione di fornire al Paese una conoscenza criticamente elaborata dei problemi che si pongono per sistemare il nostro futuro...». Sull'opera di NENNI alla Costituente si veda C. GIANNUZZI, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, in *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei Principi della Carta Costituzionale*, Firenze, 1995, p.3; M.S. GIANNINI, *Nenni al Ministero per la Costituente*, in AA. VV., *Nenni dieci anni dopo*, Roma, 1990.

altre analoghe iniziative, a condizione però che sia applicato un rigoroso metodo di lavoro ispirato a posizioni dottrinali consolidate, cioè “classiche”, che come tali risultino impresse «in una determinata comunità culturale e giuridica»⁴⁸, capaci di sgomberare il campo da conflitti ed incertezze che non hanno giovato alla realizzazione di tutte le ipotesi di revisione organica finora ipotizzate.

3. Modifiche organiche vs manutenzione del testo. I referendum presi sul serio

Come ha scritto autorevole dottrina «... nel 2006 e il 4 dicembre 2016, riaffermando la validità dell'intero testo costituzionale comprensivo quindi dell'articolo 3, secondo comma, il corpo elettorale, detentore esclusivo della sovranità popolare, gli ha rinnovato l'efficacia. Ha cioè creato la condizione necessaria e sufficiente per l'acquisizione della effettività di tale norma»⁴⁹, che nel pensiero dell'illustre Autore è tra le più decisive disposizioni costituzionali ad essere stata largamente inapplicata nei settant'anni di regime repubblicano.

Di modo che, il *referendum* del 2016, avendo conferito nuovo vigore sia all'articolo 3, secondo comma, sia alla Costituzione nel suo insieme, ha realizzato le condizioni concrete per superare definitivamente le logiche riformatrici ed al tempo stesso stabilire l'obbligo della sua attuazione migliore. Non sembra si possa dubitare di questo esito considerato gli argomenti invocati dai riformatori del 2006 e quelli del 2016 (per certi versi piuttosto simili) per sostenere le buone ragioni della loro idea di riforma. Tale prospettiva, cioè, intendeva riformare taluni essenziali aspetti dell'impianto costituzionale in esso, al contrario, saldamente ancorati: come ad es., il ridimensionamento delle funzioni del Senato e più in generale dell'Istituzione parlamentare al fine di “migliorarne” l'efficienza dei lavori, la verticalizzazione dell'Organo esecutivo, la riduzione delle garanzie costituzionali, nonché altri istituti che potrebbero essere aggiornati anche solo in sede regolamentare e legislativa.

⁴⁸ P. HÄBERLE, *Una prima lezione di «diritto costituzionale»*, cit., p.166.

⁴⁹ G. FERRARA, *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica sua effettività a 70 anni dalla redazione. (Appunti di un costituzionalista coevo)*, cit., p.201.

Invero, il significato dei due pronunciamenti popolari, oltre che di bocciatura delle due revisioni, appare strettamente connesso al valore, certamente non simbolico, che si riconosce alla Costituzione ed al suo progetto di evoluzione democratica della società nonché di promozione, liberazione ed emancipazione della condizione umana⁵⁰. Difatti, il senso da assegnare ai due *referendum* non ha solo una portata negativa, cioè non volere qualcosa respingendola, ma, viceversa, manifesta viepiù l'aspirazione a qualcosa d'altro che coincide esattamente con il modello aperto e plurale di società e di Stato espresso dal medesimo testo costituzionale⁵¹. Tale considerazione si giustifica tenendo nel debito conto la cultura politico costituzionale espressa dalle ipotesi di riforma richiamate. Difatti, queste ultime intendevano sconfessare numerose disposizioni costituzionali che, connotando il testo nell'accezione indicata, risultano viceversa "convalidate"⁵² e confermate nella loro forza ed efficacia attraverso il responso popolare.

Vero è che la Costituzione a settant'anni dalla sua promulgazione è percepita come il luogo di tutti, comune, identitario e prevalente da non confondersi con la lotta politica e le vicende contingenti, tale da elevarsi dal conflitto fissando nel tempo i principi e le regole, anche organizzative, nei quali si sono identificati, e si identificano oggi, i cittadini attraverso ben due pronunciamenti. Il consenso, dunque, e il sentimento di rispetto di cui gode oggi la Costituzione⁵³ è vasto e generalizzato per

⁵⁰ Come si sa, peraltro, tale idea di Costituzione entrò in crisi durante gli anni Settanta perché in quel periodo secondo M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n.1, 2013, p.2-3, «Cade quello che è stato definito il "paradigma costruttivistico", ovvero l'ambizione della Costituzione a contenere il modello sociale complessivo, la definizione normativa della società giusta».

⁵¹ V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, 1995, p.147, ove si precisa che la Costituzione «non può che lasciare "libera" da prescrizioni... una serie, storicamente variabile, di rapporti sociali e di manifestazioni giuridiche», che denotano l'apertura verso evoluzioni politiche e sociali non prefissate nel testo, sia pure entro l'ambivalenza compromissoria delle sue disposizioni.

⁵² Così, G. FERRARA, *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica sua effettività a 70 anni dalla redazione. (Appunti di un costituzionalista coevo)*, cit., p.1, in cui chiarisce che la Costituzione «Ha quindi attraversato felicemente un procedimento del tipo di quello di diritto privato (art.1444 c.c.) e che potrebbe essere virtuosamente acquisito dal diritto costituzionale. Il riferimento è alla convalida di atti, nel nostro caso della Costituzione del 1948 compiuta dalle generazioni viventi, quelle succedutesi al 2 giugno dal 1946».

⁵³ In questa dimensione riecheggiano le tesi di K. OLIVECRONA, *Law as Fact*, Copenhagen, 1939, trad. it., *Il diritto come fatto*, a cura di S. CASTIGNONE, Milano, 1967, p.112 ss., in cui secondo G. CARCATERA, *Presupposti e strumenti della scienza giuridica*, Torino, 2012, p.26, si teorizza che la norma fondamentale dell'ordinamento rinvenga «nella comunità il

cui non resta che prenderne doverosamente atto, mettendo in campo ogni iniziativa utile a rafforzare coerentemente il suo impianto.

Nondimeno, bisogna evidenziare che considerazioni analoghe furono espresse da ELIA⁵⁴ e altri studiosi anche nel 2006 quando il *referendum* costituzionale bocciò l'amplessima e dirompente revisione votata dalla maggioranza di governo⁵⁵. Difatti, in quell'occasione si rimarcò la necessità di «rinunciare all'uso politico della revisione costituzionale come dall'inizio degli anni Ottanta si è più volte tentato di fare; pertanto devono escludersi modifiche a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, tra l'altro facilmente raggiungibile con sistemi elettorali maggioritari o con premi di maggioranza»⁵⁶. Tale Autore espresse, ed esprime ancora, una posizione dottrinale largamente prevalsa e condivisa tra gli studiosi del diritto costituzionale. Essa, cioè, sottolinea alcuni profili del metodo della revisione strettamente connesso, evidentemente, anche al contenuto delle modifiche proposte, tali da poter essere considerati la sintesi di un vasto e articolato dibattito approdato a risultati convergenti, in cui si conferma sia l'attualità del testo costituzionale⁵⁷ sia la sua validità intesa nel senso dell'effettività.

suo soggetto attivo» che nutre un naturale senso di riverenza e obbedienza verso la Costituzione.

⁵⁴ Si veda, L. ELIA, *Discorso del Presidente emerito della Corte costituzionale in occasione del 60° Anniversario della Costituzione della Repubblica Italiana*, sul [sito istituzionale della Corte costituzionale](#), 2008, p.5, in cui si sosteneva che il voto popolare del 2006 avesse confermato «esplicitamente il valore della Costituzione come testo unitario».

⁵⁵ G. AZZARITI, *Dopo il referendum del 25-26 giugno 2006: le prospettive del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2006, p. 585 ss.; C. PINELLI, *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, *ivi*, p. 611; G. U. RESCIGNO, *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, *ivi*, p. 613 ss., spec. p.617; M. OLIVETTI, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in [Giurisprudenza.unifg.it](#), p. 36 ss., spec. p. 40.

⁵⁶ L. ELIA, *Cinquantanove anni dopo*, in [Astrid-online.it](#), 28.06.2006, p.2.

⁵⁷ In tema M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della costituzione repubblicana*, in [Osservatoriosullefonti.it](#), n.1, 2013, p.28, in cui l'Autore osserva «... che un fiume carsico di continuità attraversi la vicenda costituzionale italiana deve pur essere riconosciuto: come spiegare, altrimenti, l'esito del referendum costituzionale del 2006, che, rigettando una riforma costituzionale che avrebbe comportato un autentico passaggio ordinamentale, ha dimostrato una resistenza della Costituzione e del suo testo (rispetto alla radicale metamorfosi proposta) che molti non si aspettavano?».

In particolare, ancora ELIA all'indomani del *referendum* del 2006 chiariva come fosse giunto il momento di superare la logica delle revisioni a carattere organico⁵⁸ e dei procedimenti in deroga, anche perché in concreto essi avevano perseguito l'obiettivo dell'affermazione di una nuova Costituzione e non la sua modifica nel quadro dei suoi principi fondamentali. Difatti, secondo il suo pensiero «l'impostazione della “riforma organica” ha confuso le idee poste a base delle leggi istitutive delle Commissioni Bicamerali a partire dalla Commissione De Mita-Jotti per finire alla megariforma della maggioranza berlusconiana. Un'impostazione sbagliata non solo perché conduce alla modifica di decine e decine di articoli della Costituzione, ma perché finisce inevitabilmente per rifluire nel risultato di una Carta “nuova” che sostituisce la “vecchia”». D'altra parte, come sostenuto dalla maggioranza della dottrina, quelle ipotesi di riforma in realtà rappresentarono il tentativo di dare vita, soprattutto la legge cost. n.1 del 1997⁵⁹ e la riforma del 2005/2006, a vere e proprie discontinuità costituzionali che avrebbero potuto porre la grave questione di ben due mutamenti costituzionali illegittimi⁶⁰.

Anche per queste ragioni appare più chiaro il motivo per cui «la sottolineatura dei limiti formali abbia acquistato un ruolo che precedentemente era più difficile comprendere ed apprezzare: perché opporre la forma dell'emendamento puntuale, e cioè il limite del procedimento *ex art.138*, significa di per sé opporsi frontalmente al “cuore” politico della

⁵⁸ Si veda da ultimo V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, Relazione svolta in occasione del Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, cit., spec. p.12 ss., in cui si esaminano aspetti salienti del dibattito sull'ammissibilità o inammissibilità di tale tipo di modifiche.

⁵⁹ Così, ad esempio, G.U. RESCIGNO, *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, in *Diritto pubblico*, n.3, 1997, p.603 ss.; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale? (Spunti problematici sulla costituzionalità della L. cost. n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione bicamerale per le riforme costituzionali)*, in *Giurisprudenza italiana*, Parte I, p.620 ss., spec. pp. 623, 624, 625.

⁶⁰ In tema, M. DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione italiana*, a cura di M. FIORAVANTI e S. GUERRIERI, Roma, 1999, p.291, spec. p.304, in cui, in relazione alla questione del controllo di legittimità delle leggi di revisione costituzionale in violazione dei principi supremi secondo la prospettiva inaugurata dalla sentenza della Corte costituzionale n.1146 del 1988, osserva che «La novità maggiore...è l'affermazione perentoria della possibilità di tutelare attraverso la garanzia giurisdizionale il rispetto di quei principi, considerandoli limiti assoluti al potere di revisione».

proposta di chi vuole cambiare la Costituzione “senza fare prigionieri”»⁶¹. Difatti da quel momento, e anche grazie ai numerosi contributi di PACE⁶², il problema dei limiti di natura formale del procedimento di revisione costituzionale assumerà una connotazione più precisa perché l’articolo 138, inteso come norma a carattere procedurale⁶³, offre un fondamento più sicuro, e dunque limite, all’azione di riforma restringendone significativamente la latitudine non solo rispetto alla natura ed al merito delle modifiche da realizzare, ma anche riguardo alla quantità stessa delle disposizioni coinvolte nella revisione.

Immediatamente dopo il referendum del 2006 la dottrina era su posizioni comuni sostenendo quasi all’unanimità la doverosità delle revisioni a carattere puntuale fondate sul consenso ampio, come accade ad esempio anche negli Stati Uniti o in Germania, al fine di assicurare la superiorità e la rigidità della Costituzione insuscettibile di modificazioni ravvicinate al variare delle maggioranze di governo, analogamente alle disposizioni di legge ordinaria. In altre parole, si affermò che «la via delle grandi riforme più o meno palingenetiche appare ormai preclusa. A venire respinto non è stato solo un certo testo, ma anche la tendenza di una o altra maggioranza a manipolare la Costituzione a piacimento... Occorrerà piuttosto diffondere la “cultura dell’emendamento” ben nota ad altri ordinamenti democratici...»⁶⁴.

Tale patrimonio di idee e ricostruzioni teoriche è stato agevolmente messo da canto sia in occasione del d.d.l. cost. AS n.813 del 2013 in deroga all’articolo 138⁶⁵ sia con la riforma del 2016 che presentava la natura di revisione organica, per di più approvata dalla maggioranza di governo. Quest’ultima cioè non ha riguardato un singolo istituto, che come tale può ben coinvolgere più di una norma costituzionale⁶⁶, ma ha

⁶¹ Si veda M. DOGLIANI, *La lotta per la Costituzione*, in *Diritto pubblico*, n.2, 1996, p.300 ss., che richiama e commenta le tesi di A. PACE sui limiti formali al potere di revisione.

⁶² A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II edizione, Padova, 2002; ID., *In difesa della «naturale» rigidità delle Costituzioni scritte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.2, 1995, p.1209; ID., *La «naturale» rigidità delle Costituzioni scritte*, ivi, 1993, p.4085.

⁶³ Sia consentito il rinvio a F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all’articolo 138 della Costituzione. L’esperienza repubblicana*, cit., p.57 ss.

⁶⁴ C. PINELLI, *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2006, p.611.

⁶⁵ Un giudizio meno severo su questa iniziativa in deroga è espresso da M. DOGLIANI, *Che ne è stato della Costituzione?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, cit., p.27 ss.

⁶⁶ La maggioranza della dottrina sostiene l’inammissibilità di revisioni aventi tale natura, si veda ad es. R. ROMBOLI, *Rottura, revisione o riforma “organica”. Limiti e procedure*,

investito numerose disposizioni tali da alterare in misura assai significativa l'impianto costituzionale. Vale a dire, che le tesi contrarie all'ammissibilità delle revisioni organiche, in uno con il divieto delle modifiche approvate con i voti della maggioranza di governo, erano superate⁶⁷ in base all'argomento del necessario ammodernamento del testo e forse anche dell'incerta (secondo la corrente di pensiero che nel 2005 non si era palesata) qualificazione teorica delle revisioni aventi quella natura.

Di modo che, nel 2016 le ragioni di ordine politico sono prevalse su quelle di ordine legale costituzionale, potendo far leva anche su talune tesi dottrinali elaborate in quell'occasione che consideravano ammissibili le revisioni aventi natura organica ed approvate dalla maggioranza di governo⁶⁸. Pertanto, in quest'ultima circostanza si poneva di nuovo il problema gravoso del metodo e della sua unità. Riaffiorava, cioè, la divisione tra gli studiosi sulle modalità della revisione costituzionale che, al contrario, nel 2006 aveva visto la stragrande maggioranza della dottrina più unita.

in *Il Ponte*, n.6, 1996, p.32 ss.; G. FERRARA, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2004, p.1 ss., in cui esaminando la natura dell'articolo 138 chiarisce che esso «non significa e non comporta che si possa procedere a modificare soltanto una disposizione... Significa e comporta che si possa procedere a rivedere anche più disposizioni ed articoli purché, riguardino una sola delle materie, una specifica istituzione...»; ID., *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, p.1449 ss.; A. D'ATENA, *La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma*, in M. D'AMICO – B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, p.696 ss.; ID., *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *Issirfa.cnr.it*; A. PACE, *Potere costituente, Rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit., p.153, nota 111, in questo caso le revisioni organiche sono giudicate illegittime perché avendo ad oggetto «blocchi normativi eterogenei» impediscono la «libertà di voto».

⁶⁷ Come accennato questa prassi fu inaugurata dalla legge costituzionale n.3 del 2001 di riforma del Titolo V, criticamente M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005, pp.6-7.

⁶⁸ Peraltro, tali posizioni dottrinali salutavano con favore la scelta del Governo Renzi di abbandonare il percorso procedurale in deroga all'articolo 138 perseguito dal Governo Letta, sul quale la dottrina pure era divisa. Si veda ad es., A. ANZON-DEMMIG, *La nuova strada per le riforme: non illegittima ma rischiosa*, in *Rivista AIC*, n.3, 2013; Aa.Vv., *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, a cura di M. SICLARI, Roma, 2013; P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale tra indirizzo politico ed emergenza costituzionale*, *ivi*, p.68 ss.; F. SORRENTINO, *Riforma della Costituzione e responsabilità dei costituzionalisti*, *ivi*, p.78, che sostiene l'inopportunità del d.d.l. cost. AS n.813 del 2013 e non la sua illegittimità; R. BALDUZZI, *Le riforme istituzionali nella XVII Legislatura*, in *Astridonline.it*, p.4 ss.; A.M. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni «ideologiche»*, *Rivista AIC*, n.3, 2013.

Tale discontinuità di orientamento non sembra giustificabile perché, a ben riflettere, quel caso era assai simile, se non identico, al precedente del 2006. Non si può, infatti, negare la natura organica della riforma del 2016 alla quale, tuttavia, sono stati contestati minori argomenti di natura formale rispetto a quella del 2006 rientrando pur sempre nel medesimo tipo di modificazione. Peraltro, è certamente vero che la revisione del 2005 fu assai più dirompente di quella del 2016 perché mise in discussione la continuità costituzionale, sicché bisogna distinguere opportunamente le due iniziative. Tuttavia, è altrettanto certo che le revisioni aventi natura organica in sé e per sé considerate pongono pur sempre, tra gli altri problemi, quello dell'ampiezza della revisione e, dunque, il problema del limite del potere di revisione. Sicché, appare corretto ribadire il divieto delle riforme approvate dalla maggioranza di governo e aventi ad oggetto numerose ed eterogenee disposizioni, auspicando allo stesso tempo l'unità di metodo su questi aspetti.

D'altra parte, tale divisione non è giustificata perché le ragioni poste a fondamento dell'inammissibilità delle ipotesi derogatorie all'articolo 138 e quelle che impediscono le modificazioni organiche approvate secondo la logica del conflitto tra maggioranza di governo e minoranza permangono invariate e, sul piano della teoria generale, le tesi contrarie non sembravo aver dimostrato la loro fallacia. Pertanto, è quantomeno discutibile che si possa sostenere l'ammissibilità di quel tipo di modifiche senza dare molto peso al dibattito scientifico degli ultimi vent'anni almeno (a non voler considerare le risalenti e classiche tesi di CRISAFULLI, ESPOSITO, MORTATI⁶⁹ e altri ancora) che ha chiarito bene il significato della rigidità⁷⁰ e della revisione costituzionale intesa, rispettivamente, come garanzia della superiore legalità costituzionale e strumento per realizzare modifiche consensuali. In tal modo la ricerca scientifica rischia di smarrire gran parte dell'aurea di oggettività che la contraddistingue tale da minare la sua ragion d'essere. Nondimeno, prendendo sul serio i *referendum* del 2006 e del 2016, queste tesi acquistano ancora maggiore rilievo perché quei pronunciamenti hanno sancito il rifiuto politico, giuridico e culturale della Costituzione intesa come oggetto del

⁶⁹ Cfr. la bibliografia richiamata nella nota 27.

⁷⁰ Da ultimo si veda AA. VV., *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, Atti del Convegno svoltosi a Firenze il 18 maggio 2018, parte delle relazioni è in Osservatoriosullefonti.it; nonché, AA. VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Università degli studi di Catanzaro, 8-9 giugno 2018, cit.

libero arbitrio della maggioranza di governo, come tale imposta dagli uni a tutti gli altri.

4. La dottrina e la sua funzione unitaria

Le teorie sul metodo nello studio del diritto costituzionale⁷¹ nonché le questioni relative alla funzione dei giuristi in un'epoca segnata da grandi rivolgimenti politici, culturali, sociali ed economici sono al centro di un articolato e raffinato dibattito⁷² che si richiama agli studi classici del pensiero giuridico⁷³. Il problema sul quale si insiste maggiormente è rappresentato dalla crisi della funzione del diritto nelle società contemporanee che ha un'origine risalente ed è ascrivibile a molteplici e complesse cause⁷⁴ che in questa sede non possono essere prese in esame.

Peraltro, tale più generale crisi della funzione del diritto va richiamata solo per dire che il problema della funzione dei costituzionalisti nell'epoca delle riforme altro non è che un tassello di un mosaico assai più ampio e articolato, riconducibile appunto al contesto più ampio nel quale operano i giuristi. Quest'ultimo, invero, subisce l'influenza di diversi fattori tra i quali spiccano, come elementi mutevoli, il sistema giuridico (variabile istituzionale), il sistema sociale (variabile sociale) e la stessa concezione del diritto (variabile culturale)⁷⁵. Tale considerazione, evidentemente, non intende contraddire la specificità della scienza del diritto costituzionale di cui si rimarca l'autonomia di metodo dalle altre branche del diritto; piuttosto, vuole dare conto del problema in una dimensione più ampia di cui è partecipe, anche al fine di

⁷¹ Tra i moltissimi contributi si veda, G.U. RESCIGNO, *Diritto costituzionale. Approccio metodologico*, cit., p.21 ss.; ID., *Il giurista come scienziato*, in *Diritto pubblico*, n.3, 2003, p.833 ss.; L. FERRAJOLI, *La teoria generale del diritto: l'oggetto, il metodo, la funzione*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n.2, 2012, p.229; S. BARTOLE, *L'inevitabile elasticità delle costituzioni scritte tra ricognizione dell'esistente e utopia dei valori*, in AA. VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, cit., p.13 ss.

⁷² La letteratura è molto vasta, riveste rilievo lo studio di M. R. FERRARESE, *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002.

⁷³ Il dibattito in Italia deve molto agli studi di N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007, p.33 ss.; e a quelli di P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017.

⁷⁴ Si veda, N. BOBBIO, op. ult. cit., p.33 ss.

⁷⁵ *Ibidem*, pp.35, 36. Ovviamente sul tema il classico di H. HART, *Il concetto di diritto*, Torino, 1965.

distinguere i diversi problemi emersi in occasione del dibattito sulle riforme⁷⁶.

Qualche tempo fa MARTINES segnalava che negli studi di diritto costituzionale vi fosse «una oscillazione continua fra due poli opposti, il *polo formalista* e il *polo realista* che si alternano ... senza però che ancora ... si sia trovata una strada decisa lungo la quale muoverci nelle nostre ricerche»⁷⁷. L'illustre Autore sosteneva che «noi costituzionalisti non siamo riusciti a trovare un metodo sicuro nello studio della nostra disciplina»⁷⁸; ovvero, un metodo che talvolta è portato ad assegnare maggior rilievo al «fatto rispetto alla norma»⁷⁹, lamentando l'assenza di un indirizzo unitario tale da rendere razionali e coerenti i «nostri studi, che ... tendono probabilmente ... di far troppi riferimenti alla situazione contingente»⁸⁰. Ancora, proprio riguardo al problema delle «diverse e alle volte contrastanti proposte di revisione costituzionale»⁸¹ l'autorevole dottrina segnalava l'opportunità di individuare «un metodo che dia almeno alcune certezze, alcuni punti fermi»⁸² in grado di favorire soluzioni adeguate.

Il rilievo di queste considerazioni è di tutta evidenza. Si era in una fase appena precedente all'approvazione della legge costituzionale n.1 del 1997 e, più in generale, ad un periodo storico che registrò l'avvio delle revisioni costituzionali secondo una modalità nuova, vale a dire a

⁷⁶ Una ricostruzione della crisi politico istituzionale degli ultimi anni ed un esame delle sue cause è in M. VOLPI, *Bilancio di un ventennio*, in ID., *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, cit., p.7 ss., in cui l'Autore mette in relazione il sistema politico, il sistema elettorale e l'andamento dei processi istituzionali evidenziando i limiti della cultura politico-costituzionale affermatasi nel ventennio trascorso che non ha realizzato i risultati attesi e preconizzati dalle operazioni di riforma ma, piuttosto, sembra aver aggravato i problemi.

⁷⁷ T. MARTINES, *Intervento introduttivo*, in AA. VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, cit., p.5, 6. Il tema è oggetto di un ampio ed articolato dibattito. Si veda, O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014, spec. p.471 ss.; G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013; ID., *Interpretazione e teoria dei valori: tornare alla Costituzione*, in A. PALAZZO (a cura di), *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI Secolo*, Napoli, 2001, p.242 ss.; F. BILANCIA, *Positivismo giuridico e studio del diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, volume I, Napoli, 2012, p.53 ss.; A. VIGNUDELLI, *Interpretazione e costituzione. Miti, modi e luoghi comuni del pensiero giuridico*, Torino, 2011.

⁷⁸ *Ibidem*, p.6.

⁷⁹ *Ibidem*, p.7.

⁸⁰ *Ibidem*, p.8.

⁸¹ *Ibidem*, p.8.

⁸² *Ibidem*, p.8.

carattere organico e attraverso l'approvazione da parte della maggioranza di governo. Si affermava, cioè, la logica maggioritaria anche nel procedimento della revisione costituzionale che portò alle amplissime revisioni richiamate più sopra sulle quali, per l'appunto, le divisioni hanno riguardato non solo le forze politiche ma pure la comunità scientifica che non ha sempre manifestato un indirizzo unitario in grado di illuminare il dibattito sui profili metodologici e di merito delle riforme. Queste divergenze sono emerse in modo più o meno accentuato in quasi tutte le occasioni in cui si è fatta strada l'ipotesi di revisioni ampie della Costituzione⁸³.

Il problema non è di agevole soluzione. Anzitutto perché, come accennato, non assegnando particolare rilievo alle conclusioni della più attenta dottrina sul metodo della revisione, non pochi studiosi ammettono la praticabilità delle modifiche organiche privando di rilievo particolare la questione delle riforme approvate dalla maggioranza di governo. Inoltre, riguardo al merito di tali revisioni, ad eccezione di quella del 2005 in cui vi furono prese di posizione contrarie assai diffuse, la dottrina ha evidenziato pregi e difetti delle diverse soluzioni ipotizzate esprimendo posizioni discordanti e conflittuali che non hanno giovato alla chiarezza del dibattito.

Il punto è molto serio perché la questione delle riforme costituzionali ha investito, e investe, frontalmente la vita democratica del Paese, ovvero il suo tasso di crescita verso le forme più avanzate ed evolute del costituzionalismo⁸⁴. Invero, le forze politiche, ma anche la dottrina⁸⁵,

⁸³ In tema C. PINELLI, *Cambiamento o razionalizzazione della forma di governo?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, cit., p.76 ss., che si sofferma sul problema delle divisioni dottrinali sull'attuazione della Costituzione e sulle sue riforme. Peraltro, è alquanto significativo che anche in occasione dei lavori della *Commissione per le riforme costituzionali* istituita dal Governo Letta con il d.p.c.m. dell'11 giugno 2013 siano state espresse posizioni differenziate sulle soluzioni da adottare da parte degli studiosi impegnati in quell'Organismo. Questo profilo è segnalato da G. DI COSIMO, *Brevi considerazioni (soprattutto di metodo) sulla relazione della commissione per le riforme*, in *Le Regioni*, n.4, 2013, p.683, in cui si evidenzia che «la distanza di vedute riguarda temi fondamentali, per i quali le varie opzioni in campo comportano effetti sistemici».

⁸⁴ Sul costituzionalismo come movimento politico e culturale e le sue evoluzioni si veda diffusamente G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, 2010; nonché G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. RINELLA, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, p.127.

⁸⁵ Sul punto è utile ricordare il ruolo svolto dalla dottrina nella fase immediatamente successiva all'approvazione della Costituzione evidenziato da L. ELIA, *La scienza del diritto*

hanno una responsabilità molto rilevante, se non decisiva, rispetto ai suoi sviluppi ed alla sua evoluzione: vale a dire, il sistema politico e costituzionale che storicamente si concretizzò nell'articolo 16 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 26 agosto 1789 in cui furono proclamati solennemente la garanzia dei diritti e la separazione dei poteri come tratti qualificanti dell'idea di Costituzione⁸⁶.

Vero è che il Legislatore, *in primis*, avrebbe potuto e dovuto elaborare politiche legislative di sviluppo dei principi costituzionali assumendo così il ruolo di interprete privilegiato ed autentico dei molteplici interessi della società che rappresenta. Evidentemente, la questione è determinante perché la rivitalizzazione della funzione parlamentare in sé considerata e la più ampia crisi della rappresentanza parlamentare⁸⁷ che affliggono ormai da tempo la democrazia non solo in Italia, potrebbero imboccare una via di uscita proprio attraverso l'opera di produzione di politiche legislative orientate dai principi costituzionali. Tale attività non necessariamente deve investire il piano della revisione costituzionale; essa, al contrario, potrebbe trarre da molti principi costituzionali la propria fonte e, dunque, favorire la loro messa a regime più adeguata.

Come è noto, sia pure non secondo una visione di insieme o di sistema che non potrebbe esprimere poiché la sua attività è diretta alla risoluzione di casi concreti, tale ruolo di evoluzione e di garanzia dei principi costituzionali è stato svolto soprattutto dalla Corte costituzionale che in molti settori dell'ordinamento ha sviluppato un'opera di supplenza legislativa, pervenendo all'elaborazione di veri e propri corpi organici di giurisprudenza⁸⁸. Invero, in ordine al problema del rapporto

costituzionale dal fascismo alla Repubblica, ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p.10, che richiama la «mobilitazione generale dei costituzionalisti che si ebbe per interpretare, illustrare, attuare, applicare la nuova Carta costituzionale...».

⁸⁶ Come è noto il tenore dell'articolo 16 è il seguente: «Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione», in P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le Costituzioni di dieci Stati di "democrazia stabilizzata"*, Milano, 1994, p.169.

⁸⁷ Come si sa il problema della crisi del Parlamento e della rappresentanza costituisce l'oggetto di numerosi studi, si veda AA. VV., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985; nonché F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000; più di recente G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma, 2016, p.25 ss.

⁸⁸ Questa tendenza è segnalata da tempo, ad es. da E. CHELI, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1999. Sul tema, da ultimo, M. DOGLIANI, *La sovranità (perduta?) del Parlamento e la sovranità (usurpata?) della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni*

tra Giudice delle leggi e Legislatore, è stato sostenuto che taluni studiosi, deresponsabilizzandosi⁸⁹, hanno assecondato tale tendenza perché ad una certa banalizzazione del dibattito mediatico, al fine di rendere accessibile al grande pubblico questioni tecniche proprie di una certa disciplina scientifica, ha fatto eco non solo lo scetticismo sul buon esito delle iniziative di revisione ma soprattutto la «convinzione che l'attuazione costituzionale sia passata nelle mani dei giudici, e che su tale oggetto debbano concentrarsi gli studi e le missioni dei costituzionalisti: per costoro, il resto è *derecho politico*, per usare l'espressione con cui durante il franchismo veniva non a caso designato il diritto costituzionale»⁹⁰.

Tuttavia, la questione è controversa perché, secondo altra prospettiva, non è tanto l'idea che ad occuparsi dell'attuazione debbano essere i giudici quali depositari illuminati della produzione giuridica, quanto la tendenza invalsa negli ordinamenti contemporanei ad ammettere che «le competenze rispettive dei poteri, statali e non statali, non sono più fissate tanto dalle costituzioni o dai trattati internazionali, quanto dagli stessi giudici...»⁹¹. Difatti, secondo tale dottrina «Chi oggi ritenesse ancora eversiva l'idea che le competenze siano fissate dai giudici, insomma, dovrebbe ripensare alle gerarchie delle fonti ... e chiedersi semplicemente da chi o da che cosa siano determinate»⁹²; nel senso che oggi «una fonte può dirsi gerarchicamente superiore a un'altra non se lo prevedono le disposizioni sulle fonti, ma se, in caso di conflitto, i giudici applicano la prima e non la seconda»⁹³.

Le due tesi richiamate, pur muovendo da premesse diverse, sembrano convergenti sul rilievo che oggi da più parti si riconosce alla giurisdizione come luogo privilegiato del processo di evoluzione dell'ordinamento giuridico costituzionale. Peraltro, le osservazioni di PINELLI investono aspetti decisivi del problema, vale a dire la contiguità propria

della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale", a cura di R. ROMBOLI, Torino, 2017, p.75 ss., spec. p.81 ss.

⁸⁹ C. PINELLI, *Cambiamento o razionalizzazione della forma di governo?*, op. ult. cit., p.78.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ M. BARBERIS, *Santi Romano, il neoistituzionalismo e il pluralismo giuridico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n.2, 2011, p.357-358.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ M. BARBERIS, op. ult. cit., p.358.

che sussiste tra la scienza del diritto costituzionale, i suoi metodi di indagine, e la politica ampiamente intesa⁹⁴.

Come fu scritto da GALIZIA per commentare il ruolo della dottrina in una certa fase dello Statuto albertino e del regime fascista «Il costituzionalista è condizionato dalla situazione storica in cui opera più di qualsiasi altro ricercatore nel campo delle scienze sociali e di fronte all'assorbimento della comunità nell'apparato di governo, di fronte alla compressione delle libertà individuali, di fronte alla paralisi della spontanea vita delle istituzioni sociali anche gli slanci più vivi del pensiero giuripubblicistico non potevano non risentirne»⁹⁵. Naturalmente, i tempi erano molto diversi, ma il senso di tale riflessione spiega bene la specificità della scienza costituzionalista che, per l'appunto, non è estranea alla temperie politica nel momento in cui è praticata.

D'altra parte, l'indagine scientifica subisce l'influenza delle posizioni ideologiche dell'Autore perché è nelle cose umane nutrire sentimenti o convinzioni ideali. Di modo che anche la scienza, che è pur sempre esercitata da uomini in carne e ossa, difficilmente resta indenne da talune influenze o condizionamenti. Vero è che quando il dibattito scientifico si fonda sulla buona fede, vale a dire sulla convinzione della correttezza delle proprie argomentazioni, «la ragione più profonda e maggiormente determinante che scatena il conflitto di opinioni ... sta nella ideologia, e cioè nella visione del mondo che ciascuno di noi necessariamente elabora e segue nella sua vita quotidiana, più o meno consapevolmente...»⁹⁶. Tuttavia, nonostante l'inevitabile grado di diversificazione del dibattito, le divergenze sul metodo e sul merito della revisione nel corso del tempo sono diventate sempre più ampie perché influenzate fatalmente sia dall'exasperazione dei toni e delle contrapposizioni sia dalla propria visione delle cose.

⁹⁴ Si veda A. RUGGERI, *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti*, in AA. VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, cit., p.28 ss., spec. p.39, in cui, interrogandosi sul rapporto tra la Costituzione e la società, osserva problematicamente che bisogna «stabilire se il diritto costituzionale è piegato e funzionalizzato alle esigenze delle “regole” della politica oppure se questa a quello».

⁹⁵ Così M. GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio Giuridico*, n.1-2, 1963, p.103, come richiamato da L. ELIA, *La scienza del diritto costituzionale dal fascismo alla Repubblica*, cit., p.3.

⁹⁶ G.U. RESCIGNO, *Il giurista come scienziato*, cit., p.851.

Evidentemente, il significato autentico della ricerca scientifica consiste nell'obiettività delle ricostruzioni e dei risultati cui si perviene, entrambi oggetto di esame da parte della comunità degli studiosi che manifesterà un consenso più o meno ampio sulla qualità del contributo di ognuno⁹⁷. A tale riguardo conviene ribadire che il pluralismo delle idee e con esso il problema del pluralismo metodologico⁹⁸ sembrano le facce di una medesima medaglia che realizzano, insieme, le condizioni minime dell'indagine scientifica garantita, per l'appunto, dalla libertà di ricerca⁹⁹ intesa come libertà di manifestazione del pensiero¹⁰⁰.

Eppure, dinanzi ad una serie di eventi che hanno messo a dura prova sia il metodo della revisione sia la continuità dell'impianto repubblicano¹⁰¹ non vi è stata una presa di posizione unitaria capace di segnalare i rischi di quelle operazioni di modifica. Al di là degli effetti che avrebbe potuto sortire un'eventuale reazione critica dell'intera comunità degli studiosi (certo non irrilevante), bisogna riconoscere che in queste circostanze, non rare, appare viepiù utile manifestare indirizzi univoci non solo per salvaguardare la coerenza dei risultati di non poche indagini scientifiche sul tema, ma anche per favorire la più corretta informazione dell'opinione pubblica chiamata a manifestare il proprio voto sulle revisioni di ampia portata in una logica di contrapposizione assai discutibile.

Recentemente LUCIANI ha evidenziato che «I costituzionalisti ... sono sovente divisi, nel merito delle letture che danno sia della Costitu-

⁹⁷ Sul punto G.U. RESCIGNO, *Diritto costituzionale. Approccio metodologico*, cit., p.21.

⁹⁸ Si veda A. RUGGERI, op. ult. cit., p.37 ss., spec.p.44, in cui si osserva che «il bisogno di attingere a fonti culturali per noi inusuali al momento della ricostruzione di istituti...» ha comportato «l'allargamento dei "metodi", e cioè ad un ancora più esteso pluralismo e relativismo metodico...». Peraltro, tale pluralismo sembra richiamare il problema del pluralismo giuridico, sul quale si veda almeno M. BARBERIS, *Santi Romano, il neoistituzionalismo e il pluralismo giuridico*, cit., p.349 ss., spec. p.356.

⁹⁹ U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XXI, Milano, 1971, p.741. Nonché S. LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*, Padova, 1979.

¹⁰⁰ Così, V. CRISAFULLI, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p.68. Diversamente, S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Miano, 1957, p.55, sostiene l'autonomia della nozione costituzionale di ricerca scientifica da quella della libertà di manifestazione di pensiero. Una posizione intermedia è in L. CHIEFFI, *Ricerca scientifica e tutela della persona*, Napoli, 1993, spec. p.61 ss.

¹⁰¹ Il riferimento è soprattutto alla legge costituzionale n.1 del 1997 e alla revisione del 2005.

zione che delle concrete vicende istituzionali che ad essa vanno commisurate. Nondimeno, essi sono uniti dal comune senso di appartenenza a una comunità scientifica, che è una anche al di là delle divergenze di opinione»¹⁰²; secondo l'Autore, ancora, «La nostra Associazione intende rappresentare tutte le sensibilità del nostro variegato panorama scientifico, perché l'unità nel pluralismo è un bene prezioso che dobbiamo proteggere e conservare, anche in futuro»¹⁰³.

Il tenore condivisibile di queste affermazioni sembra rilevare come un monito ed un auspicio su quello che si giudica il corretto dibattito nella comunità scientifica di appartenenza, piuttosto che la constatazione di una realtà operante entro quelle coordinate. Invero, se gli studiosi della Costituzione non esprimono orientamenti univoci sul problema della revisione costituzionale la loro funzione rischia di appannarsi se non svanire ed assumere le sembianze del conflitto politico: vale a dire, associati agli uni o agli altri promotori delle riforme. Peraltro, risulta allo stesso tempo fuorviante e approssimativo dividere gli studiosi tra coloro che militano a favore e coloro che sono contrari alle riforme e ai *referendum*. In questo modo si semplifica e si banalizza un dibattito caratterizzato da posizioni spesso più complesse ed articolate¹⁰⁴. Tuttavia, tale modalità del confronto è stata indotta dall'esaspezzazione e dalla confusione dei toni della lotta politica in cui sono stati risucchiati loro malgrado, anche mediaticamente, non pochi Autori in occasione del più recente dibattito sul *referendum* del 2016.

Pertanto, anche al fine di significare l'appartenenza ad una comunità di studiosi bisogna recuperare la dimensione più alta del dialogo scientifico tale da elaborare e indicare orientamenti univoci almeno sulle questioni più pacifiche. In questo modo si potrebbe rilanciare l'obiettività e l'oggettività della ricerca con i suoi risultati in tema di manutenzione costituzionale, contribuendo autenticamente al miglioramento delle sue disposizioni e favorire l'avanzamento nel tempo della Costi-

¹⁰² M. LUCIANI, *Presentazione del Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, (Roma, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018), in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2018, 25 giugno 2018, p.2.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ In tema di recente C. PINELLI, *Cambiamento o razionalizzazione della forma di governo?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, cit., p.75 ss.

tuzione. Si badi che non si vuole sostenere una sorta di costituzionalismo ad una dimensione che come tale mortifica e compromette la libertà di pensiero, ma si intende indicare una via di uscita possibile e razionale al problema della revisione che fino a questo momento ha portato ad un nulla di fatto.

Non si possono qui richiamare i diversi filoni culturali che hanno attraversato il pensiero costituzionalista subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Certo è molto indicativo della temperie politica e culturale di quel periodo che in una prima fase repubblicana i più autorevoli costituzionalisti, anche molto diversi tra loro come CRISAFULLI, ESPOSITO, MORTATI, GIANNINI solo per richiamarne alcuni, abbiano realizzato con la rivista *Giurisprudenza costituzionale* una «specie di CLN della scienza costituzionalistica ... significativo non solo della apertura alle più diversamente orientate collaborazioni, ma anche di un momento realmente unitario e perciò raro»¹⁰⁵. Forse bisogna recuperare quella dimensione originaria alta di unità che in modo esemplare espresse ad un tempo il carattere ineliminabile e plurale della ricerca e della speculazione scientifica nonché la superiorità del disegno costituzionale dalle contingenze della lotta politica.

5. “Usi” della Costituzione, politica e diritto: chi attua la Costituzione?

L'evoluzione delle iniziative di riforma costituzionale di ampia portata è imprevedibile. Difatti, nonostante la loro sconfessione in due pronunciamenti popolari non è da escludere che siano riproposte in futuro. Questa considerazione non è dettata dal pregiudizio ma dalla constatazione di un credo o, se si vuole, di una cultura radicatasi in molte forze politiche che nei quarant'anni di riforme incompiute hanno governato il Paese da una parte e dall'altra.

Peraltro, se gli accadimenti del passato insegnano qualcosa un aspetto è certo: vale a dire che la Costituzione del 1948 nonostante le varie traversie che l'hanno percorsa ha conservato i suoi caratteri essenziali, anche grazie all'azione di garanzia del Giudice costituzionale. Sicché, l'opera di aggiornamento, che pure avrebbe potuto o forse dovuto

¹⁰⁵ L. ELIA, *La scienza del diritto costituzionale dal fascismo alla Repubblica*, cit., p.12.

realizzarsi in alcune sue parti, è stata maldestramente ovviata in favore di riforme assai più ambiziose ma, appunto, incompiute.

Evidentemente, la storia costituzionale italiana è molto articolata e in questa sede non è possibile prendere in esame i suoi tratti di fondo. Peraltro, come è stato segnalato di recente «bisogna però riconoscere che, nonostante questa vita difficile e contrastata, il bilancio che si può oggi formulare in ordine a questa nostra costituzione presenta i risultati di un rendimento storico molto elevato»¹⁰⁶.

Tuttavia, soprattutto dopo il tramonto dei partiti che diedero vita alla Costituzione le forze politiche più rappresentative hanno sostenuto la necessità di ampie modifiche, talvolta anche mediante progetti che avrebbero potuto realizzare delle vere e proprie discontinuità costituzionali. Tale circostanza pure deve avere una spiegazione e una causa giustificativa perché denunciare o prendere atto del “tradimento” del patto costituente non spiega granché. Analogamente, accertato che dalla fine degli anni Ottanta si affermò un movimento, per l'appunto trasversale, diretto a riformare le Istituzioni repubblicane secondo la prospettiva della cd. efficienza e governabilità non chiarisce molto dei problemi odierni: essi hanno motivazioni diverse e forse più profonde.

Invero, non è un caso che da un certo periodo sia stata rilanciata la questione delle riforme perché la crisi dei partiti¹⁰⁷ e, più significativamente, la crisi delle ideologie politiche, che in Italia manifestarono segni evidenti già verso la metà degli anni Settanta¹⁰⁸, fu tale da non consentire più l'elaborazione di alcuna progettualità politica, di alcuna idea complessiva di società e di Stato secondo una certa visione del mondo. L'esaurimento di talune prospettive ha causato, dunque, effetti sistemici: vale a dire, l'incapacità di immaginare e realizzare lo sviluppo

¹⁰⁶ E. CHELI, *I settanta anni della costituzione italiana. Prime indicazioni per un bilancio*, in *Nomos*, n.1, 2018, p.4.

¹⁰⁷ Il problema della crisi dei partiti è oggetto della recente riflessione di C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2018, parte II; nonché E. CHELI, *Il percorso storico della carta repubblicana. Attuazione, riforme e interpretazioni del modello costituzionale*, in Seminario 2008, *Centrostudiparlamentari.it*, p.22 ss., in cui si osserva che tale crisi non riguarda il modello costituzionale in sé considerato quanto piuttosto il «funzionamento del sistema politico, attraverso il progressivo sfaldamento di quella “democrazia dei partiti” che, fin dall'inizio aveva costituito la nervatura del modello costituzionale».

¹⁰⁸ Così M. FIORAVANTI, *Per una storia della legge fondamentale in Italia: dallo Statuto alla Costituzione*, in AA. VV., *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, a cura di M. FIORAVANTI, Roma-Bari, 2009, p.32.

della società italiana secondo sistemazioni ispirate al pensiero politico¹⁰⁹ che ha attraversato l'esperienza repubblicana.

Pertanto, se a questo declino si somma il fenomeno della cd. partitocrazia, che pervase il Paese in buona parte delle sue strutture, nonché l'avanzata, se non il sopravvento, del capitalismo finanziario sui sistemi democratici contemporanei¹¹⁰, si intuisce come l'arresto del corso virtuoso, cominciato verso la metà degli anni Sessanta ed arrestatosi nei primi anni Settanta¹¹¹, non poteva che portare verso la crisi della partecipazione e la deriva populista¹¹².

Cosicché, anche al fine di rivitalizzare il sistema politico italiano, individuando argomenti e temi nuovi che quelle classi politiche e quei *Leader* evidentemente non furono più in grado di elaborare, fu posta in essere l'operazione delle riforme che avrebbe suggerito più di un argomento di discussione. Questa strategia, tuttavia, si è rivelata non solo insufficiente per rafforzare i partiti e le ideologie su cui si fondavano ma, anzi, controproducente se non dannosa: difatti, come poi hanno dimostrato i fatti, quell'idea ha innescato, se possibile, ulteriori motivi di crisi e di conflitti. Insomma, il bersaglio non doveva essere la Costituzione. Viceversa, andava posta in essere un'opera assai più complessa e articolata di rifondazione dei partiti¹¹³, delle loro ideologie e delle loro pratiche come altri *leader* europei sperimentarono in quegli anni, per la verità non con grande successo¹¹⁴.

¹⁰⁹ Il riferimento è soprattutto al cattolicesimo politico ed al marxismo socialista e, con minor rilievo, al liberalismo e al repubblicanesimo. La bibliografia è molto vasta si veda N. BOBBIO, *Teoria generale della politica*, a cura di M. BOVERO, Torino, 1999; ID., *Destra e sinistra*, Roma, 1994; G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1987.

¹¹⁰ La letteratura è ampia, di recente si veda M.R. FERRARESE, *Capitalismo finanziario*, in *Nuova informazione bibliografica*, n.2, 2018, p.217, spec. p.233 ss., e bibliografia ivi citata.

¹¹¹ Come è noto in quel periodo furono approvate notevoli riforme politiche, economiche, sociali, si veda AA. VV., *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, a cura di M. DOGLIANI, S. SCAMUZZI, Bologna, 2015.

¹¹² Da ultimo, L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista Aic*, n.3, 2018, p.6, sostiene che «il fattore principale della crisi risiede, a mio parere, nel ribaltamento prodottosi del rapporto tra politica ed economia. Questo rapporto si è capovolto, anche a causa dell'asimmetria tra il carattere globale dell'economia e della finanza e il carattere ancora statale e locale della politica e dell'orizzonte dei partiti...».

¹¹³ Sulle condizioni necessarie per rilanciare i partiti e la partecipazione si veda L. FERRAJOLI, op. ult. cit., p.8-9.

¹¹⁴ Cfr., AA. VV., *L'esperienza del New Labour. Un'analisi critica della politica e delle politiche*, a cura di F. FAUCHER, P. LE GALÈS, Milano, 2014, in cui si esaminano le riforme varate dai governi neolaburisti di T. BLAIR e G. BROWN, che avrebbero deluso le aspettative enfatizzate dalla proposta iniziale della cd. Terza via.

Viceversa, in Italia, se si eccettua il processo di trasformazione del Partito comunista italiano in Partito democratico della sinistra avvenuto nei primi anni Novanta, non c'è stato un vero e proprio processo di rinnovamento dei partiti¹¹⁵ ma, al contrario, l'affermazione di nuove forze politiche che hanno posto in essere una vera e propria pervicace azione di delegittimazione della Costituzione. Tale corso non sembra aver realizzato l'evoluzione verso forme stabili e avanzate di democrazia ma, come le vicende recenti dimostrano, ha favorito l'emergere e l'affermazione di movimenti antisistema e populistici che hanno il loro credo più riposto nell'antipolitica e nella polemica contro i partiti¹¹⁶.

Le riforme della Costituzione sono state giudicate come la panacea di alcuni dei mali della democrazia italiana tanto da indurre, non solo molte forze politiche tra loro assai diverse, ma finanche il Presidente della Repubblica G. Napolitano a subordinare il suo secondo mandato all'impegno formale di tali forze ad una loro realizzazione: infatti, il governo presieduto dall'on.le E. Letta nacque esattamente con quei propositi. Al di là del problema se sia ammissibile da parte del Capo dello Stato subordinare il suo mandato alla realizzazione della revisione costituzionale, bisogna evidenziare in quella occasione una certa confusione e concitazione dei toni del dibattito in una fase che avrebbe richiesto ben altro rigore¹¹⁷.

Certo è che nella fase che si aprì con la crisi politica del dicembre 2010 e si chiuse, per così dire, con le elezioni del febbraio 2013 si determinarono una serie incontrollata di accadimenti tali da destabilizzare ulteriormente il sistema economico, politico e sociale. Invero, come ha scritto DOGLIANI «È sull'interpretazione di questi fatti che lo schieramento dei costituzionalisti che dalla stagione della “grande riforma” craxiana difesero la Costituzione e sostennero il referendum oppositivo del 2006, si è diviso. E si è diviso perché non tutti si sono rassegnati alla caduta libera da quei fatti dimostrata; qualcuno – nelle forze politi-

¹¹⁵ In tema e in una prospettiva di fondo G. FERRARA, *La mutazione del regime politico italiano*, in *Costituzionalismo.it*, n.3/2008.

¹¹⁶ Da ultimo M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista Aic*, n.3, 2018; M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, con un saggio di R. CALVANO, Roma, 2016, p.22 ss.

¹¹⁷ Si ricorderà che in quel periodo il Paese fu oggetto di una massiccia speculazione finanziaria che rischiò di produrre gravi effetti sulle finanze e sul bilancio dello Stato.

che, e anche nel governo – ha cercato di reagire e di avviare comportamenti virtuosi che la fermassero»¹¹⁸. Più precisamente, secondo questa tesi molti studiosi non hanno compreso che il tentativo avviato dal Governo Letta di modificare la Costituzione mediante il procedimento derogatorio, in realtà «avrebbe certamente comportato una dura lotta sulla Costituzione per mantenere le sue revisioni entro la prospettiva della “manutenzione” e della rivitalizzazione della democrazia parlamentare, contro le tendenze plebiscitarie che certamente si sarebbero manifestate, e si è invece continuato a ripetere ... che il segno dell’intera operazione era inevitabilmente quello dello “snaturamento” della Costituzione»¹¹⁹.

Come è noto, il d.d.l. cost. AS n.813 del 2013 in deroga all’articolo 138 non ha visto la luce, dunque, non può dirsi cosa sarebbe accaduto in caso contrario. Nondimeno, la tesi richiamata se ha il merito di aver intuito quale sarebbe stata l’evoluzione del sistema politico italiano puntualmente verificatasi con l’affermazione ampia del Movimento 5 Stelle e della Lega Nord per altri versi non appare del tutto convincente. Difatti, la legittimazione politica del Governo e la rivitalizzazione della democrazia parlamentare non passa necessariamente attraverso la revisione ampia della Costituzione, che peraltro avrebbe dovuto essere posta in essere da forze politiche assai poco rappresentative anche a causa dei meccanismi elettorali dichiarati incostituzionali, ma piuttosto attraverso quello che in concreto l’esecutivo con la sua maggioranza parlamentare è in grado di realizzare in termini di politiche per contrastare la disoccupazione, favorire la protezione sociale, garantire adeguati livelli di sviluppo economico e così via. Insomma, non è ben chiaro perché la crisi politica di quel periodo avrebbe dovuto attingere il piano costituzionale, come se la causa di quei problemi fosse la manutenzione o la riforma ampia della Costituzione e non il rinnovamento dei partiti e della politica stessa tali da richiedere ben altri interventi. Di modo che, non è un caso che quel processo sia stato disinvoltamente e bruscamente arrestato e sostituito dal disegno di legge costituzionale cd. Renzi-Boschi che ha portato al *referendum* del 2016 dividendo ancor più sia il Paese sia gli studiosi, e con le ricadute politiche richiamate più sopra.

Il vero è che la cultura politica e costituzionale di una certa classe politica affanna rispetto ai gravi e complessi problemi posti dal mondo

¹¹⁸ Si veda M. DOGLIANI, *Che ne è stata della Costituzione?*, cit., p.29-30.

¹¹⁹ *Ibidem*, p.31.

contemporaneo come le diseguaglianze, i fenomeni migratori, i nazionalismi, i populismi, che a loro volta denotano una più generale regressione della società. Bisognerebbe prendere atto dello stato delle cose contrastando il preoccupante declino proprio attraverso un'opera di "educazione" costituzionale che potrebbe favorire le condizioni per un'autentica evoluzione politica e culturale, riconducendo, altresì, alla Costituzione ed alle sue regole il dibattito politico nel Paese e nel Parlamento.

Mentre si scrive il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha dichiarato, a proposito delle riforme costituzionali, che «non presenteremo agli italiani un pacchetto prendere o lasciare, ma riforme puntuali»¹²⁰. Sicché, in attesa che siano precisati tali propositi¹²¹, queste affermazioni rimarcano almeno un aspetto: vale a dire, l'intendimento dell'attuale maggioranza di riaprire il cantiere delle riforme, facendo riferimento al perimetro delineato dal «Contratto per il governo del cambiamento»¹²². Pertanto, tali non poche revisioni saranno promosse, nuovamente, con un'iniziativa governativa e secondo la logica della maggioranza di governo che, come evidenziato in queste note, ha già prodotto divisioni e conflitti molto seri. Quest'ultima non sembra la prospettiva più auspicabile, a meno che non siano proficuamente coinvolte le minoranze nelle prossime discussioni parlamentari.

Inoltre tali modifiche, sia pure puntuali¹²³, potrebbero generare ulteriori problemi. Invero, bisognerà attendere la loro presentazione ed i relativi tempi di scansione. Difatti, qualora fossero proposte diverse ipotesi di modifica simultaneamente e con distinte leggi di revisione si potrebbe confondere l'elettorato alterando, altresì, l'unitarietà del testo

¹²⁰ Si veda la *Repubblica*, 10 agosto 2018, p.4.

¹²¹ Difatti, in quell'intervista sono annunciati alcuni progetti di revisione costituzionale di imminente presentazione.

¹²² Si veda il §20 di tale documento recante «Riforme istituzionali, autonomie e democrazia diretta», in *Corriere.it*, 18 maggio 2018, in cui sono previste numerose ipotesi di revisione: ovvero, la riduzione del numero dei parlamentari; l'introduzione del vincolo di mandato; l'abrogazione del *quorum* di validità del *referendum* e la previsione del *referendum* propositivo; l'obbligo parlamentare di voto sulle leggi di iniziativa popolare; l'abolizione del Cnel; «l'affermazione del principio della prevalenza della nostra Costituzione sul diritto comunitario, fermo restando il rispetto dell'articolo 11 della Costituzione»; la modifica della regola del pareggio di bilancio.

¹²³ Cfr. il §20 del *Contratto* in cui si precisa che «Nell'ambito della fondamentale riforma delle istituzioni si rivela necessario un approccio pragmatico e fattibile, con riferimento ad alcuni interventi limitati, puntuali, omogenei, attraverso la presentazione di iniziative legislative costituzionali distinte ed autonome».

costituzionale¹²⁴. In quest'ultimo caso, cioè, non è da escludere che alcune di tali leggi di revisione siano approvate con *referendum* mentre altre siano respinte con implicazioni negative, per l'appunto, sulla coerenza complessiva della Costituzione e degli stessi propositi di riforma. Sicché, se sarà posta in essere un'azione di riforma meglio risultando la puntuale manutenzione costituzionale così come preannunciato dal "Contratto di Governo", sarebbe assai preferibile la presentazione di una sola legge di revisione per volta garantendo così sia il dibattito nel merito delle soluzioni proposte più chiaro e più ampio sia la linearità del dettato costituzionale.

¹²⁴ Si pensi all'ipotesi dell'approvazione con *referendum* di una legge di revisione e alla bocciatura di un'altra. In questo caso potrebbe risentirne la razionalità complessiva dell'operazione di riforma e della stessa Costituzione.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)