



IL GATTOPARDO ESTREMISTA E L'INNOVATORE PAZIENTE COSTITUZIONALISTI E RIFORME NELLA CRISI ITALIANA

di

Sandro Staiano

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Napoli Federico II)*

7 agosto 2013

1. Le proposte di revisione «organica» della Costituzione - occorrenza periodica nel dibattito politico in Italia quando si fanno più pressanti i fattori di crisi - presentano oggi alcuni tratti che possono dirsi consolidati e conducono a implicazioni prevedibili.

Esse suscitano, invero, reazioni ideologicamente molto connotate, le quali, anche quando provenienti dai «chierici» del costituzionalismo, tali per collocazione accademica, oscurano la linearità dell'argomentazione giuridica a vantaggio delle prese di campo «militanti» (salva la possibilità che il campo trasmuti in ragione della variabile posizione istituzionale e politica del singolo «chierico» operante o dichiarante, poiché è nella tradizione nazionale vedere, non di rado, i «chierici» prestati o prestarsi a varie funzioni).

Possono essere difficilmente considerate capaci di condurre a mutamenti profondi, poiché mai si realizza l'ambizione - da tutti dichiarata in principio - di riprodurre, in vista delle modifiche proposte e tra i nuovi soggetti politici, le condizioni originarie di coesione alla base del «patto costituzionale» vigente.

L'inesorabile mancato conseguimento degli obiettivi maggiori che esse prospettano rende non praticabili o allontana anche gli interventi più limitati che sarebbero necessari a migliorare la funzionalità del sistema.

Siffatto «ordinario insuccesso» può perfino risultare rassicurante (fatta la tara dell'enorme dilapidazione di risorse che comporta, a partire dallo spreco di tempo parlamentare), per quanti, spesso fondatamente, hanno ritenuto che molti dei mutamenti prospettati avrebbero prodotto lacerazioni gravi nel tessuto della Costituzione, alterandone gli equilibri di fondo.

2. Tuttavia, riproporre adesso stancamente moduli analitici già percorsi in altro tempo e antiche tecniche di riposizionamento tra i quattro cantoni del sistema politico evidenzia l'incomprensione di un assetto istituzionale mutato nei suoi tratti fondamentali, dando adito a un pericoloso tatticismo senza intelligenza del momento storico.

Vi è di nuovo, infatti, che gli equilibri costituzionali si sono venuti rapidamente scompensando e la forma di governo è pervenuta a un'inedita soglia di inefficienza.

Il dato più rilevante è nella rapidità – mai così intensa, neppure nel terribile primo quinquennio dei primi anni Novanta – del deterioramento del sistema partitico.

Le trasformazioni in atto sono giunte a nodi sempre più difficili da dipanare.

Il partito personale nazionale – che, è forse opportuno ricordarlo, fu da molti salutato, al suo affermarsi, come un segno di «modernità» capace di prendere luogo dei partiti tradizionali, destinati alla sorte estintiva dei «dinosauri» – fa oggi i conti con le cause strutturali della propria crisi. Tali cause sono: l'impossibilità di conservare la propria natura – l'unidimensionalità del potere, concentrato nel *leader*, con la riduzione dell'organizzazione a catena di trasmissione del comando politico – quando vi sia l'espansione del consenso e dunque della dimensione fino alla soglia oltre la quale si producono inevitabilmente forze centrifughe negli apparati; la sovraesposizione del *leader*, punto di attacco di ogni contropotere, attacco tanto più intenso, fino a esiti estremi, quanto maggiore è la pulsione all'accentramento del potere, che del *leader* sostanzia il ruolo, e il convincimento della sua assolutezza.

I recenti esiti di un lungo procedimento penale - particolarmente dirompenti per la *leadership* del partito personale - confermano nella sua crudezza tale «naturale» fattore di crisi, potenzialmente dissolutivo. La trasformazione di Forza Italia nel PdL fu il tentativo di fronteggiarlo con la costituzione di un partito oligarchico tradizionale. Ora, la prospettiva di un ritorno pieno all'originaria struttura del partito personale manifesta il fallimento di quel tentativo, ma non può non riprodurre i richiamati fattori di crisi, che si era ritenuto di poter risolvere con esso.

Il maggiore partito che ha conservato, nel suo assetto nazionale, la struttura oligarchica tradizionale – il PD – si è assoggettato a un tormentato processo di trasformazione. Il modello

del partito personale lo ha ibridato, soprattutto con l'innesto di partiti personali regionali, la cui *leadership* si è consolidata nella coincidenza con il ruolo di governo di vertice di alcune Regioni chiave, senza tuttavia mutarne la natura, ma contribuendo a un certo policentrismo decisionale o a una ridotta capacità di governo unitario. In questo quadro, si è tentato di avviare il superamento del tradizionale assetto oligarchico verso un processo di democratizzazione più conforme all'ispirazione dell'art. 49 Cost. Se conseguita, si tratterebbe di un'innovazione spettacolare. Ma, allo stato, i risultati sono modesti, indistinti e contrastati, aprendosi la prospettiva del solo mutamento, su base plebiscitaria, nella composizione personale del centro oligarchico di comando.

Il Movimento Cinque Stelle non riesce ancora a dare ordinato avvio al processo di istituzionalizzazione cui dovrà necessariamente assoggettarsi se vorrà avere ruolo nelle decisioni di governo, quale che sia la posizione prescelta negli schieramenti parlamentari, poiché mostra di non potersi affrancare facilmente dalle retoriche antisistema sulle quali ha fondato il proprio successo elettorale.

La mancata revisione della legge elettorale nella passata legislatura, una delle implicazioni dello stato di sospensione e di irresolutezza in cui versa da tempo il sistema partitico, ha contribuito ad accentuare le disfunzioni della relazione fiduciaria che connotano la forma di governo nella legislatura attuale.

3. Tale fase acuta di una non recente sindrome da inefficienza sistemica è stata fronteggiata con il maggior ruolo dei poteri di controllo e di garanzia, e dalla traslazione di essi in un campo di decisione attiva che non può non essere transitoria, se non si vogliono distorsioni della forma di governo e, in ultima istanza, della forma di Stato.

La rielezione del Presidente della Repubblica alla scadenza del mandato, per la prima volta nella storia della Repubblica, escogitata per uscire da una pericolosa situazione di blocco e di elisione reciproca delle forze in campo, manifesta la necessità di soluzioni inusuali, idonee a contrastare sensibili deviazioni dalla normalità costituzionale. E il Presidente rieletto è parso ben consapevole non solo dell'eccezionalità del momento, ma anche della necessità di rientrare in tempi brevi da siffatte deviazioni, se è vero che ha bensì guidato in modo molto diretto la formazione di un governo «di larghe intese», ma ha anche fatto richiamo ad alcune riforme istituzionali, come obiettivo non rinunciabile da perseguire nel raccordo Parlamento-Governo, per una ripresa di campo del circuito della rappresentanza nella sua piena efficienza. Nel medesimo scenario, prosegue, e se ne accentua vistosamente il peso negli equilibri tra i poteri, la funzione di supplenza della giurisdizione.

Le questioni maggiori, in campo politico ed economico, nel recedere della capacità di decisione nelle sedi della rappresentanza e nella carenza della grande legislazione in cui essa dovrebbe manifestarsi, sono affrontate dai giudici e dai magistrati, soprattutto nelle forme del processo penale e con la strumentazione cautelare che in questo si colloca. L'incidenza molto diretta di alcune decisioni di questo tipo sulle dinamiche del rapporto Governo-Parlamento sono, peraltro, il segno dell'incapacità del sistema dei partiti di stabilire autonomamente un efficiente quadro di regole nel proprio ambito.

Anche la giurisdizione costituzionale, per analoghi motivi, tende a rimodellare la propria posizione nell'ordinamento costituzionale, poiché la Corte – quale che sia, di volta in volta, la funzione specificamente esercitata tra quelle a essa commesse – assume sempre più evidentemente il profilo di arbitro del conflitto politico. Ciò avviene anche su pressione della magistratura comune: ne è stato esempio particolarmente rimarchevole il caso ILVA; ne è ora manifestazione l'accesso incidentale promosso dalla Corte di Cassazione con riferimento alla legge elettorale. Si tratta, ancora, di un'espansione di campo che si produce quando la carenza o la debolezza della decisione politica vengono considerate intollerabili e lesive dei complessivi equilibri in punti sensibili dell'ordinamento.

4. Tutti questi fenomeni si compongono in un assetto che deve essere necessariamente considerato transitorio, e di transitorietà non lunga, poiché, se perdurasse la restrizione così severa del campo di intervento degli organi della rappresentanza politica, la disfunzionalità della forma di governo metterebbe ad alto rischio il carattere democratico della forma di Stato.

Né vi sono elementi per ritenere che il sistema partitico possa trovare in se stesso le risorse per rimodellare le proprie strutture organizzative rivitalizzando per via politica il parlamentarismo italiano.

Interventi normativi sono dunque necessari: si può poi discutere di quale rango, di quale estensione, in quali ambiti e in quali forme. Ma non si può assecondare un riflesso meramente conservativo, poiché il maggiore attentato all'integrità dell'ordinamento costituzionale deriva oggi dal rifiuto di correggerne le disfunzioni. E una tale insipiente rigidità sarebbe il miglior argomento per chi della Costituzione disconosce in radice la vitalità e ne desidera l'eversione. Occorre dunque considerare nel metodo e nel merito la proposta che è in campo (d.d.l. costituzionale n. 813, recante «Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali», comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 10 giugno 2013): un procedimento in deroga-sospensione dell'art. 138 della Costituzione, per intervenire

nell'Ordinamento della Repubblica; e considerare del pari il contesto politico e parlamentare nel quale tale proposta si colloca.

5. V'è, tra i costituzionalisti italiani, una posizione, sostenuta con argomenti di elevata qualità e di densa sostanza teorica, che ritiene concettualmente inderogabile l'art. 138 Cost.: posizione coerentemente riproposta nel tempo ogni qualvolta si è tentato di introdurre procedimenti di revisione «semplificati», destinati ad avere applicazione «una sola volta» per far fronte, «con urgenza», a situazioni ritenute gravemente disfunzionali (non può riconoscersi la medesima dignità alle oscillanti linee argomentative provenienti da un certo *demi monde* in cui si intrecciano pretese di familiarità con le categorie del costituzionalismo e piena adesione a logiche di puro schieramento nel cabotaggio parlamentare: sicché tra i più fieri critici del d.d.l. costituzionale n. 813 si ritrova oggi taluno dei maggiori sostenitori delle leggi costituzionali 6 agosto 1993, n. 1 e 24 gennaio 1997, n. 1, dalle quali derivò una ben maggiore deviazione dal modello costituzionale).

Secondo altro punto di vista, il regime giuridico della norma sulla revisione non può essere considerato diverso da quello delle altre norme costituzionali per il solo fatto che esso definisce un procedimento: dunque l'art. 138 Cost. è modificabile e derogabile purché non si travalichi nella lesione del suo «nucleo duro», cioè di quella sostanza irriducibile, compromessa la quale non si avrebbe revisione ma soppressione della garanzia costituzionale che sulla norma medesima si fonda. L'identificazione di tale nucleo è questione di diritto positivo.

Le ascendenze di questa seconda posizione teorica sono da rinvenire in riflessioni anch'esse appartenenti alla grande tradizione del costituzionalismo italiano, avversa alle letture della rigidità costituzionale in termini di logica formale, letture dovute, nella versione più compiuta, ad Alf Ross (almeno in una prima fase del suo percorso teorico): la fissità eterna dell'assunto «nessuna norma può regolare le condizioni della propria validità», dal quale si inferiva l'immodificabilità delle regole sulla revisione costituzionale, è stata fatta oggetto di critiche – si potrebbe dire definitive – in costruzioni impregnate della consapevolezza della storicità della Costituzione. Costantino Mortati, proprio confutando Ross, invitava a «escludere ogni generalizzazione» per ritenere impraticabile il «mutamento apportato alle norme disciplinanti la revisione» solo quando esse minaccino «la conservazione del sistema» (*Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano 1962). La sistematica e compiuta ricostruzione del pensiero di Carlo Esposito ha condotto a ritenere che anche per lui – nell'ambito di una concezione del sistema normativo fondata sulla ricostruzione di rapporti

di competenza – la modificabilità della norma costituzionale sulla revisione fosse problema di diritto positivo, di interpretazione della Costituzione vigente (può essere utile considerare in proposito gli atti del convegno *Il pensiero costituzionalistico di Carlo Esposito*, Macerata, 5-6 aprile 1991, Milano 1993). E Vezio Crisafulli, affermando che di ogni mutamento della norma costituzionale va verificata l'ammissibilità in chiave strettamente positiva, giungeva a ritenere che lo stesso Mortati non avesse condotto a implicazioni abbastanza radicali la critica ad Alf Ross (*Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968).

In tale contesto culturale, cui sono estranee le richiamate impostazioni formalistico-gradualiste, si svolse il dibattito in Assemblea costituente sulla revisione costituzionale (art. 130 del progetto di Costituzione, poi art. 138 Cost.).

I costituenti ricercarono una soluzione «di buon senso», improntata a un «criterio di ragionevolezza», rinvenendone lo strumento tecnico in un procedimento «raffreddato» o «rallentato», con la previsione di maggioranze qualificate e referendum eventuale in caso di deliberazione a maggioranza ristretta. Perassi individuava con molta linearità il tema con il quale erano chiamati a confrontarsi i costituenti: contemperare rigidità formale e rigidità assoluta (nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 3 dicembre 1947: «... Si tratta ... di contemperare questi due concetti: da un lato la rigidità della Costituzione, e dall'altro la sua non immodificabilità. Questi due criteri determinano il problema legislativo che dobbiamo ora risolvere»).

Per quanto non ne fosse l'obiettivo maggiore, la previsione di un procedimento aggravato implicava, quasi come *carattere naturale*, un potenziamento della posizione delle minoranze, che tuttavia era percepito come un connotato da moderare, affinché non travalicasse in un improprio potere di veto.

Ne è risultato un modulo normativo a schema aperto: ferma la tecnica dell'aggravamento del procedimento legislativo parlamentare, diverse le varianti applicative, principalmente intorno all'alternativa approvazione a maggioranza ristretta-approvazione a maggioranza qualificata, in funzione delle dinamiche della forma di governo, dell'assetto partitico e della dimensione della revisione (puntuale, parziale, organica).

Ma, quale che sia la variante, rimane intangibile il punto di equilibrio tra esercizio della sovranità popolare attraverso i corpi rappresentativi ed esercizio diretto di essa.

Il potere di revisione è, infatti, anzitutto parlamentare. Tuttavia, se il Parlamento non si mostra in grado di esaurire il procedimento deliberando ad ampia maggioranza qualificata, trova campo la decisione diretta del corpo elettorale, ma circondata da cautele stringenti: è necessaria la deliberazione delle Camere a maggioranza assoluta; è necessaria un'iniziativa

referendaria, derivante da forze parlamentari o da cinque Consigli regionali (vale a dire dalla maggioranza dei rappresentanti politici in un congruo numero di Regioni) o da un congruo numero di elettori. E l'intervento diretto del popolo può essere sia la «proiezione» della garanzia delle minoranze soccombenti nel processo di decisione parlamentare sia una forma di «legittimazione integrativa» della maggioranza ristretta coagulatasi in Parlamento. Tali potenzialità hanno trovato realizzazione anche contestuale nell'esperienza, quando la richiesta di referendum è stata prodotta, nell'ambito di un medesimo procedimento di revisione, per iniziativa sia della minoranza soccombente nel procedimento parlamentare sia della maggioranza ristretta risultata in esso prevalente.

Vero è che a prevalere in ultima istanza potrà ben essere una minoranza attiva del corpo elettorale, anche molto limitata, non essendo prescritto un quorum di validità, per non rendere troppo arduo l'obiettivo della revisione. Ma l'inderogabile rilievo attribuito alle fasi di deliberazione parlamentare e le cautele da cui è circondato l'intervento diretto del popolo fanno escludere che possa darsi campo all'«arbitrio popolare», alla «massa» incontrollata (Carlo Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954), che non è mai popolo, può essere oggetto di «domesticazione» (Elias Canetti, *Masse und Macht*, Hamburg 1960, trad. it. *Massa e potere*, Milano 1981), mai soggetto di partecipazione.

È qui - in questo punto di equilibrio tra volontà parlamentare e volontà popolare diretta, la quale non è concepibile come onnipotente, ma come contenuta in «forme e limiti», tanto più stringenti quando è in gioco l'assetto costituzionale - è qui che va ricercato il nucleo di rigidità assoluta dell'art. 138, sottratto alla revisione come alla deroga.

6. La domanda è dunque intorno alla lesione di tale nucleo in forza della complessa sequenza prefigurata dal richiamato d.d.l. costituzionale n. 813.

La risposta può disporsi su due piani: quello della rispondenza all'art. 138 Cost. del procedimento in deroga prefigurato dal d.d.l. n. 813; quello della congruenza di tale sequenza allo scopo, dichiarato, di semplificare e accelerare la decisione parlamentare.

La semplificazione e l'accelerazione del procedimento parlamentare vengono perseguite sia attraverso la previsione della sola maggioranza assoluta nella seconda deliberazione da parte di ciascuna Camera e con la riduzione a un mese del lasso temporale intercorrente tra la prima e la seconda deliberazione (art. 4, c. 4, d.d.l. cost. n. 813), sia attraverso il generale contingentamento dei tempi di decisione e l'esclusione delle questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli nel Comitato parlamentare (art. 2, c. 3, d.d.l. cost. n. 813).

Sono poi fissati un termine finale (diciotto mesi) e termini intermedi per la conclusione dei lavori: al Comitato parlamentare sono assegnati quattro mesi per trasmettere «i progetti di legge costituzionale approvati in sede referente», ciascuna Camera ha tre mesi per la prima deliberazione, i termini per la conclusione «delle ulteriori fasi dell'esame delle Assemblee sono fissati d'intesa dai Presidenti delle Camere»: art. 4, cc. 1-3, d.d.l. cost. n. 813). La scansione temporale così prefigurata è definita «crono-programma dei lavori parlamentari» nella relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale n. 813.

A «compensare» o «riequilibrare» la restrizione del dibattito parlamentare derivante da previsioni siffatte vale, nel d.d.l. cost. n. 813, il possibile ricorso al referendum confermativo, la cui richiesta non è mai preclusa, quale che sia l'estensione della maggioranza nella seconda deliberazione (cioè anche quando «la legge o le leggi costituzionali ... siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti»: art. 5).

Proprio sulla restrizione dei tempi - sull'«eccesso» cui essa condurrebbe - si appuntano alcune eccezioni di legittimità costituzionale: la previsione di termini acceleratori, in connessione con il «protagonismo» del Governo nel promuovere e guidare il processo di revisione, porterebbe a «costringere» il Parlamento all'accettazione di modifiche della Costituzione «già pronte» in forza dell'opera del «Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali». L'effetto di «svuotamento» del procedimento parlamentare sarebbe reso più intenso dall'opera della Commissione - istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 11 giugno 2013, sul fondamento dell'art. 29, legge 23 agosto 1988, n. 400 - alla quale è affidata un'attività di studio e di proposta in vista delle revisioni costituzionali: in tal modo - si osserva - un'attività svolta fuori del Parlamento e da un organismo privo di qualsiasi legittimazione che non sia il rapporto fiduciario con il vertice dell'Esecutivo potrebbe condurre a formulare testi sostenuti dall'artificiosa autorevolezza della neutralità tecnica e della indubitabile ragionevolezza mutuate dalla «saggezza» dei componenti. Ma - si fa notare - siffatta neutralità tecnica è apparente, perché in realtà la legittimazione dei «saggi» è eminentemente partitica, in quanto è piuttosto esplicita l'«appartenenza» di ciascuno o della massima parte di essi. E - si sostiene - la conseguente corrispondenza pedissequa al «mandato partitico» è tanto più pericolosa in quanto i «saggi» sarebbero stati scelti tra coloro che, nella maniera più convinta, possono perseguire l'obiettivo di estinguere la forma di governo parlamentare, per istituire un assetto presidenziale o semi-presidenziale.

Si può, in proposito, rilevare che il contingentamento dei tempi di decisione e l'accorciamento dei termini «di raffreddamento» stabiliti dall'art. 138 Cost. non sono, in sé, un fattore di

disarticolazione del modello costituzionale, se non sono condotti oltre la soglia della eccessiva compressione del ruolo parlamentare nel procedimento di revisione. E, nella specie, non si è a tanto: le Camere rimangono padrone dell'organizzazione della sequenza legislativa. L'inosservanza dei termini intermedi e, soprattutto, del termine finale di deliberazione, fissato in diciotto mesi, potrebbe implicare la sanzione politica delle dimissioni del Governo e, presumibilmente ma non certamente, dello scioglimento anticipato delle Camere (ciò che il Governo ha già minacciato). Ma si può rilevare che siffatta sanzione non è modulabile sull'entità della violazione (si pensi al caso del rispetto puntuale dei termini intermedi e al lieve sfioramento del termine finale, o al prodursi di condizioni parlamentari che prolunghino utilmente il dibattito, nel comune consenso) e potenzialmente sproporzionata, quindi non facilmente applicabile (sicché si potrebbero forse nutrire dubbi sull'idoneità del procedimento allo scopo enunciato e dunque sulla compatibilità di esso con il principio di razionalità-ragionevolezza ricavabile dall'art. 3 Cost., se non fosse che l'evento disfunzionale deriverebbe da una circostanza – la sanzione per l'inutile decorrenza del termine – di mero fatto, non contemplata come fattispecie normativa, rendendo puramente ipotetica la lesione della Costituzione).

Non v'è dunque aggressione al «nucleo duro» dell'art. 138 Cost. E, per portare argomenti a tale assunto, non sembra necessario il «richiamo al precedente», anzi tale richiamo è controindicato, poiché le leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997 a quel «nucleo duro» attentavano laddove stabilivano il carattere sempre necessario del referendum, in tal modo rompendo l'equilibrio tra deliberazione parlamentare e deliberazione popolare diretta, voluto dai costituenti, che dell'art. 138 è il tratto connotativo maggiore.

Semmai una distorsione possibile potrebbe consistere nell'attribuzione di un eccesso di ruolo alle minoranze parlamentari (effetto inevitabile, ma da mitigare, secondo i costituenti). È vero, infatti, che esse sarebbero private, nel modulo procedimentale prefigurato dal d.d.l. costituzionale n. 813, di alcuni strumenti di ostruzionismo. Ma non sarebbe per esse troppo difficile adoperarsi per pervenire alle scadenze senza determinazioni, facendo leva sulla disomogeneità delle forze che compongono la maggioranza a sostegno del Governo, e dalle divisioni a ciascuna di esse interne, divisioni che riguardano questioni strategiche e i contenuti più qualificanti delle proposte di riforma e che si sono venute molto accentuando nella recentissima difficile fase.

Quanto alla Commissione istituita presso il Governo, è un fuor d'opera farne un argomento di illegittimità del d.d.l. costituzionale n. 813: in tale testo l'organismo non è menzionato (v'è solo corrispondenza tra le materie da esso individuate e quelle sottoposte ai «saggi» dall'art. 1

del richiamato decreto istitutivo dell'11 giugno 2013), sicché la sua influenza sul contenuto delle leggi di revisione è elemento di mero fatto, e varierà in ragione delle condizioni parlamentari che si creeranno. È bensì vero che la disponibilità di soluzioni normative «pronte», autorevolmente formulate e condivise, gioverebbe alle forze parlamentari più propense alla revisione; ma solo condizioni favorevoli nel processo di decisione politica potranno rendere di fatto utilizzabile il lavoro di un organismo di questo tipo (non si obliteri l'esperienza della grande legislazione ordinaria: molte volte sono stati istituiti organi consultivi per «facilitare» il lavoro parlamentare, ma essi hanno dato buona prova solo quando si sono determinati rapporti di forza nelle sedi della deliberazione legislativa tali da rendere utile la «sponda» del lavoro compiuto nelle sedi «tecniche», come è avvenuto all'epoca della «regionalizzazione» cui si diede corso con la legge di delega n. 382 del 1975 e con i decreti legislativi n. 616 e n. 617 del 1977; mentre assai più tormentata è stata la sorte delle Commissioni insediate per sostenere l'elaborazione del vigente Codice di procedura penale; in molti altri casi, organismi siffatti hanno solo concorso a rallentare e poi a bloccare leggi proposte sotto l'impulso di esigenze di captazione del consenso, ma in realtà indesiderate).

Quanto poi all'accusa ai «saggi» di aver accettato di intervenire per dare base «scientifica» all'opera di dissoluzione del parlamentarismo italiano, essa reca con sé un certo sentore di retrobottega accademico, e si rivela, alla prova dei fatti, un'illusione, poiché la lettura degli atti della Commissione mostra la prevalenza dell'orientamento a proporre innovazioni intese a razionalizzare la forma di governo parlamentare, non a dissolverla. E anche le posizioni «semi-presidenzialiste», lontane da ogni volontà di lacerazione, sono prospettate in modo tanto problematico e con tanto spiccata consapevolezza dei caratteri originali del modello italiano da non porsi al fuori di questo orizzonte.

Se, dunque, in quella sede vi sono un pregiudizio e una militanza ideologica avversi all'ispirazione fondamentale della Costituzione del 1947, essi sembrano tanto minoritari da risultare irrilevanti. E se pure fosse vero (come è molto plausibile) che anche i costituzionalisti lì presenti debbano la propria nomina direttamente o indirettamente ai partiti di riferimento, e se fosse vero (come è molto meno plausibile) che abbiano ricevuto il mandato a contribuire a costruire in Italia un presidenzialismo di stampo autoritario a discapito dell'assetto democratico dell'ordinamento, e lo abbiano accettato, allora essi avrebbero compiuto la loro *trahison des clerics*, ma virtuosa, cioè per la Costituzione e contro i «mandanti» (mentre, in passato, analoga *trahison* si è bensì consumata, ma a rapporti

invertiti: a favore dei mandanti politici e a disfavore della Costituzione, benché, per buona sorte, nel fallimento del disegno). Tanto si ricava *per tabulas*.

Con ciò non si è obbligati a essere favorevoli al metodo delle commissioni «tecniche» quando si tratta di assumere decisioni precipuamente politiche al più alto livello. Si possono anzi esprimere ampie riserve, poiché, anche in considerazione della consistenza numerica che ha finito con l'assumere la Commissione, comprendente varie competenze, forse sarebbe stata soluzione migliore trovare forme di consultazione dei costituzionalisti italiani impegnandone le rappresentanze associative. Ma ora, allo stato delle cose, è bene che tra i costituzionalisti – dentro e fuori la Commissione – si svolga un confronto nel merito delle soluzioni prospettate, e che nessuno evochi lo spettro dell'eversione dell'ordine costituzionale vigente, poiché non vi sarebbe nulla di più paradossale e di più pernicioso, tra tanti populismi, di un populismo dei costituzionalisti.

7. Compiuta tale opportuna scelta, ecco i nodi preliminari: definire l'estensione dell'intervento sulla Costituzione; stabilire il rapporto tra procedimento di revisione e concomitante produzione legislativa ordinaria.

Quanto al primo, si è osservato, per trarne motivo di allarme, che il d.d.l. cost. n. 813 chiama in causa «gli articoli di cui ai titoli I, II, III e V parte seconda della Costituzione» (art. 2, c.1), legittimando il convincimento che si voglia uno stravolgimento radicale dell'assetto attuale. È ben possibile che un simile orientamento interpretativo sia nelle intenzioni di alcuni. Ma già il dato testuale non rende necessario un simile esito, poiché, nella medesima formula normativa, si specifica che i progetti di legge da esaminare sono quelli «afferenti alle materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo»: ora – dato per ovvio che la formula «forma di Stato» si riferisca alle norme costituzionali di garanzia delle autonomie territoriali, dunque, più propriamente, al «tipo di Stato», poiché nessuno potrebbe mai aver pensato di chiamare in causa la forma repubblicana – a siffatta «afferenza» può darsi un duplice significato: una non trascurabile potenziale restrizione di campo; l'attribuzione al legislatore costituzionale e a ogni interprete chiamato a intervenire nel processo in atto (dunque, in prima istanza, alla Commissione istituita dal Presidente del Consiglio) della facoltà di compiere (o di proporre) scelte in ordine alla portata dell'intervento di riforma.

Si tratta, in sintesi, di decidere se intervenire in estensione o in profondità; se compiere una riformulazione testuale estesa nell'ambito dei titoli della Costituzione cui si riferisce il d.d.l. n. 813, ovvero, alternativamente, individuare una delle «materie» da esso richiamate all'art. 2,

c. 1, e ridefinirne la disciplina, compiendo su altre parti della Costituzione le correzioni da questa prima revisione implicate o rese necessarie.

La seconda opzione sembra la migliore per diversi motivi.

Consente anzitutto di individuare con molta precisione il punto di innovazione prioritario e non rinunciabile per restituire funzionalità alla forma di governo, e di selezionare *quello soltanto*, in modo da operare in conformità a un principio di precauzione, cioè a un principio in ragione del quale sulle Costituzioni si interviene nella misura minima possibile, in ragione della loro rigidità formale, che rende assai disagiati «aggiustamenti» o «messe a punto» derivanti dall'esperienza applicativa, aperte invece al legislatore ordinario, non essendo mai possibile prefigurare interamente quali effetti l'innovazione produrrà nel sistema.

Tiene poi conto della situazione parlamentare in atto, determinata dalla descritta condizione del sistema dei partiti: di fronte a essa, solo chi fosse sostenuto da inveterato volontarismo potrebbe vagheggiare di produrre un numero ampio di leggi costituzionali, complesse e molto articolate. Peraltro, l'art. 2 del d.d.l. costituzionale n. 813 si riferisce bensì in più luoghi a una pluralità di disegni di legge, ma il comma 5 del medesimo articolo contempla l'eventualità che in una certa fase del procedimento si giunga a «testi unificati»: sarebbe saggio valorizzare la previsione e coltivare massimamente la possibilità da essa adombrata.

Se si considerano fondati tali rilievi di metodo, ci si deve interrogare su quale sia quel punto di innovazione, logicamente prioritario, da porre in atto e dal quale muovere per le correzioni ulteriori: esso è nella revisione dell'anomalo bicameralismo simmetrico italiano. Cessata la sua funzione storica – radicata nel reciproco timore delle forze politiche in campo all'alba della Repubblica di eccessi di ruolo della maggioranza – il bicameralismo odierno è un fattore di disfunzione della forma di governo non ulteriormente tollerabile. In un sistema come il nostro, connotato da un forte decentramento territoriale (comunque lo si voglia chiamare, per non suscitare contrasti ideologici ad andamento eminentemente nominalistico), la soluzione di fondo è che si istituisca una seconda Camera «delle Regioni» o «delle autonomie», con funzioni differenziate, e non legata al Governo da un rapporto di «emanazione permanente».

Questa innovazione ne imporrebbe altre – le innovazioni implicate, cui si accennava – sia quanto al procedimento legislativo, sia quanto al sistema delle fonti, sia quanto alla disciplina del rapporto di fiducia. Forse occorrerebbe mettere mano anche al titolo V della parte seconda, per depurarla da taluna più evidente irragionevolezza. Ma con prudenza, poiché dopo anni di irresolutezza da parte del legislatore ordinario, la Corte costituzionale è infine pervenuta (ancora una volta, per supplenza) a definire il quadro dei poteri. E, se ne sono

risultati eccessi centralistici, essi potrebbero trovare correzione nel ruolo della seconda Camera.

Ne risulterebbe una razionalizzazione forte della forma di governo parlamentare: una soluzione che avrebbe il pregio, e il realismo, di conservare i tratti originari e connotativi del sistema costituzionale, ma di non rinunciare a innovarlo nelle parti in cui convenzioni, prassi, interpretazione storico-evolutiva, corpi di legislazione ordinaria non possono valere a restituire a esso efficienza.

8. Quanto al rapporto tra revisione costituzionale e concomitante legislazione ordinaria, va anzitutto considerato il tema della legge elettorale.

È evidente che la correzione del bicameralismo nel senso auspicato comporterebbe la necessità di rimodellare coerentemente la formula elettorale (tanto più se la seconda Camera fosse eletta attraverso un meccanismo di secondo grado). Ma è singolare che si voglia attendere la revisione costituzionale della forma di governo per introdurre *poi* una nuova legge elettorale, rinunciando, intanto, a rimuovere quella attuale, universalmente giudicata pessima e fonte dell'attuale inefficienza della relazione fiduciaria. Anche in questo caso valga un principio di precauzione: nessuno può sapere se il complesso processo di revisione costituzionale potrà pervenire a esito prima della fine della legislatura, nessuno può darne neppure lontanamente la garanzia politica, specie dopo i più recenti eventi. Una nuova legge elettorale è dunque quanto mai urgente e potrebbe essere prodotta anche semplicemente richiamando in vigore le leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277 (in via del tutto provvisoria, se la revisione costituzionale fosse introdotta; più stabilmente, ma fino a nuove determinazioni parlamentari nella seguente legislatura, se non fosse conseguito l'obiettivo).

E, insieme con la legge elettorale, andrebbe introdotta una legislazione di più forte istituzionalizzazione del partito politico, assoggettandone a controlli esterni i processi di decisione: non basta assicurare la regolarità dei bilanci, mentre i partiti già consolidati non sono mai riusciti e non riescono ad aderire al modello disegnato dall'art. 49 Cost., e i nuovi partiti non si pongono affatto il problema di aderirvi (anzi ritengono di non dover essere costretti a tanto con lo strumento della legge).

Va, ancora, affrontato il tema della forza espansiva della giurisdizione, a discapito del campo proprio della decisione politica, che ormai è un tratto consolidato del sistema italiano. Le giurisdizioni - tutte le giurisdizioni: ordinaria, amministrativa, contabile, tributaria - tendono a perdere (hanno, per molti versi, già perduto) i propri connotati tipici di poteri di controllo e di moderazione del conflitto sociale, per assumere funzione di mediazione e di regolazione di

tale conflitto, tanto più intensamente quanto maggiore è il significato politico di esso. La giurisdizione perviene a creare autonomamente le regole della propria azione, mentre recede la capacità di costruire, in sede politica, un quadro coerente di regole eteronome.

Il fenomeno tende a sottrarre la giurisdizione al campo funzionale a essa costituzionalmente ascrivito nel sistema di governo, e non è stato mai fronteggiato, per la perdurante inadeguatezza dei soggetti della decisione politica. Nel corso di una lunga stagione, per cause contingenti, il tema dei limiti della giurisdizione è stato declinato con riferimento pressoché esclusivo alla giurisdizione penale (approccio riduttivo, anche se in Italia esiste una specifica questione penale, che però va collocata in più ampio contesto), e si è dato luogo a una legislazione puntuale, se non addirittura provvedimentale, laddove sarebbe stata necessaria una grande legislazione di sistema. Su opposto versante, si è contrastata l'idea stessa di una riforma della giurisdizione, sospettando che ogni proposta di intervento legislativo celasse uno specifico interesse a minacciare l'indipendenza delle magistrature. L'esclusione del titolo IV della Costituzione dal campo di intervento del d.d.l. cost. n. 813 è anche il frutto tardivo di questo contrasto inane.

Tuttavia, il tema della giurisdizione potrebbe oggi riprendere campo, se fosse accolta l'idea della centralità da attribuire alla riforma del bicameralismo: assumendo che non sia opportuno né utile mettere mano alle norme costituzionali sull'ordinamento giurisdizionale e sulla giurisdizione (quando lo si è fatto, i risultati non sono stati appaganti, soprattutto per la commistione irrisolta, a livello costituzionale, di principi e regole, come nel caso dell'art. 111, sottoposto a revisione con la legge cost. 23 novembre 1999, n. 2), resta tuttavia aperta la questione di una legislazione sufficientemente stabile e sistemica, ma non tanto rigida da impedire messe a punto successive: una grande legislazione che riconduca la giurisdizione nel suo campo funzionale tipico, costituzionalmente definito; una tale legislazione potrebbe essere collocata in posizione intermedia tra costituzione e legge ordinaria, potrebbe consistere in leggi organiche bicamerali, nel quadro della riforma dell'assetto parlamentare italiano.

Le forze politiche in campo potrebbero trovare, in questa materia, un'intesa, non sui contenuti di una revisione costituzionale, impossibile nell'incandescenza del contrasto politico attuale, ma concludendo un *pactum de modo*, sotto il velo dell'ignoranza delle norme future eccedenti i principi.

9. Il Principe Fabrizio di Salina, in una cupa conversazione con il latore della proposta a nominarlo Senatore del Regno di Sardegna, racconta di aver risposto ad alcuni ufficiali della marina inglese, i quali gli avevano chiesto che cosa fossero venuti a fare veramente in Sicilia i

volontari garibaldini: «*They are coming to teach us good manners, but won't succeed, because we are gods*». E, spiega, riferendo l'aneddoto alla sua considerazione dei Siciliani (e dunque di se stesso): «non vorranno mai migliorare per la semplice ragione che si credono perfetti».

Era il 1956 quando Giuseppe Tomasi di Lampedusa scriveva questa pagina. Da allora il «gattopardismo» è divenuto categoria analitica universale (con qualche equivoco e qualche distorsione, come sempre capita ai concetti di successo). E si è manifestato in molte varianti. Si è manifestato anche come sentimento del rapporto tra «chierici» del costituzionalismo e Costituzione storicamente data: sentimento della propria perfetta purezza nel custodirne l'identità, e dunque pretesa di essere i soli giudici delle «manutenzioni» che quel cristallo politico può ricevere e dei «manutentori» che possono intervenire. Sentimento estremo, che rifiuta attenuazioni e non sia apre al confronto dialogico. Ed esclusivo, poiché non tollera che altri possa svolgere la medesima funzione protettiva che si attribuisce a se stessi.

V'è poi un'altra categoria di «chierici» del costituzionalismo, i quali ritengono che solo la paziente opera di analisi della realtà che cambia e la partecipazione, con spirito aperto, al dibattito pubblico sulla vita concreta della Costituzione, sulle modalità del suo disporsi nel processo storico, siano utili a preservare i valori sui quali essa si fonda.

Varrebbe la pena, innanzi alla crisi italiana che coinvolge anche la Costituzione, mettere in comunicazione questi due mondi.