

*Repliche alla Lettera****Dal “revisionismo” a buon mercato al “misoneismo” camuffato*****di Antonino Spadaro**

Ho letto subito la bella *lettera* di Sandro Staiano e ne condivido molti spunti, ma sento l’esigenza di qualche precisazione “a caldo”, sperando possa essere di qualche utilità.

Senza infantilmente dire che è “la più bella del mondo”, certo la nostra è un’ottima Costituzione, ben equilibrata e non poco previgente per i tempi in cui fu scritta. Ma, con ciò, non appartengo al gruppo dei conservatori della Carta “così com’è”, sempre e comunque (se si vuole, potremmo dire: gli *ultra-conservatori*) e nemmeno certamente al gruppo dei revisionisti ad ogni costo (in breve: gli *ultra-revisionisti*).

Posizione comoda la mia, si dirà. Temo invece libera, sì, ma scomodissima.

Come si sa, per quanto alcuni valori del costituzionalismo possano a ragione essere considerati ormai ultraepocali (principio democratico, diritti fondamentali, separazione fra i poteri, ecc.), nessun testo costituzionale concreto è caratterizzato da perennità/immortalità e sarebbe una jattura considerare una Costituzione, a maggior ragione una Costituzione liberaldemocratica (dunque laica), come una sorta di intangibile “Vangelo laico”. Parimenti, *tutte* le Costituzioni che caratterizzano la forma di stato liberaldemocratica contengono quel che, in altra sede, ho chiamato un “nucleo duro assiologico universale”, un insieme di valori superiori *non revisionabili* che appunto le accomuna, o dovrebbe accomunarle, nel tentativo di regolamentare, sia pure solo *per principia* di massima, proprio il regime politico liberaldemocratico, senza con ciò negarne le diversità che rendono peculiare ciascuna di esse (forma di governo, articolazione territoriale dello Stato: regionale/federale, ecc.).

Credo dunque che – almeno dal punto di vista della “teoria generale della Costituzione” – un atteggiamento scientificamente sereno dovrebbe riconoscere la legittimità di tutte queste Carte, proprio in quanto sono ispirate, e conformi, al *costituzionalismo*, risultando perciò ben lontane da quelle che disciplinano invece regimi “autoritari/totalitari” o anche semplici “democrature”. Mi pare che il problema della *revisione* della Costituzione italiana del 1948 vada collocato in questo quadro più ampio, che almeno in parte consente di relativizzare l’idea in sé delle “modifiche al testo” di una Carta, senza scadere nel timore apocalittico di un automatico “mutamento di sistema”, ossia del passaggio ad “altra” forma di Stato (che, a ben vedere, invece può avvenire forse più facilmente in modo strisciante e subdolo attraverso modificazioni tacite). È chiaro – o dovrebbe essere definitivamente chiaro, come già si evince dall’art. 139 Cost. e almeno dopo la sent. cost. n. 1146/1988 – che sono presenti *invalidabili limiti sostanziali* alla revisione («principi fondamentali e diritti inviolabili»).

Ciò detto, gli stessi Costituenti – tutt' altro che sciocchi e miopi – ovviamente prevedono, grazie all'art. 138, la possibilità/necessità di aggiornare il testo della Carta, esattamente per il motivo su cui si sofferma con ironia Staiano, quando ricorda l'esigenza di conservarne la "bellezza... al cospetto delle ingiurie del tempo". La scomodità, o anomalia, della mia posizione (che invero credo coincida con quella di tanti colleghi) discende anche dal fatto che – senza essere pregiudizialmente iperconservatore e anti-revisionista – da sempre sostengo però la necessità di rendere *più aggravata* la procedura di revisione costituzionale, proprio in nome dell'esigenza di conseguire il più ampio consenso possibile sulle modifiche della Carta. Dunque, non occorre essere anti-revisionisti per riconoscere che, onde evitare l'uso politico-congiunturale della Costituzione, forse serve una revisione *in peius* (per esempio attraverso l'obbligatorietà del referendum costituzionale) dell'art. 138.

Inoltre, fermo restando che certo esistono revisionisti (e conservatori) "politicizzati", uno studioso serio può ritenere "di volta in volta" – semplicemente sulla base di *considerazioni strettamente scientifiche* – opportuna (o inopportuna) una revisione della Carta. Come si diceva all'inizio di queste veloci riflessioni, si tratta di una posizione scomoda, ma del tutto legittima e non stigmatizzabile. Sotto quest'aspetto proprio la trasversalità (politico-partitica) dei c.d. revisionisti non mi pare, dunque, automatico indice di ambiguità, ma semmai e piuttosto di serenità distaccata (e si spera depoliticizzata) di fronte alle ipotesi, "di volta in volta" prospettate, di modifica della Carta.

Concordo sui partiti e sulla stessa Corte costituzionale come "formanti soggettivi" della nostra forma di governo (fra gli altri vi aggiungerei anche, come altrove approfondito, la Presidenza della Repubblica), ma come tanti altri colleghi dissento sull'idea che sia sempre inutile introdurre, grazie alla revisione, nuovi "lemmi" nel nostro testo costituzionale, come fatto da ultimo nell'art. 9, opportunamente ricordato (e come forse potrebbe farsi, per esempio, in relazione all'uso della rete "internet", in relazione ad altre disposizioni costituzionali). Il corso del tempo, le continue innovazioni scientifico-tecnologiche ed il mutato quadro giuridico-politico nazionale ed internazionale, inevitabilmente determinano l'invecchiamento anche *linguistico* di tutte le Carte, per quanto illuminate e tecnicamente ben fatte siano. Naturalmente sappiamo bene che spesso è possibile colmare le lacune del nostro testo costituzionale – anche se non quelle tecniche o "di costruzione" (penso, per esempio, alla mancata previsione del ricorso alla Corte da parte dei Comuni ed in genere degli enti locali) – anche *in via interpretativa*, soprattutto (ma non solo) grazie alla Corte costituzionale. Ma è altrettanto chiaro, almeno per chi scrive, che "la via maestra", più democratica e più sicura, per *aggiornare* una Carta sia sempre proprio quella della revisione costituzionale, come del resto e forse paradossalmente conferma il richiamo, presente nella *lettera*, ai «gravi eccessi di ruolo da parte degli organi costituzionali di controllo che interferiscano nelle politiche legislative di attuazione costituzionale».

La verità è che non si può essere "aprioristicamente" anti-revisionisti (o, al contrario, aprioristicamente iper-conservatori). Dal 1947 al 2022 sono state approvate ben 47 leggi costituzionali: bisogna valutarle *caso per caso*. Senza in questa sede poter motivare il mio punto di vista, non ho difficoltà a dire, per esempio, in relazione ai "progetti" più recenti di revisione, che:

- a. dissento da una revisione della nostra “forma di governo” in senso presidenziale o semi-presidenziale, comunque in astratto legittima;
- b. ammesso che non sia stato ritirato, considero un progetto di riforma che deroghi al “primato delle fonti comunitarie”, fatti salvi i c.d. controlimiti, assolutamente incostituzionale (dunque, ancorché adottato ex art. 138, certamente sanzionabile dalla Corte).

L'impressione che ho, forse maliziosa, è che – se, come giustamente ricorda Staiano, esistono «splendori ideologici e miserie pratiche del revisionismo costituzionale» – non dobbiamo, però, fare di tutti i revisionismi un fascio. Il nemico non è, non può essere, il revisionismo costituzionale in sé, ma solo il “cattivo” revisionismo. E forse dovremmo avere il coraggio di ammettere – ulteriore scomodità del mio punto di vista – che, se in Italia c'è stato (non sempre, ma anche) un cattivo “micro-revisionismo”, forse è proprio perché non abbiamo avuto il coraggio, e la forza politica, di fare delle vere “macro-riforme costituzionali”, ossia “di settore” o sistemiche, con qualche, ahimè, brutta eccezione (penso all'infelice riforma del Titolo V del 2001). Temo pure che, continuando a fare riforme “a pezzetti”, non andremo molto lontano: per esempio, ribadisco che la riduzione del numero dei parlamentari non era una cattiva idea, ma da sola chiaramente si rivela insufficiente.

Se a ciò aggiungiamo la naturale (starei quasi per dire: antropologica) tendenza dei giuristi ad essere “conservatori” – *Juristen böse Christen!* diceva Lutero – ho l'impressione che un critica *generalizzata* ai revisionisti possa nascondere, forse involontariamente ma pericolosamente, il tradizionale conservatorismo/*misoneismo* della corporazione dei giuristi.

Francamente mi trovo a disagio fra gli uni e fra gli altri. Confermando un certo distacco e la scomodità della mia prospettiva, direi dunque che dovremmo guardarci non solo dal “revisionismo” a buon mercato, ma anche dal “misoneismo” camuffato dei giuristi, fenomeno non meno pernicioso.

Quale revisione costituzionale?

di Giovanni Bianco

1. L'argomento della revisione costituzionale è di certo ricco di suggestioni teoretiche e dommatiche, specie se colto nel prisma dell'ispirazione democratica della Costituzione, formalmente non messa in discussione con riferimento ai principi fondamentali che individuano la forma di Stato, ma sostanzialmente "modellata" a seconda delle maggioranze governanti e delle mai sopite tentazioni "costituenti".

Se da un lato la Costituzione, rigida e programmatica, indica fini di lungo periodo da perseguire, le ragioni ultime del sistema democratico (piano teleologico), dall'altro è frequente il tentativo di riscrivere la seconda parte del testo costituzionale, quella che attiene all'organizzazione dello Stato repubblicano, anche attraverso soluzioni che finiscono con il ridurre la rappresentatività della forma di Stato democratica e la più completa attuazione del principio politico basilare dell'attuale forma di governo, quella parlamentare.

L'ultimo quarantennio è il lungo periodo nel quale, sul fondamento dell'idea fallace dell'inevitabile riformabilità della forma di governo vigente, prescindendo di frequente dalla volontà dei costituenti e dalle ragioni profonde del parlamentarismo, un persistente "presentismo costituzionale" ha di continuo avanzato soluzioni istituzionali volte a privilegiare la "governabilità" rispetto alla "rappresentatività", dalle varie "riforme" elettorali ai tentativi di riporre in soffitta i meccanismi di funzionamento del governo parlamentare, sino alla recente ed avventata riduzione del numero dei parlamentari.

Quindi è del tutto inidoneo un astratto richiamo al "metodo democratico" delle revisioni costituzionali, attuate o da attuare, nel rispetto delle procedure costituzionali e del limite dell'art.139 Cost. nei confronti degli organi di revisione; si mira, ad esempio, ad alterare l'insieme dei congegni organizzativi che attengono alla dialettica ed alla compenetrazione tra esecutivo e legislativo, riducendo gli spazi della rappresentatività politica e della stessa dialettica democratica in nome di una mutazione della forma di governo, in senso semipresidenziale o presidenziale, sotto il segno di una perniciosa idea di "stabilità politica" e di "governabilità".

Perciò la critica di un ricorrente uso strumentale, con evidenti cadute ideologiche, di parte e polemico, della revisione costituzionale assume un significato di salvaguardia dello "spirito della Costituzione" e di tutela dei congegni di funzionamento del Governo parlamentare.

C'è una sottile e subdola insidia nella "retorica della revisione costituzionale" e delle riforme istituzionali, quella di intendere quest'ultima quale il portato di un "nuovismo" che travolge la "tradizione costituzionale", superata dalla volontà politica dominante e dalle esigenze storiche del presente.

Tuttavia la soluzione che si prospetta non di rado ben può essere persino l'anticamera di nuove forme di autoritarismo, pur nel formale rispetto delle garanzie costituzionali e delle procedure democratiche.

2. Peraltro, il tema coinvolgendo inevitabilmente la struttura portante della Repubblica democratica è senza dubbio politicamente ipersensibile e rischia di relativizzare pure il "paradigma antifascista" alla base del patto costituente del 1946.

Infatti, è fuor di discussione che un'ampia riscrittura della seconda parte della Costituzione, che mira a formalizzare, ad esempio, la transizione dal governo parlamentare a quello semipresidenziale, non può non finire con il riverberarsi sulla prima parte della Carta Costituzionale e sulla normatività dei suoi principi fondamentali, come suaccennato.

Revisionismo costituzionale? Trattasi di un quesito non retorico, bensì di una direttrice di lettura critica che concerne "formule omnibus", portate a premessa e giustificazione di progetti di ampia riscrittura del testo costituzionale, sbandierate quali panacee, "grande riforma", "nuova Costituzione", "seconda Repubblica", "Repubblica da riformare" ecc. Formule alle quali talora si ricorre per sostenere argomenti improntati a concezioni decisioniste, che risultano essere sospette perché alteratrici della stessa effettività storica e miranti ad un sostanziale accentramento dei poteri supremi dello Stato, ad una riduzione degli spazi di dialettica democratica, alla contrazione del ruolo delle minoranze politiche, ridotte a mera cornice della vita istituzionale e politica.

Il che non significa rinunciare a periodici ed opportuni interventi di "manutenzione costituzionale", ma nel rispetto del complessivo assetto di freni e contrappesi predisposti dal sapiente costituente, dell'equilibrio tra i poteri per il perseguimento dell'interesse generale, proprio perché la revisione costituzionale, che è conforme allo "spirito della Costituzione", non può che essere puntuale, inerente a singole norme costituzionali, senza con ciò voler auspicare un abuso di revisioni mirate, e sorretta da un ampio consenso anche nelle minoranze politiche e sociali.

In tal guisa può essere intesa la recente integrazione dell'art.9 Cost., con un nuovo comma che costituzionalizza "la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni" ed "i modi e le forme di tutela degli animali" con legge dello Stato.

Può discutersi sulla congruità o meno di un intervento del legislatore di revisione che attiene ad un principio fondamentale della Legge Fondamentale dello Stato, tuttavia è un aggiornamento del testo alla luce di diritti ed interessi emersi nella coscienza storica sopraggiunta, di suo adeguamento ad un nuovo contesto, ritenuto ragionevole perché non altera i fini indicati dall'art.9 Cost ma li integra, aggiunge ad essi ulteriori scopi fondamentali, non è espressione di concezioni parziali di una maggioranza politica ma di soluzioni ampiamente condivise.

Il costituzionalismo moderno-contemporaneo, di matrice liberale prima democratica in seguito, ha, a ben vedere, espresso concezioni, pur nella diversità delle ricostruzioni e nel confronto delle opinioni, che attribuiscono un significato né secondario né strumentale né occasionale alla scrittura dei testi costituzionali ed al loro puntuale aggiornamento proprio per la loro storicità; questo contrariamente a quanto affermava uno dei più lucidi interpreti delle dottrine tradizionaliste e controrivoluzionarie di inizio ottocento, Joseph De Maistre, che parlava di sovranità dello Stato e di

Costituzione nel quadro del tradizionalismo quale “metaparadigma”, affermando che “ciò che vi è di più essenziale, di più intrinsecamente costituzionale e di veramente fondamentale non è mai scritto, e neppure potrebbe esserlo, senza esporre a pericolo lo Stato”(J. De Maistre, Precarietà della scrittura nelle istituzioni, in Saggio sul principio generatore delle Costituzioni politiche, 1814, tr.it., Sheiwiller, Milano, 1975, 40).

Dunque, la critica delle revisioni costituzionali ampie o di parte, perciò ritenute non conformi alle stesse finalità dell’art.138 Cost., non significa il non voler porre l’occhio al cannocchiale galileiano, cioè il rifiuto aprioristico delle novità sopraggiunte ed eventualmente incontrovertibili, come fecero i filosofi neoristotelici del tempo del Galilei, quelli dell’ “ipse dixit”, penso a Cesare Cremonini ed a Niccolò Cabeo, temendo di dover posare lo sguardo su un cielo ben diverso da quello rassicurante della tradizione filosofica e dei dogmi di fede.

Revisionismo costituzionale e rigidità della Carta

di Raffaele Manfrellotti

1. L'opportuna sollecitazione del Presidente sul revisionismo costituzionale stimola la riflessione sull'attualità della Carta a 75 anni dalla sua entrata in vigore. I termini di tale riflessione mi sembrano chiari nella loro nettezza: o la Costituzione è ancora in grado di esprimere quanto meno i valori di fondo della nazione, oppure non lo è.

La questione presenta, prima di tutto, un aspetto politico: la domanda è se gli attori politici avvertono ancora quei valori, e le norme che li esprimono, come condivisi e, pertanto, al di fuori del confronto; secondariamente, se l'attuazione di tali valori, per come operata dalla Costituzione, è ancora capace di soddisfare le esigenze di un contesto sociale, e quindi politico, necessariamente mutato (risiede qui il nocciolo di tutto il dibattito sulla forma di governo, nel quale non mi avventuro). L'attualità della Costituzione, sotto il profilo politico, dipende, in altri termini, dal grado di fedeltà dei partiti e, più in generale, degli attori politici ai valori che essa esprime, o, come si diceva una volta, dall'attitudine di essi a esprimere la "costituzione in senso materiale".

Vi è, poi, l'aspetto più strettamente giuridico della problematica del revisionismo costituzionale, mirabilmente sintetizzato nelle parole della mai sufficientemente ricordata sent. n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale: *"La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana"*. Questa storica pronuncia – a mia memoria, non ancora superata dalla giurisprudenza successiva – esprime un concetto chiarissimo nella sua semplicità: il revisionismo costituzionale è illegittimo. Se la politica ritenesse che i valori costituzionali non fossero più attuali, potrebbe integrarli o sostituirli solo agendo al di fuori del quadro della legittimità e sostituendo all'ordine costituzionale del 1948 un ordine nuovo: e dunque, compiendo un'operazione necessariamente *contra Constitutionem*.

Come sottolineato da Spadaro nella sua riflessione, la Carta non avversa e, anzi, favorisce il proprio adeguamento ai tempi; io aggiungerei, purché si tratti di interventi puntuali di revisione e non di stravolgimenti riformatori. Nel sistema dell'art. 138, tale distinzione tra revisione e riforma è ben presente; i due concetti sono stati, invece, spesso confusi nella prassi.

La cultura politica degli ultimi venticinque anni ha mostrato, infatti, una scarsa attenzione alla distinzione tra revisione e riforma; il punto è stato già sottolineato da Staiano, che ha altresì

individuato, a mio avviso correttamente, una delle cause di tale atteggiamento culturale, e della sovversione della normatività che ne è discesa, nell'introduzione del sistema elettorale maggioritario: il quale ha – tra le altre cose – posto la Costituzione alla mercè delle singole maggioranze, e ha trasformato la funzione *ex art. 138 Cost.* in una sorta di strumento di recupero dei consensi da esperire nel corso della legislatura o al termine di essa. Si è anche osservato che tale atteggiamento ha condotto non solo a diversi tentativi di riscrivere intere parti della Costituzione, qualcuno dei quali riuscito, ma anche, nella passata legislatura, alla deliberazione di leggi costituzionali a Camere già sciolte e, soprattutto, alla modifica – a mio avviso, assai improvvida e potenzialmente pericolosa - di un Principio Fondamentale della Costituzione.

Non bisogna credere, a mio avviso, che questo sia stato l'unico intervento che ha coinvolto un Principio Fondamentale. La l. cost. n. 3 del 2001, ad esempio, con l'introduzione del concetto di "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", ha forse declinato il principio *ex art. 3 Cost.* in modo diverso da come esso era pacificamente inteso prima; la riforma respinta in sede di consultazione referendaria nel 2016, mediante la soppressione del diritto di eleggere il Senato, incideva sulla struttura sostanziale del principio democratico. In generale, ogni riforma organica della Carta, che è un testo in cui non esistono "compartimenti stagni", determina, necessariamente, ricadute anche sulle parti non formalmente coinvolte, e quindi anche sui Principi Fondamentali.

Tale atteggiamento culturale di revisionismo, se non di vera e propria iconoclastia costituzionale, si riflette sulla stessa rigidità della Carta, concetto che, come messo in risalto nei noti scritti di Pace, è insuscettibile di ridursi alle sole categorie del diritto: l'effettività delle garanzie giuridiche della rigidità costituzionale dipende dalla capacità dei responsabili di farle valere. La normatività, da sola, è un'astrazione che non ha la forza di imporsi senza gli uomini: perdere di vista tale constatazione induce al peccato di ingenuità di quel giudice francese che, informato del colpo di stato napoleonico del 18 Brumaio, esclamò: "*L'atto è illegittimo, la Cassazione lo annullerà*" ... Un esempio drammaticamente a noi più vicino, nello spazio e nel tempo, è la sovversione delle garanzie liberali statutarie da parte della legislazione fascista.

La rigidità costituzionale, lasciata all'astrazione giuridica, è un'*imago sine re*. Il suo significato risiede nella capacità dei soggetti che esercitano, nella realtà, il ruolo di garanti della Costituzione di far valere gli strumenti di repressione rispetto ai tentativi di violazione, o peggio ancora di sovversione, dell'ordine costituzionale. Solo a questa condizione la deontologia si impone all'ontologia, la norma al fatto; e solo a questa condizione può parlarsi di rigidità costituzionale: perché quando la realtà supera la forma non vi è più spazio per il diritto.

Non vi è modo di imporre agli attori politici la fedeltà alla Costituzione; vi sono, però, strumenti per ripristinare l'ordine violato, quanto meno quando tale violazione è più plateale. La riflessione sul revisionismo costituzionale è anche – e soprattutto – una riflessione sulla rigidità della Costituzione italiana del 1948. L'unico modo per salvaguardare tale attributo è che i garanti dell'ordine costituzionale – le istituzioni, ma, altrettanto importante, la dottrina costituzionalistica – vigilino sul severo rispetto dei limiti della normatività da parte dell'atteggiamento revisionistico (o iconoclastico) della politica. Il carattere rigido o flessibile della Costituzione non è solo questione di una

ricostruzione astratta del sistema normativo: è anche un atteggiamento culturale di rispetto dei valori della Carta, delle forme che li traducono in norme e di reazione alle manifestazioni dell'autorità politica investita di funzioni di governo che violino quei valori o travalichino quelle forme.

Riflessioni interlocutorie sui limiti del revisionismo costituzionale

di Annamaria Poggi

La lettera di Sandro Staiano va decisamente controcorrente in un momento in cui il dibattito, anche tra i costituzionalisti, vede già l'arena dividersi tra presidenzialisti e contrari al presidenzialismo; quasi-presidenzialisti e affezionati all'attuale forma di governo seppure razionalizzata, altre alternative etc., tutto ciò condito un po' ovunque con la formula "ciò che serve al Paese".

Va controcorrente perché suggerisce una riflessione pregiudiziale sul senso e sui limiti del revisionismo costituzionale quale insieme di atteggiamenti culturali e di prassi politiche devianti e fuorvianti rispetto all'ordinato svolgersi delle cose (in primo luogo l'attuazione della Costituzione). La "definizione stipulativa preliminare" è, difatti, volutamente indirizzata a porre l'attenzione su tali atteggiamenti culturali e su quelle prassi politiche che, attraverso tentativi o processi conclusi, hanno interrotto o dilazionato processi che avrebbe potuto e dovuto svolgersi in ben altro modo.

Le esemplificazioni proposte a sostegno dell'argomentazione sono diverse. Due su tutte mi paiono particolarmente calzanti, poiché colgono in pieno i limiti del revisionismo costituzionale così come definito.

L'ultima in ordine di tempo, la riduzione del numero di parlamentari - evocata dai suoi promotori come la soluzione salvifica di un sistema farraginoso - non ha fatto altro che distogliere l'attenzione dal tema della legislazione elettorale ed ha aggravato le disfunzionalità del Parlamento stesso. La revisione del Titolo V, invocata a gran voce per rafforzare il sistema regionale e locale, ha in realtà deviato l'attenzione dai problemi che sarebbero (e sono puntualmente) sorti in relazione al funzionamento di un sistema multilivello di produzione normativa e decisioni politiche, generando, peraltro, contropunte centralistiche di ogni genere e tipo provenienti non solo dal sistema politico, ma anche dai circuiti giurisprudenziali, con ciò (e qui, devo ammetterlo a malincuore perché avevo creduto in quella revisione) impedendo un forse più fruttuoso percorso di attuazione del regionalismo.

Ciò detto, penso che la sollecitazione a riflettere criticamente sul revisionismo costituzionale debba condurre non tanto ad un rifiuto *tout court* delle riforme costituzionali, bensì a non cedere alle lusinghe di quel riformismo che, in realtà, nasconde atteggiamenti e prassi che consapevolmente o meno rimuovono i problemi veri e gravi del nostro sistema e scaricano le tensioni culturali e politiche che da essi derivano sulla lotta per la Costituzione.

Da questo punto di vista la critica di Staiano non può essere ridotta a critica congiunturale. Non si appunta solo sull'oggi e sui progetti di riforma annunciati dall'attuale maggioranza governativa, ed invece invita a riflettere sui precedenti, a partire da quanto accadde tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio del decennio successivo. La perdita di "peso" e di "presa" dei decisori politici e delle loro

proiezioni (soprattutto partiti) rispetto all'epocali trasformazioni internazionali (il 1989); a quelle europee (Maastricht) e interne (la scomposizione del sistema dei partiti seguita a Tangentopoli), inaugurò una stagione che individuava nella "grande" riforma costituzionale "la chiave per riappropriarsi del ruolo di intermediazione responsiva della rappresentanza".

Inizia di qui un percorso che assume caratteri mai più abbandonati: la volontà trasversale di derogare/modificare l'art. 138 e la volontà altrettanto trasversale di procedere "comunque", anche a rischio di imporre riforme volute dalla sola maggioranza politica governante.

Due caratteri che sono spia di quei problemi che, anziché rimossi, andrebbero affrontati e analizzati.

Cos'è infatti la volontà di deroga/modifica del 138 Cost. se non l'ammissione di una sconfitta della politica o perlomeno il tentativo della politica di non ammettere la propria incapacità, surrogando la propria decisione con il ricorso al popolo (o al populismo)? Magari cercando di tenere in tal modo sotto controllo la volontà del popolo?

Non è infatti un caso che quella volontà trasversale inizia a prendere forma proprio alla fine degli anni Ottanta. Basti pensare all'idea lanciata da Miglio nel 1989 dello "sbrego" alla Costituzione, imposto da condizioni eccezionali e dall'impossibilità di giungere a riforme tramite il 138 Cost, e alla proposta di Nilde Iotti del 1990 di un tavolo condiviso di riforme da sottoporre a referendum approvativo obbligatorio.

Il dibattito parlamentare sull'approvazione della legge costituzionale n. 1/1993 non fu, dunque, un lampo a ciel sereno, perché già nel 1991 e in vari passaggi (tra cui quello che seguì il dibattito parlamentare sul messaggio alle Camere di Cossiga sulle riforme) seppure con soluzioni diverse assumeva precisi contorni non solo l'idea di una inadeguatezza del 138, ma soprattutto quella del ricorso al popolo come strada maestra per la decisione politica sulle riforme costituzionali.

Nonostante l'ampia formulazione dell'art. 3 del disegno di legge costituzionale ("*Il progetto di legge costituzionale è approvato da ciascuna Camera in seconda deliberazione, ad intervallo non minore di tre mesi dalla prima, a maggioranza assoluta dei componenti, e sottoposto a referendum popolare entro tre mesi dalla pubblicazione. La legge costituzionale è promulgata se nel referendum popolare sia stata approvata dalla maggioranza dei voti*"), tra le opposizioni vi fu pure chi propose l'indizione di un referendum propositivo avente ad oggetto la scelta della forma di governo (d.d.l cost. Pontone ed altri- A.S. 603; e p.d.l cost. Fini - A.C. 1762).

Era ormai partita la corsa o rincorsa al popolo (o al populismo).

La successiva legge costituzionale istitutiva della c.d. Commissione bicamerale D'Alema, infatti, oltre al referendum popolare "unico" e obbligatorio prevedeva che per la promulgazione della legge di revisione fosse richiesta, non solo la sua approvazione dalla maggioranza dei voti validi, ma anche la partecipazione al referendum della maggioranza degli aventi diritto, a differenza di quanto stabilito dall'articolo 138 Cost.

Basta fermarsi qui per trarre, credo, qualche insegnamento: dalla fine degli anni Ottanta i partiti hanno rinunciato alla strada maestra del compromesso politico parlamentare per le riforme. Hanno cioè rinunciato al "metodo" costituente che è stato un percorso di compromessi politici, a mio avviso, assai felici.

Proprio perciò la proposta di aggravare ulteriormente l'art. 138 non mi convince del tutto o, meglio, credo nasconda più di un rischio.

Temo, infatti, che introducendo maggioranze più alte o altri vincoli procedimentali non si faccia altro che dare altri argomenti al partito trasversale di quanti ritengono non percorribile la strada maestra del 138, potendo così continuare, senza soluzione di continuità procedere sulla via della necessità della deroga alla procedura prevista.

Tornare al rispetto dell'attuale normativa (ed è già curioso che si debba richiamare il Parlamento al rispetto della Costituzione) mi pare più che sufficiente a consentire l'affermazione del metodo dell'accordo politico. Accordo politico che non è solo tra maggioranza e opposizione (per arrivare come sarebbe auspicabile ai 2/3), ma anche all'interno della stessa maggioranza quando questa è composta da più di una voce e da sensibilità diverse (talchè potrebbe essere complicato anche giungere alla maggioranza assoluta). Che il referendum torni ad essere davvero facoltativo, inoltre, spingerebbe ulteriormente verso la necessità dell'accordo.

Il che, va detto, non supera del tutto i rischi del revisionismo costituzionale paventati da Staiano, come dimostra la riforma della riduzione del numero dei parlamentari, votata da (quasi) tutti non certo per convinzione o all'interno di un progetto organico, ma al solo scopo di rincorrere i populistici di turno.

La necessità del metodo della condivisione è tantopiù necessaria in presenza di atteggiamenti e prassi revisioniste che legittimano l'idea che si può anche fare da soli.

L'approvazione da parte della sola maggioranza di governo della revisione del Titolo V ha dimostrato quanto tale modo di procedere sia controproducente e grave per il "valore" stesso della Costituzione: la legislatura successiva si è caratterizzata per l'inattuazione stessa del Titolo V da parte del governo di centrodestra che, a torto o ragione, lamentava, appunto, la non condivisione della riforma.

Perciò mi pare foriero di riflessioni significative l'invito con cui si chiude la lettera, e che i colleghi intervenuti hanno ben raccolto, a distinguere tra razionalizzazioni (anche con riforme) e deviazioni motivate o dal riformismo a tutti i costi, o dal populismo, o dalla volontà di distogliere l'attenzione su altre e ben più gravi questioni, infine e peggio ancora dall'ammissione di incapacità a governare la complessità, compresa quella che anima la mediazione politica.

Revisione e revisionismo: di quale Costituzione?

di Mario Esposito

La riflessione di Sandro Staiano coglie un punto davvero essenziale: la funzione della revisione nella nostra concreta esperienza costituzionale, con stretta attinenza ai dati storici e resistendo (a mio avviso opportunamente) alla tentazione di affidarsi all'apparato concettuale, di vago sapore teologico, che, sull'assunto di una vocazione all'eternità degli atti normativi apicali, individua e distingue moti, mutamenti, sospensioni, rotture e via catalogando.

Staiano oppone, mi pare, revisionismo a revisione: il primo parodia della seconda. E in ciò trova conferma, almeno "a prima lettura", nella storia repubblicana, che ha visto, inizialmente, un uso molto parco della "funzione" di revisione, volta a puntuali emendamenti del testo, e, poi, invece, il succedersi di conati riformatori (la variazione lessicale è già di per sé eloquente), uno dei quali soltanto (quello concernente il Titolo V, come ognuno sa) giunto a compimento.

Ma il nostro Presidente stigmatizza il ricorso alla revisione a fini surrogatori di una (introvabile) rilegittimazione di forze politiche altrimenti incapaci di far fronte alle nuove sfide, degradando così la revisione a strumento di contingente indirizzo politico: una mutazione che ritengo abbia però radici profonde (sulle quali mi capitò di soffermarmi molti anni addietro, nel 2006) e che, se per un verso si presenta come effetto di sollecitazioni in larga parte provenienti *ab extra*, proprio ed anche in relazione a queste richiede che si identifichino eventuali cause interne al nostro ordinamento.

Non solo, però, quelle più recenti, esemplate dai diversi tentativi di superare l'art. 138 Cost. con leggi di revisione singolari, sintomatici essi pure di un problema più remoto: sarebbe necessario ripercorrere a ritroso il periodo che prende avvio dal 1948 rilegendolo alla luce del dato fattuale cui sopra si è fatto cenno, ossia lo scarso ricorso all'art. 138 Cost.

Davvero il revisionismo caratterizza soltanto la più recente fase della vicenda repubblicana?

Ne dubito. La "glaciazione costituzionale" della quale parla Staiano (quali che ne fossero le cause effettive) difficilmente può ritenersi che sia stata subita dai partiti politici che godevano di maggior consenso, anche per la legittimazione approntata dal sistema elettorale proporzionale e *portatori della Costituzione*, benché giuridicamente rimastine per così dire sulla soglia, ove si consideri l'annoso tema del loro statuto. E d'altra parte, a voler così opinare, dovrebbe prendersi atto della manifestata inidoneità della Carta repubblicana ad attingere quel grado medio di osservanza che, in prospettiva teorico-generale, è condizione della sua stessa validità, essendo invece insufficiente (e paradossale) declinare il tema della "tregua" susseguente ad un compromesso costituzionale, fermo restando che una simile definizione non ha alcun effettivo valore dogmatico, risolvendosi nel rilievo di un carattere comune a tutte le costituzioni democratiche.

Mi auguro di aver modo di trattare il tema *funditus* nelle sedi opportune: ritengo però che, anche qui, sia pur per brevi cenni, valga la pena di accennare all'allineamento degli assi del sistema di governo (e conseguentemente delle garanzie) in via extracostituzionale, potrebbe dirsi convenzionale (nell'accezione ben tratteggiata da Gustavo Zagrebelsky), con "sospensione" dell'art. 138 Cost.

Secondo l'acuta intuizione di Silvano Tosi, i profili problematici della revisione costituzionale si manifestano con evidenza a fronte della fattuale libertà dei parlamenti nella scelta se ricorrere o meno alla relativa procedura per introdurre norme che, nei contenuti (ipotesi meno frequente) o negli effetti, comportino durevoli modifiche in contraddizione con le determinazioni normative costituzionali originarie. E ciò tanto più in un "contesto documentale" nel quale appare un espresso riferimento alla *materia costituzionale* avuto riguardo proprio all'esercizio della funzione legislativa e con riguardo alla quale, con maggiore o minore fondamento, può elaborarsi una (pseudo)categoria di fonti atipiche, intessuta con l'ampia (e talvolta contraddittoria) traduzione di "valori" (anche potenzialmente confliggenti) in principi costituzionali: quel "mandato" costituzionale, insomma, che permette di dare plausibile apparenza ad una inesauribile capacità della Carta del 1948 di offrire specifico radicamento alle scelte delle diverse maggioranze, infragilendo ulteriormente un "sistema delle fonti" già debolmente organizzato.

In luogo della attuazione della Costituzione, se ne sono invece avute profonde modifiche: e si capisce allora il realismo del ricorso alla nozione di costituzione materiale e al ruolo in essa riservato alle scelte delle forze politiche. Modifiche avallate dalla Corte costituzionale, prima forse costrettavi e poi di buon grado adattatasi al nuovo ruolo, maturato anche con l'esercizio di conversione delle norme programmatiche in precettive: operazione meritoria, che tuttavia comportava l'assunzione di una funzione di supplenza destinata a stabilizzarsi incidendo altresì sul rapporto tra legge e giurisdizione) ed esso stesso segno di profonda trasformazione.

Esemplare la vicenda relativa alla ratifica con legge ordinaria del Trattato di Roma, ritenuta non incostituzionale, con l'affermazione della spettanza alle Camere del potere di determinare il tipo di fonte da utilizzare, senza riguardo al vincolo desumibile (sistematicamente) dalla natura degli effetti del trattato in termini di parziale limitazione delle forme di esercizio della sovranità (persino a prescindere dalla alternativa tra temporaneità e permanenza della "deroga"), attribuendo all'art. 11 una sorta di qualità diversa, natura (o funzione?) di "supernorma costituzionale", benché nulla in questo senso si rinvenga nel testo e nella *ratio*, manifestamente legata al principio pacifista: salvo a voler richiamare, sul piano – particolarmente opinabile – della storia politica, l'ipertesto e non il semplice e banale contesto, la cui considerazione con rapporto di prevalenza renderebbe fors'anche impossibile ogni normatività costituzionale *sub specie legis*, viceversa espressamente attribuita alla Costituzione dalla XVIII disp. trans.; l'art. 11 Cost. troverebbe allora fondamento nel Trattato di pace di Parigi del 1947 e segnerebbe uno *status* di sovranità interna – ché di questo si tratta – limitata in guisa tale da rendere provvisoria l'organizzazione costituzionale dei pubblici poteri, in quanto destinata ad essere sostituita progressivamente con l'attribuzione di "quote" di funzioni ad altro ente o ad altri enti: qualcosa di simile ad una trasformazione eterogenea a maggioranza semplice.

Si pongono quindi gravi problemi in termini di definizione di tale processo *in itinere* soprattutto per quanto riguarda il rispetto del requisito delle condizioni di parità con altri Stati), che paiono

difficilmente superabili ove si consideri che le tesi secondo cui l'art. 11 Cost. (così come interpretato e applicato sinora) costituirebbe la chiave di volta del sistema vigente si collocano espressamente in una prospettiva sovranazionalista (già perfettamente colta da Giuseppe Sperduti), che tuttavia mal si concilia con i principi dello stesso art. 11, nel quale proprio le Nazioni compaiono come soggetti sostanziali dell'obiettivo di pace e di giustizia.

Nondimeno – ed anche questo è un profilo del revisionismo che meriterebbe adeguata ricostruzione – non è mancato l'apporto della dottrina, che ha declinato il classico tema delle consuetudini interpretative o, addirittura, normative, sottese le une e/o le altre alle opinioni degli epigoni di quei primi autori, sulla scorta del *modus discensus* della equazione tra effettività e vincolatività giuridica.

Ma dalle stesse voci si sostiene poi che occorrerebbe ricorrere alla procedura di cui all'art. 138 Cost., se non anche ad un referendum istituzionale (simile a quello, singolare, che si tenne nel 1989), ove si volesse modificare l'odierno assetto dei rapporti tra lo Stato italiano e l'Unione Europea, che avrebbe dato luogo ad una “costituzione composita”.

Non si tratta (soltanto) di denunciare illegittimità del procedimento (grave sarebbe ritenere la questione superata col decorso del tempo), ma di conferire adeguata evidenza ad un mutamento così profondo compiuto escludendone definitivamente il corpo elettorale (per l'ovvia considerazione che l'art. 75 Cost. sottrae le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali dal novero di quelle sottoponibili a *referendum*).

Sulla base di quella scelta, ripetendo e affinando il metodo (e ridotto ormai l'art. 11 Cost. ad una norma *chewing gum*, per riprendere la colorita espressione di Luigi Condorelli), si è dato avvio al programmato (sin dal 1957) progressivo affidamento delle scelte e delle determinazioni fondamentali della politica economica (con riflessi però su ogni settore della vita associata) ad un apparato diverso e diversamente conformato da quello previsto in Costituzione, informato ad altri principi, non sempre compatibili: da essi è infatti escluso ogni elemento di trascendenza, per così dire ideologicamente assorbito e reso disponibile in un catalogo secolare di c.d. diritti, tuttavia privati del referente presupposto e non posto, ossia l'uomo come datità; e certo non coincidenti, con conseguenze che, alla lunga, hanno per un verso estinto l'impulso trainante dei soggetti politici nazionali e poi la loro stessa esistenza (nelle forme che li aveva contraddistinti sin dal periodo costituente) e, per altro verso, hanno manifestamente modificato le funzioni dei c.d. attori costituzionali: basti por mente alla più recente evoluzione della Presidenza della Repubblica e, in particolare, al ruolo da essa svolto nella formazione dei governi. L'analisi degli atti ha condotto taluno a parlare di indirizzo costituzionale europeo.

Non meno rilevanti i risvolti effettuali del ruolo di codecisione politica assunto dalla Corte costituzionale, sulla via del progressivo distacco dal perimetro del dettato normativo, in ragione della necessità di far conseguire un risultato immediatamente utile *omisso medio legis*, ma che nella manipolazione dell'art. 11 Cost. per consentire l'aggiramento dell'art. 138 Cost. radica una delle sue più solide fondazioni, che avrebbe condotto, com'è noto, a ritenere superabile da ogni giudice il vincolo alla legge, con progressiva estensione dall'ambito più strettamente comunitario a quello proprio invece del diritto nazionale e correlativa ulteriore sottrazione: del mutato ruolo della Corte

sono segni manifesti tanto la prassi di rivolgersi al pubblico mediante comunicati stampa, in funzione di anticipazione e/o commento circostanziale di decisioni non ancora depositate, quanto l'ampliamento *motu proprio* della partecipazione ai giudizi. Segni altresì di uno slittamento sul piano della responsabilità politica diffusa della relazione di responsabilità che vincola l'apparato di governo alla collettività.

In un contesto del genere, la stagione del "riformismo", sia pure di volta in volta coltivata in occasioni e con ispirazioni diverse, andrebbe forse riletta alla luce di una eziologia alimentata da una serie di fattori (*ab extra* e *ab intra*, ancorché la distinzione e i confini debbano essi pure ripensarsi, senza cedere alla tentazione delle fatalità storiche...), che tutti però, *sub specie iuris*, convergono nella necessità di adeguare l'*ordo ordinans* all'*ordo ordinatum*.

V'è infatti l'esigenza di verificare se e quanto dei principi fondamentali della comunità statale sia ancora iscritto in Costituzione, alla quale (e, prima ancora, al cui concetto) non si rende certamente un buon servizio facendo leva su un (sedicente) adattamento interpretativo che, sovrapponendo alla volizione oggettivata nella norma un'altra, occasionale, supera il limite della c.d. elasticità e, in definitiva, converte la normatività costituzionale in una funzione meramente simbolica (se non addirittura liturgica!). Non può anzi escludersi che la pretesa (già a suo tempo stigmatizzata da una parte della dottrina) di assumere le norme costituzionali a matrice di produzione, in sede di applicazione, di criteri di giudizio idonei a conferire rilevanza apicale a nuovi interessi sia l'effettiva origine delle potenziali contraddizioni asseritamente proprie *ab origine* del "compromesso costituzionale". In tale prospettiva meriterebbe di leggersi la recentissima, "scandalosa" pronuncia della Suprema Corte statunitense relativa all'aborto, che, in un ordinamento che contempla soltanto leggi di revisione e non già altre leggi costituzionali, ha posto una battuta d'arresto alla surrogazione giudiziaria nella operazione di previa ponderazione di interessi che è tipica della funzione legislativa democratica.

Le "alterazioni" indotte in aspetti essenziali dell'ordinamento secondo Costituzione, in sintesi tutte ricadenti su elementi qualificanti della forma di governo, si riflettono (per la nota dinamica implicativa) anche sulla Parte prima della Costituzione: in primo luogo, il nesso di funzionalità che lega l'organizzazione ai principi fondamentali e alla disciplina dei rapporti civili, etico-sociali, economici e politici deve trovare il suo punto archimedeo nel diritto di voto quale espressione di sintesi degli orientamenti e delle volizioni che, anche attraverso la mediazione dei partiti (forma tipica di aggregazione strumentale), prepongono i rappresentanti all'esercizio delle attribuzioni apicali di normazione e di controllo: donde la agevole constatazione che l'affidamento di quote sempre più ampie di ambiti materiali propri di tali attribuzioni ad un plesso organizzativo che confina gli organi direttamente rappresentativi in zona remota (e con ciò la stessa politica nazionale, alla quale pure si riferisce l'art. 11 Cost.) si pone in contrasto con l'impianto stesso dell'architettura costituzionale; in secondo luogo, la costruzione europea, allo stato attuale, appare riferirsi ad una linea assiologica molto diversa da quella che, dall'uomo come datità *unergründlich*, si articola in diritti individuali e ad esercizio collettivo.

Sotto altro aspetto, la pressione delle cennate alterazioni, pur non essendosi evoluta giungendo al livello della formulazione normativa costituzionale (e non potendosi dunque considerare, come da

qualcuno si fa, in termini di *acquis* ormai irretrattabile), si è però manifestata in modo episodico e anche simbolicamente molto eclatante, incrementando lo stato di disordine e di contraddittorietà tra l'effettivo assetto della funzione di governo e la struttura formale dei mezzi del suo esercizio. Quest'ultima risulta infatti attualmente affetta da incoerenza, per la manifesta difficoltà di conciliare la novella del 2012 agli artt. 97, 117 e 119 Cost. con alcuni principi fondamentali (e direi con quel nucleo di essi nel quale consiste la soglia di identità costituzionale incompressibile per effetto delle limitazioni di cui all'art. 11 Cost.): basti qui sottolineare la introduzione, nell'art. 97 Cost., in luogo della norma alla quale è stato costantemente ricondotto il principio di legalità della P.A. (la quale è posta quindi in "posizione" recessiva), il generale obbligo di tutte le pubbliche amministrazioni di garantire i risultati dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito *in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea*. Non v'è la benché minima traccia anche solo di un tentativo di armonizzazione tra due "imperativi", la cui potenziale antinomia esprime ormai esplicitamente una alternatività tra diverse autorità con diversi principi di legittimazione.

Nel contempo, la recentissima riforma che ha ridotto il numero dei parlamentari (e quindi la capacità delle Camere di "incorporare" l'ampia collettività popolare) sembra assecondare l'ideologia sottesa alla l. cost. n. 1/2012, incrementando il difetto di coerenza al quale si è fatto cenno.

Può concludersi, dunque, nel senso della necessità di una previa approfondita istruttoria che ricostruisca i tratti dell'effettivo sistema costituzionale e quindi delle dinamiche della forma di governo, non potendo bastare acquietarsi né alla torsione di modelli ormai profondamente inattuali, né, tantomeno, all'uso di formule suggestive o evocative.

Solo su tale base potrebbe avviarsi un *iter* di riforma che non si riduca a meri aggiustamenti per obiettivi di politica contingente.