



Data pubblicazione 28.05.2014

La revisione costituzionale fra tipologie procedimentali, mutamenti della forma di governo e valori costituzionali*

di

Fabrizio Politi**

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. - 2. Il procedimento di revisione posto dall'art. 138 Cost. ed i ricorrenti tentativi di un'organica riforma della Costituzione mediante procedure alternative. - 3. Procedimento di revisione costituzionale e mutamenti della forma di governo. La revisione costituzionale fra significato delle procedure e la modellistica dell'ingegneria costituzionale. - 4. Conclusioni. Il procedimento di revisione e la tutela dei valori costituzionali.

1. - Premessa introduttiva. - Il titolo della presente relazione indica le tre linee tematiche lungo le quali intende svilupparsi una riflessione introduttiva volta a fornire una visione d'insieme con riguardo al tema, sempre centrale per il costituzionalista, della revisione costituzionale (ed in particolare della revisione della Costituzione repubblicana) e, ancora più specificamente, con riguardo ai progetti di revisione costituzionale che si sono susseguiti nel nostro Paese negli ultimi decenni.

Quello della revisione costituzionale – come detto - è un tema centrale per la riflessione costituzionalistica ed è ricco di infinite implicazioni concernenti profili di teoria generale (con riferimento ad esempio al rapporto fra potere di revisione costituzionale e potere costituente, oppure al tema dei limiti della revisione costituzionale, eccetera), ma anche profili di storia costituzionale e di storia delle istituzioni. A questo proposito uno snodo fondamentale è rappresentato – come sempre - dall'approccio metodologico che si intenda preferire. Il dibattito sulla revisione costituzionale si rivela sempre ricco di molteplici implicazioni, oltre che di una inevitabile politicità, giacché la riflessione sulla revisione costituzionale finisce

* Testo della relazione presentata al Convegno “La Costituzione e la sua revisione”, Università degli studi di Cassino (Cassino, 2 aprile 2014).

** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale - Università degli Studi dell'Aquila.

quasi sempre (forse inevitabilmente) per concentrarsi (registrando dunque uno spostamento di oggetto della riflessione) sui contenuti dei singoli progetti di revisione. A questo proposito la nostra attenzione è oggi particolarmente attratta dal progetto di revisione costituzionale presentato dal governo Renzi lo scorso 12 marzo e riguardo al quale non mi soffermerò, perché oggetto specifico di altra relazione, se non per qualche rapida considerazione di carattere generale.

La tesi di fondo, che si spera di adeguatamente motivare, della presente relazione è quella dell'esistenza di una profonda connessione fra la tipologia procedimentale prescelta (e, prima ancora, fra la decisione stessa di far ricorso al procedimento di revisione costituzionalmente previsto o l'elaborazione di procedure speciali *ad hoc* da utilizzare *una tantum*) ed i mutamenti (registrati e/o in itinere) delle dinamiche della forma di governo, sì che la procedura speciale prescelta (o proposta) si rivela – da un punto di vista sia procedurale che sostanziale – funzionale al consolidamento dei mutamenti in atto con il rischio di lesione di alcuni valori costituzionali che possono finire, a loro volta, per registrare un indebolimento o la sostituzione con altri, differenti, valori.

Con riguardo alle possibili tipologie procedimentali, la mia riflessione prenderà le mosse dagli aspetti concernenti le peculiarità del procedimento posto dall'art. 138 Cost. (anche in confronto con le specificità rintracciabili in altri ordinamenti: si pensi in particolare a quelle costituzioni che prevedono una distinzione fra revisione totale e revisione parziale), per poi esaminare la prassi seguita negli ultimi tre decenni (durante i quali la nota predominante, dal punto di vista procedimentale, appare essere quella relativa alla continua esigenza di individuare percorsi alternativi al procedimento costituzionalmente previsto) fino a giungere all'esperienza degli ultimi dodici mesi (in cui entrambi gli esecutivi che si sono succeduti nell'ultimo anno hanno direttamente assunto l'iniziativa di revisione costituzionale sia pure con una notevole differenza procedimentale fra l'iter proposto dal governo Letta e quello appena avviato dal governo Renzi).

Il ricorso a procedure speciali è giustificato, dalle forze politiche, dalla ricorrente affermazione secondo cui il procedimento ex art. 138 Cost. sarebbe troppo complesso o troppo facilmente oggetto di ostruzionismo da parte delle forze politiche

avverse o, ancora, perché una procedura straordinaria, appositamente ideata, si rivelerebbe funzionale all'introduzione di una "grande riforma" che richiederebbe appunto una procedura *extra ordinem*. Ed è proprio con riguardo a tali giustificazioni che appare utile interrogarsi sul "senso", sul "significato profondo" del procedimento previsto dall'art. 138 Cost.

In secondo luogo, con riguardo al rapporto intercorrente fra revisione costituzionale e mutamenti della forma di governo, proprio il confronto fra la disciplina (di revisione) costituzionalmente prevista e la ricorrente affermazione della esigenza di una disciplina speciale delinea l'esistenza di un nesso (che diventa sempre più evidente) fra mutamenti della forma di governo (e con riferimento non tanto e non solo alla forma di governo che si intende introdurre, ma, soprattutto, con riguardo all'incidenza delle trasformazioni avvenute ed in atto) e il tema delle riforme istituzionali.

Infine, nella parte finale della relazione, ricordando la stretta connessione esistente fra parte prima e parte seconda della Costituzione, si intende porre l'accento sul reticolo di valori e principi che fondano l'ordinamento repubblicano ritenuti ancora meritevoli di tutela.

2. - Il procedimento di revisione posto dall'art. 138 Cost. ed i ricorrenti tentativi di un'organica riforma della Costituzione mediante procedure alternative. -
Quali sono gli aspetti fondamentali, i punti salienti del procedimento di revisione costituzionale previsto e disciplinato dall'art. 138 della nostra Carta costituzionale?

La dottrina da tempo ha messo in luce gli aspetti fondamentali del procedimento di revisione costituzionale:

a) la necessità di adeguati tempi di riflessione volti appunto a consentire una ponderata riflessione (la revisione costituzionale non è un tema da affrontare con fretta o con urgenza), come confermato dalla previsione di termini dilatori volti a "rallentare" i tempi (da questo punto di vista la previsione di un contingentamento dei tempi appare in contrasto con la *ratio* dell'art. 138 Cost.);

b) la necessità di un'ampia condivisione della modifica da introdurre (maggioranza superiore a quella prevista per l'approvazione della legge).

Indubbiamente il costituente pensava ad un sistema elettorale di tipo proporzionale e l'introduzione di un sistema elettorale di tipo maggioritario ha reso più "debole" tale garanzia (posta dall'art. 138 Cost.) e, da questo punto di vista, riemerge con nettezza la validità della scelta di altre costituzioni di distinguere fra revisioni concernenti singoli aspetti o singole disposizioni costituzionali e revisioni di parti organiche della Costituzione;

c) previsione di un referendum di tipo "oppositivo" attivabile da soggetti tra loro eterogenei (opposizione parlamentare, autonomie regionali, corpo elettorale) in applicazione del principio pluralistico proprio della Costituzione repubblicana.

Ma, prima ancora di approfondire le questioni relative al procedimento di cui all'art. 138 Cost., appare necessario soffermare l'attenzione sull'incipit di tale disposizione costituzionale secondo cui "Le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali sono approvate ...". Come indicato già da Carlo Esposito, l'art. 138 Cost. pone due distinte categorie di fonti di grado costituzionale (leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali), sia pur accomunate dal fatto di essere approvate con un identico procedimento (e Carlo Esposito faceva conseguire a tale considerazione la necessità che le leggi destinate ad incidere sul testo della Costituzione contenessero esplicitamente l'intitolazione di "leggi di revisione costituzionale"). Sulla scia della riflessione di Esposito, Antonio Cervati ha inoltre sottolineato l'importanza e la necessità di tenere distinte queste due categorie di fonti di grado costituzionale.

Le modifiche apportate, dal 1948 ad oggi, alla Costituzione repubblicana si caratterizzano, in gran parte, per il carattere puntuale dei singoli interventi: possono così ricordarsi gli interventi che hanno modificato il numero delle regioni, equiparato la durata della legislatura di Camera e Senato, stabilito in via definitiva il numero di deputati e senatori elettivi, eccetera. Degli ultimi decenni possiamo ricordare la legge costituzionale n. 1 del 1989 (che ha riservato al solo Presidente della Repubblica il giudizio penale della Corte costituzionale, rimettendo invece alla giurisdizione ordinaria la competenza a giudicare dei reati del Presidente del Consiglio e dei ministri), la legge costituzionale n. 1 del 1992 (che ha modificato l'art. 68 Cost. con riguardo all'immunità parlamentare eliminando l'istituto dell'autorizzazione a

procedere), la modifica dell'art. 111 Cost. (l. cost. n. 2 del 1999 introduzione del principio del “giusto processo”), la legge costituzionale n.1 del 1999 (che ha ampliato la potestà statutaria delle regioni modificandone la forma di governo) e le modifiche costituzionali relative alla parità di genere (l. cost. n. 1 del 2003), al divieto di pena di morte anche in tempo di guerra (nuova versione dell'art. 27 Cost. successivamente all'approvazione della l. cost. n. 1 del 2007) fino a legge costituzionale n. 1 del 2012 (che ha introdotto il principio dell'equilibrio del bilancio).

In questo quadro l'eccezione è rappresentata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 (che ha introdotto la riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione) sia perché con tale legge costituzionale, per la prima volta, viene introdotta una disciplina di modifica di un ampio settore della carta costituzionale (sono oggetto di modifica o di abrogazione 13 articoli della Costituzione), sia perché (sempre per la prima volta) una revisione della Costituzione viene approvata prescindendo dall'accordo con le forze di opposizione, Fino ad allora infatti le modifiche della Costituzione erano sempre state ampiamente condivise fra maggioranza e opposizione (ed infatti era sempre stato raggiunto il quorum superiore ai due terzi dell'approvazione in ciascuna camera e non si era mai registrato il ricorso al referendum oppositivo) in ragione del rispetto di quel “compromesso costituzionale” che è alla base della Costituzione Repubblicana (a questo proposito è da ricordare che nell'iter di approvazione della legge cost. n. 3 del 2001 inizialmente l'allora opposizione di centro-destra aveva espresso parere favorevole e in sede di prima approvazione aveva sostenuto il testo sia alla Camera che al Senato, Negli ultimi mesi della legislatura, nell'approssimarsi delle elezioni politiche, il centro-destra aveva però deciso di ritirare l'appoggio al testo di revisione costituzionale che è stato così approvato dalla sola maggioranza di centro-sinistra con una risicata maggioranza assoluta).

Bisogna inoltre ricordare che il contenuto della legge costituzionale n. 3 del 2001 (così come quello posto dalla legge costituzionale n.1 del 1999) trova la sua origine nel progetto di revisione di tutta la seconda parte della Costituzione elaborata all'interno della cosiddetta “Bicamerale D'Alema”. Il contenuto della riforma costituzionale del 2001 costituisce dunque parte (non minima) di uno di quei progetti di ampia revisione

della Costituzione sempre propugnati dalle forze politiche. Questa constatazione, posta in correlazione con il ricorrente slogan secondo cui la crisi del nostro ordinamento discenderebbe dall'incapacità dell'introduzione di un'organica riforma, dimostra però che invece una riforma organica (quella dell'ordinamento regionale) è stata fatta, ma i relativi esiti non depongono a favore della qualità di tale riforma (né dei riformatori).

Si conferma pertanto come la prospettazione di una palingenetica riforma costituzionale finisca per essere (nel migliore dei casi) un ricorrente espediente verbale (per crearsi un alibi dietro il quale nascondere l'incapacità di affrontare e risolvere i veri problemi) o piuttosto l'occasione di introduzione di riforme peggiorative, sotto molteplici punti di vista, dell'assetto esistente. Ed infatti, a partire dagli inizi degli anni ottanta del secolo scorso diventa ricorrente nel dibattito politico l'affermazione di una necessità di "riforme istituzionali" (quasi ogni governo ha introdotto nel proprio programma l'obiettivo dell'introduzione di riforme istituzionali) e parallelamente a tale affermazione corre anche (implicitamente o esplicitamente) la dichiarazione della necessità (o opportunità) del ricorso a procedimenti ad hoc (o speciali), anziché al normale procedimento ex art. 138 Cost., procedimenti volti ad introdurre ampie modifiche della disciplina costituzionale ed in particolare con riguardo alla forma di governo.

E così negli anni Ottanta viene istituita la c.d. "Commissione Bozzi" (commissione bicamerale incaricata di redigere un progetto di revisione della costituzione) che elabora un ampio progetto (che non sarà mai portato all'attenzione delle singole assemblee parlamentari) ove si proponevano numerose modifiche al testo costituzionale pur non intaccandone le linee di fondo.

All'inizio degli anni Novanta sarà il Presidente della Repubblica Cossiga, con un messaggio alle Camere, a porre in una sede istituzionale il tema della riforma costituzionale in particolare con riguardo proprio al mutamento della forma di governo. Va ricordato che già il presidente Leone nel 1975 aveva inviato un messaggio alle Camere (ritenuto "uno dei primi segnali importanti" dell'emersione, nel sistema politico italiano, del tema delle riforme istituzionali) (Baldassarre - Mezzanotte), messaggio che (a differenza di quello di Cossiga) non fu oggetto di alcun dibattito in Parlamento.

Con la legge costituzionale n. 1 del 1993 viene istituita, per la prima volta, una procedura speciale destinata a modificare la Costituzione: si prevede l'istituzione di una commissione bicamerale (che, dal nome dei presidenti sarà chiamata "Bicamerale De Mita - Iotti") incaricata di svolgere la funzione istruttoria e di redazione di un progetto di ampia revisione costituzionale volto poi ad essere sottoposto all'approvazione di ciascuna Camera. Tale commissione bicamerale redige un testo ampiamente condiviso dalle forze politiche allora presenti in Parlamento, testo che introduce molteplici novità (cancellierato di tipo tedesco, elezione parlamentare del primo ministro, sfiducia costruttiva) pur riconfermando la forma di governo parlamentare. La grave crisi politico-istituzionale dei primi anni Novanta determina la fine della legislatura ed il fallimento di tale progetto.

Nella successiva (la XII) legislatura (1994-1996), con decreto (del 14 luglio 1994) del Presidente del Consiglio Berlusconi è istituito il "Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali" avente il compito di elaborare proposte di riforme istituzionali ed elettorali nonché di revisione costituzionale. Tale Comitato, presieduto dal ministro per le riforme istituzionali (Speroni), e composto da 16 professori di diritto costituzionale, elabora una relazione conclusiva che non avrà seguito in ragione della crisi del relativo esecutivo (dicembre 1994).

Nella XIII legislatura (1996-2001), l'accordo fra gli schieramenti politici di maggioranza e di opposizione (allora, rispettivamente, centrosinistra e centrodestra) conduce all'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1997 che istituisce un procedimento speciale di revisione della Costituzione, da utilizzare *una tantum* e caratterizzato dalla concentrazione della attività istruttoria del progetto nelle mani di una commissione bicamerale (denominata, dal nome del presidente, "Bicamerale D'Alema") incaricata di redigere "uno o più progetti" di revisione della seconda parte della Costituzione con la conseguenziale perdita di centralità delle due assemblee sostanzialmente chiamate solo ad approvare o respingere il testo proposto e dalla introduzione del principio della necessità del referendum approvativo (che veniva così a mutar di natura rispetto al referendum ex art. 138, giacché da oppositivo il referendum diventa plebiscitario). La l. cost. n. 1/1997, prevedendo una riforma globale della seconda parte della Costituzione, si fonda sulla apodittica affermazione (e

presupposizione) della netta separazione (e separabilità) fra prima e seconda parte della Costituzione (sicché le modifiche apportate a quest'ultima non inciderebbero anche sulla prima), mentre, sia per gli stessi costituenti che per la migliore dottrina, è stata sempre ribadita la necessità non solo di una visione unitaria della Costituzione, ma prima ancora la stessa consapevolezza di una dimensione unitaria della Carta del 1948 (Ruini).

La Commissione bicamerale D'Alema (che svolge i suoi lavori fino al maggio 1998) redige un ampio progetto di modifica di tutta la seconda parte della Costituzione con notevoli modifiche, fra l'altro, alla forma di governo (introduzione di un sistema di tipo semipresidenziale e con modifiche al bicameralismo), all'ordinamento delle autonomie locali, alla composizione e alle competenze della Corte costituzionale, nonché alla disciplina della pubblica amministrazione. Questo progetto per la prima volta, nella storia repubblicana, introduce un modello di forma di governo diverso da quella parlamentare, rappresentando così un primo momento di rottura rispetto all'esperienza costituzionale italiana (Caretta). Se, nel maggio 1998, l'opposizione di centrodestra abbandona i lavori della Bicamerale (determinandone così il fallimento) la maggioranza di centro-sinistra decide invece di sostenere in Parlamento quelle parti del progetto ampiamente condivise. Si avvia così il percorso che, almeno con riguardo all'ordinamento regionale e delle autonomie locali, porterà all'approvazione prima della legge costituzionale n. 1 del 1999 e poi (oltre che delle leggi costituzionali n. 1 e n. 2 del 2001, relative rispettivamente al voto degli italiani all'estero e all'adeguamento degli Statuti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome) della legge costituzionale n. 3 nel 2001.

Nella XIV legislatura (2001-2005), la maggioranza di centro-destra, che aveva preannunciato nel programma di governo la volontà di modificare ampiamente la Costituzione, propone diversi progetti di revisione costituzionale, di cui alcuni ottengono anche una prima approvazione da parte delle Camere (c.d. *devolution*) per poi giungere nell'autunno del 2005 (facendo ricorso anche all'istituto del contingentamento dei tempi) all'approvazione di un ampio progetto di revisione di tutta la seconda parte della Costituzione (con la modifica di oltre 50 articoli della

Costituzione), con un profondo mutamento dell'assetto istituzionale (Leopoldo Elia parlerà di un “premierato assoluto”).

Al successivo referendum (giugno 2006), il cui esito determina la bocciatura della relativa revisione costituzionale, parte della dottrina assegnerà anche una valenza di approvazione del testo costituzionale del 1948 (quanto meno in contrapposizione al testo sottoposto al voto referendario). Questa “lettura” del referendum del giugno 2006 sembra però eccessiva giacché assegna a tale voto popolare un significato ulteriore, non previsto neppure implicitamente dalla Costituzione in ragione proprio della funzione oppositiva dello strumento referendario all'interno della procedura di revisione costituzionale. E per questo motivo non sembrano da condividere quelle riflessioni dottrinali che mirano ad estendere anche al referendum ex art. 138 Cost. i limiti previsti per il referendum abrogativo disciplinato dall'art. 75 Cost. (ed in particolare con riferimento alla necessità di sottoporre all'elettore un quesito omogeneo).

Infatti, in occasione dell'approvazione della l. cost. n. 1 del 1997 (e successivamente in occasione del referendum del giugno 2006) si sviluppa in dottrina una riflessione relativa alla applicabilità anche al referendum costituzionale del requisito (elaborato dalla giurisprudenza costituzionale con riguardo al referendum abrogativo ex art. 75 Cost.) della omogeneità del quesito referendario. Più precisamente, ci si interroga se il requisito della omogeneità del quesito referendario avente ad oggetto una pluralità di disposizioni legislative (requisito che la giurisprudenza costituzionale ritiene necessario onde evitare la coartazione della volontà dell'elettore quale si determinerebbe nel caso di quesiti eterogenei) non debba ritenersi necessario anche con riguardo al referendum ex art. 138 Cost. A questo proposito va però ricordato che il referendum previsto dall'art. 138 Cost. costituisce appunto un passaggio, eventuale, previsto all'interno del relativo procedimento, che non può non riguardare l'intera legge costituzionale (o di revisione costituzionale); viceversa il referendum abrogativo ex art. 75 Cost. è un istituto di natura diversa, avente funzioni e scopi differenti, e riguardo al quale il requisito della omogeneità del quesito referendario è il frutto della giurisprudenza costituzionale a sua volta conseguente ad un uso abnorme dello strumento referendario (bisogna infatti ricordare che il caso concreto inizialmente sottoposto al giudizio della Corte costituzionale

atteneva alla richiesta di un unico referendum – id est di un unico quesito referendario - di circa 100 articoli del codice penale).

Indubbiamente deve riconoscersi che la motivazione adottata dalla Corte costituzionale (coartazione della volontà dell'elettore) contiene l'affermazione di un principio suscettibile senz'altro di espansione in ogni caso di voto referendario, ma al tempo stesso devono essere ricordate le differenze intercorrenti fra il referendum abrogativo ex art. 75 Cost. (in cui il comitato promotore “sceglie” i testi normativi da sottoporre alla votazione referendaria), e dove dunque i soggetti agenti scelgono fin dall'inizio di sottoporre all'elettore (il quale può rispondere con un'unica – positiva o negativa – risposta) un quesito volto ad abrogare numerose disposizioni fra loro eterogenee, approvate in tempi diversi e in differenti atti legislativi. Ed è proprio per fronteggiare tale eventualità che la Corte costituzionale ha elaborato il criterio della omogeneità del quesito referendario. Il referendum ex art. 138 Cost. costituisce invece un passaggio eventuale all'interno del procedimento di revisione costituzionale e necessariamente riguardante l'intero testo della delibera costituzionale come approvato da entrambe le Camere.

La riflessione sul momento referendario deve invece, a mio avviso, soffermarsi soprattutto sul significato del referendum all'interno del procedimento di revisione della Costituzione allo scopo, ad esempio, di evidenziare le differenze intercorrenti fra il referendum previsto dalla l. cost. n. 1 del 1997 (avente funzione plebiscitaria e dunque di significato contrapposto a quello oppositivo previsto dal procedimento di revisione costituzionale) ed il referendum ex art. 138 Cost. (quale quello che si è svolto con riguardo alla l. cost. n. 3 del 2001 e quello che si è svolto nel giugno del 2006).

L'esito del referendum del 2006 conduce le forze politiche di entrambi gli schieramenti alla ricerca di un progetto condiviso ed in tale direzione si avvia un progetto di revisione costituzionale che però fallisce con l'improvvisa fine della XV legislatura.

Nella XVI legislatura (2008-2013), in cui il centro-destra dispone inizialmente, sia alla Camera che al Senato, di un'amplissima maggioranza (che però negli anni successivi si assottiglierà progressivamente fino al punto che nel dicembre 2010 il governo Berlusconi, per continuare a reggersi, dovrà incamerare il voto di sostegno di

parlamentari eletti nelle file del centrosinistra), il tema della revisione costituzionale non occupa i primi posti nell'agenda politica, tornando però di attualità negli anni (2011-2012) della crisi economico-finanziaria e politica, in cui si registrano, da un lato, la perdurante riaffermazione dell'esigenza di una (sempre auspicata ma mai realizzata) riforma istituzionale (prospettata quale premessa indispensabile per far uscire il Paese dalle secche della crisi) e, dall'altro lato, l'approvazione della l. cost. n. 1 del 2012, che introduce il principio dell'equilibrio di bilancio modificando profondamente l'art. 81 Cost. (nonché altre disposizioni della Costituzione), in tempi rapidi e con un ridottissimo dibattito sia nelle sedi politiche che nell'agone pubblico. Con riguardo alla legge costituzionale n. 1 del 2012, va ricordato che tale modifica costituzionale era richiesta da un trattato internazionale (il cosiddetto *Fiscal compact*), relativo alle politiche di bilancio, sottoscritto nel mese di marzo 2012 e ratificato con legge ordinaria nel settembre del 2012 (sicché la relativa modifica costituzionale ha addirittura anticipato anche la stessa legge di ratifica).

Ed anche questo apparente paradosso (rappresentato dalla contrapposizione fra i molteplici progetti di revisione costituzionale - succedutisi negli ultimi decenni e di cui si è parlato tantissimo nei media – che non avuto alcun esito, e l'unica revisione costituzionale approvata negli ultimi anni con un minimo dibattito ed una rapida approvazione) si rivela sintomatico dell'utilizzo “politico” quotidiano che la classe politica fa del tema delle riforme istituzionali. Definitiva conferma di tale analisi è data dalla constatazione che negli stessi mesi (primavera 2012) di approvazione della l. cost. n. 1 del 2012, nel dibattito politico riacquista di nuovo centralità il tema della revisione costituzionale (in particolare con riguardo alla forma di governo ed alla necessità di modifica della legge elettorale, pur dovendosi ricordare che nelle precedenti occasioni di modifica della legge elettorale – sia da ultimo nel 2005 che nel 1994 - tali interventi legislativi non sono mai stati subordinati alla presupposta necessità di una modifica costituzionale, mentre successivamente alla legge elettorale 2005 - legge elettorale che assegna alle segreterie di partito una oligarchica ed antidemocratica posizione di rendita e di scelta - la modifica di quest'ultima viene singolarmente sempre subordinata alla modifica costituzionale). Viene così proposto il progetto cosiddetto “ABC” (denominato “abc costituzionale” (!!)) o (secondo altri) quale acronimo delle

iniziali dei cognomi dei segretari dei partiti che sostenevano l'esecutivo Monti: Alfano, Bersani, Casini). Anche questo disegno di legge costituzionale (inizialmente indicato con l'oscuro titolo "Testo unificato proposto dal relatore per i disegni di legge costituzionale n. 24, 216, 894, 1086, 1114, 1218, 1548, 1589, 1590, 1761, 2784, 2875, 2941, 3183, 3204, 3252", presentato il 18 aprile 2012 in Commissione Affari Costituzionali del Senato ed in seguito ridenominato "Riforma del Parlamento e forma di Governo") ha registrato un avvio nelle aule parlamentari in assenza di un ampio dibattito politico e con poca risonanza sui media, nonostante la proposta di revisione volta ad incidere profondamente sul contenuto della Costituzione (con ampie modifiche agli artt. 56, 57, 58, 70, 72, 73, 74, 92, 94, 126 Cost.) introducendo in particolare un rafforzamento dell'esecutivo. La debolezza della maggioranza politica che sosteneva il governo Monti non consente che tale proposta proceda oltre, ma impedisce anche la modifica del sistema elettorale (i cui vizi di costituzionalità appaiono sempre più evidenti).

Le elezioni politiche del febbraio 2013 danno vita ad una situazione di *impasse* politica in seguito alla quale si registrano:

a) la relazione dei saggi (depositata nell'aprile 2013) nominati dal Presidente della Repubblica (in tale relazione si propone che la revisione costituzionale si compia attraverso una Commissione redigente mista costituita, su base proporzionale, da parlamentari e non parlamentari);

b) il discorso tenuto dal Presidente della Repubblica subito dopo la sua rielezione (22 aprile 2013), il quale, dopo aver constatato che "a esigenze fondate e domande pressanti di riforma delle istituzioni e di rinnovamento della politica e dei partiti - che si sono intrecciate con un'acuta crisi finanziaria, con una pesante recessione, con un crescente malessere sociale - non si sono date soluzioni soddisfacenti", ha definito "imperdonabile ... il nulla di fatto in materia di sia pur limitate e mirate riforme della seconda parte della Costituzione, faticosamente concordate e poi affossate, e peraltro mai giunte a infrangere il tabù del bicameralismo paritario" (in seguito, in altra sede, il Presidente della Repubblica parlerà di "sapiente riforma nello spirito della carta repubblicana");

c) il programma del governo Letta (che espressamente elenca i seguenti punti: superamento del bicameralismo perfetto; riduzione del numero dei parlamentari;

riforma elettorale) e poi la presentazione (in attuazione di indirizzi parlamentari espressi con le mozioni del 29 maggio 2013) da parte del governo di un disegno di legge costituzionale cui è stata abbinata una proposta di legge di iniziativa parlamentare di istituzione di una “Commissione parlamentare per le riforme costituzionali”. Il disegno di legge (per la cui definitiva approvazione mancava – e manca - solo l'ultima lettura della Camera essendo stato approvato in prima deliberazione sia dal Senato che dalla Camera – fra luglio e settembre 2013 – e dal Senato in seconda deliberazione il 23 ottobre 2013) prevede l'istituzione di un “Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali”, avente una funzione istruttoria nei confronti delle Assemblee delle due Camere e composto da 20 deputati e 20 senatori, nominati dai Presidenti delle Camere, tra i membri delle due Commissioni Affari costituzionali, e chiamato (entro 6 mesi dalla prima seduta) a trasmettere ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale esaminati. Secondo tale testo l'approvazione della legge di revisione costituzionale avviene con due successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera, a maggioranza assoluta in seconda votazione, sul medesimo testo, con intervallo non minore di quarantacinque giorni. E' previsto inoltre che i lavori parlamentari si concludano entro 18 mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale che istituisce tale speciale procedimento. L'oggetto della revisione è delimitato ai progetti di modifica della seconda parte della Costituzione, con esclusione dei titoli IV (magistratura) e VI (garanzie costituzionali, cui però – è da segnalare – la Costituzione ricomprende anche il procedimento di revisione costituzionale che però è modificato proprio dal progetto in questione). Fra i compiti del Comitato è ricompresa anche la materia elettorale “in via consequenziale all'attività di revisione costituzionale”. E' infine prevista la possibilità di richiesta di referendum confermativo anche in caso di approvazione, in entrambe le Camere, a maggioranza dei due terzi, dei testi di revisione. Il governo Letta nomina anche una “Commissione per le Riforme Costituzionali”, con funzioni consultive nei confronti del Governo, avente il compito di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione (Titoli I, II, III e V), “con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché di riforma della

legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale”. Tale Commissione, presieduta dal Ministro per le Riforme Costituzionali (insediatasi nel giugno 2013 e che ha depositato la Relazione finale il successivo mese di settembre) è stata composta da 35 membri (nominati dal Presidente del Consiglio) coadiuvati da un Comitato di Redazione (composto da 7 membri), incaricato di “redigere le proposte di riforma per ciascuno degli ambiti oggetto di approfondimento da parte della Commissione e sulla base delle indicazioni di quest'ultima”.

A quest'ultimo proposito vanno segnalate, da un lato, la singolarità che sia stato il governo a farsi parte attiva di un procedimento di revisione costituzionale (laddove appariva forse preferibile che la relativa funzione fosse svolta con un'iniziativa parlamentare) e, dall'altro lato, la peculiarità del procedimento extra ordinem delineato per giungere all'approvazione della revisione costituzionale. Ma la considerazione maggiore da fare oggi attiene piuttosto alla constatazione che, a distanza di pochi mesi, siano progressivamente caduti nel dimenticatoio sia la previsione di un nuovo procedimento ad hoc, sia, nel merito, quanto esposto prima dai saggi nominati dal Presidente della Repubblica e poi dai saggi nominati dal governo (ma anche le stesse deliberazioni di Camera e Senato). E questo esito appare il “chiaro” sintomo della banalizzazione del tema della revisione costituzionale che è appunto diventato un argomento così frequente e quotidiano nel dibattito politico che, pur occupando molto spazio, ha “durate” (con riguardo ai singoli contenuti) sempre minori (fino quasi a *l'espace d'un matin!*), ma portando purtroppo (come osservato dalla migliore dottrina già a metà degli anni novanta) (Panunzio) ad una continua delegittimazione della Costituzione giacché si infonde nell'opinione pubblica la convinzione della necessità della revisione costituzionale.

E questo utilizzo all'interno del quotidiano dibattito politico del tema della revisione costituzionale, già affermatosi – come visto - negli ultimi decenni, registra un'ulteriore accelerazione con l'avvento del governo Renzi che pone strettissime scadenze per l'approvazione dei testi proposti (quantunque anche il governo Letta, sia pure con una scansione dei tempi meno accelerata, avesse posto il tema della revisione costituzionale in tempi ristretti come snodo preliminare per il superamento dei tanti problemi che affliggono il Paese). Pertanto può affermarsi che l'avvento del governo

Renzi (che già nel programma illustrato alle Camere afferma chiaramente il progetto di modifica del bicameralismo e dell'assetto istituzionale), se da un lato si pone – come gli esecutivi che l'avevano preceduto – sulla stessa scia degli ultimi decenni (riproponendo la necessità di riforme istituzionali), dall'altro lato sembra anche aprire una nuova fase in ragione dello scadenziario che esplicitamente il Presidente del Consiglio pone a se stesso e alle forze politiche che lo sostengono.

In merito ai singoli contenuti del progetto di revisione costituzionale presentato in queste ultime settimane dal governo, non mi soffermo perché oggetto di una successiva specifica relazione, ma mi limito soltanto a considerare che tale progetto, da un lato, sembra caratterizzarsi, rispetto a tutti quelli che l'hanno preceduto, per un minore tasso di “ambizione” e, dall'altro lato, contiene più di una ingenuità o comunque più di una disposizione che meriterebbe quantomeno un intervento correttivo. Ma, proprio per tali caratteristiche, forse non deve essere sottovalutata la capacità di tale testo di avviare un percorso volto all'introduzione nel nostro ordinamento costituzionale di modifiche destinate a ridurre il tasso di pluralismo delle (e nelle) istituzioni.

L'esperienza di questi anni, soprattutto alla luce dell'introduzione del sistema elettorale maggioritario, evidenzia la necessità di “mettere in sicurezza” il procedimento ex art. 138 Cost. affinché la funzione di garanzia ad esso assegnata non possa essere facilmente aggirata (o aggirabile). A questo proposito le questioni che si pongono sono quelle relative alla previsione (o opportunità) di un innalzamento delle maggioranze previste o di un abbassamento dei requisiti per la richiesta del referendum oppositivo e soprattutto ci si deve interrogare sulla capacità di “resistenza” del reticolo delle garanzie costituzionali con il venir meno del bicameralismo perfetto previsto dalla Costituzione del 1948.

3. - Procedimento di revisione costituzionale e mutamenti della forma di governo. La revisione costituzionale fra significato delle procedure e la modellistica dell'ingegneria costituzionale. - Come detto in apertura, il binomio “revisione costituzionale - mutamento della forma di governo” può essere inteso innanzitutto con riferimento all'oggetto della revisione costituzionale (cioè ai mutamenti che si

intendono introdurre – mediante la revisione costituzionale - alla forma di governo delineata in Costituzione), ma anche con riguardo ai mutamenti – concernenti la forma di governo esistente - avvenuti e/o *in fieri* e rispetto ai quali la previsione di procedure (di revisione costituzionale) ad hoc viene a porsi come espressione o come naturale conseguenza degli stessi. Infatti le dinamiche della forma di governo (ed in particolare la crescita di peso dell'esecutivo) spingono verso il ricorso a procedure di revisione costituzionale che tendono, ancora una volta, a porre il Parlamento in posizione di mera ricezione passiva di decisioni assunte altrove fino a comprimere e a ridurre lo stesso dibattito parlamentare divenendo così l'approvazione parlamentare un mero atto formale finale di ratifica di decisioni già assunte altrove.

Negli ultimi decenni abbiamo assistito, con riguardo alla dialettica governo-Parlamento, ad una progressiva crescita del peso dell'esecutivo e all'acquisizione da parte delle Camere di una posizione di passività nei confronti delle iniziative governative. Se già negli anni Ottanta si registra un arretramento del ruolo delle Camere rispetto a quella “centralità parlamentare” di cui Manzella parlava alla fine degli anni Settanta, è indubbiamente negli anni Novanta che le dinamiche del rapporto governo Parlamento vengono sempre più a caratterizzarsi per una prevalenza del primo. In questa direzione ha operato sicuramente il mutamento del sistema elettorale introdotto dalla legge elettorale del 1994 (a sua volta conseguente al referendum del 1993) che, instaurando un sistema tendenzialmente bipolare, ha (rispetto al precedente sistema elettorale proporzionale) indebolito il ruolo del Parlamento a vantaggio del governo. Ma in questa direzione hanno operato anche le dinamiche di funzionamento del sistema politico con la crescente personalizzazione della politica ed il definitivo tramonto dei partiti di massa sostituiti da una tipologia di partito politico profondamente diversa da quella che aveva caratterizzato la vita politica italiana nei decenni precedenti.

A queste considerazioni va inoltre aggiunta la constatazione di una debolezza del Parlamento che è anche conseguenza della debolezza degli odierni partiti politici (e dei relativi rappresentanti) conseguente all'incapacità degli stessi di svolgere adeguatamente la loro funzione di canali di trasmissione fra la società civile e le istituzioni. Da questo punto di vista emergono alcuni limiti della Costituzione del 1948

(però mai affrontati nei vari progetti di revisione costituzionale succedutisi negli ultimi decenni) in particolare con riguardo alla disciplina dei partiti politici e cioè all'assenza di una specifica disciplina concernente le garanzie di trasparenza e di democraticità interna degli stessi.

Con riguardo alla modellistica delle forme di governo, come proposta da chi ama in particolare la cosiddetta ingegneria costituzionale, deve ricordarsi l'insegnamento di Leopoldo Elia secondo cui per comprendere appieno le caratteristiche e le dinamiche di ogni singola forma di governo è necessario analizzare innanzitutto il relativo assetto politico-partitico nonché le condizioni storiche e sociali che ne sono alla base. Bisogna pertanto svincolarsi da quella sorta di determinismo meccanicistico-costituzionale affermatosi negli ultimi anni che presuppone che determinate modifiche al sistema elettorale e/o alla forma di governo assicurino automaticamente un determinato risultato (come non ricordare che, secondo tale schema argomentativo, l'introduzione del sistema elettorale maggioritario avrebbe comportato una "benefica" stabilità del sistema istituzionale con conseguente adozione di virtuose politiche di crescita economica e sociale!). L'esame della realtà ci dimostra che l'affermazione di un "modellino" non risolve problemi, giacché questi si annidano innanzitutto nell'assetto sociale, nello sfaldamento della società civile (che pertanto non riesce a darsi una "forma" politica) e poi nell'assetto politico e nella conseguenziale emersione di forme di neocorporativismo, di "sovrarappresentazione" del peso di alcune lobbies, della creazione e del rafforzamento di posizioni di rendita e di privilegio.

Di fronte ai problemi e alle questioni poste dalla crisi del funzionamento del sistema politico partitico, la prima reazione che si registra da parte dei principali attori di tale sistema è l'auspicio dell'introduzione di norme regole volta ad ottenere una "semplificazione" del quadro politico (come non ricordare i favorevoli commenti riguardanti gli esiti delle elezioni del 2008 in cui si celebrava la semplificazione del quadro politico con riguardo alla presenza in Parlamento solo di poche forze politiche!). A questo proposito, può essere forse un po' cattivo ma non può non replicarsi che la semplificazione si addice molto alle menti semplici. Dietro lo slogan della semplificazione o si nascondono astute operazioni politiche volte a ridurre il tasso

di democraticità dell'ordinamento oppure si propongono strade e soluzioni errate, fuorvianti o foriere di esiti ancora più perniciosi. La complessità dell'epoca contemporanea richiede invece analisi approfondite ed elaborazione di soluzioni proporzionate alla complessità dei problemi che s'intendono e che si debbono affrontare. La strada della semplificazione (o, se preferite, la strada delle scorciatoie) può invece rivelarsi estremamente pericolosa soprattutto se indirizzata verso esiti di accentramento di potere e di personalizzazione della politica senza la previsione di adeguati contrappesi (dalla previsione di specifiche forme di controllo ad una disciplina del conflitto di interessi).

Emerge dunque chiara la necessità di un'analisi più approfondita che esamini con maggiore attenzione la strutturazione e le dinamiche della società contemporanea e, al termine di tale analisi, si pone la questione relativa all'individuazione degli aspetti sui quali intervenire, con quali strumenti e con quali finalità. Ma purtroppo proprio tale ordine di riflessioni (all'interno del quale risiede il cuore del problema della revisione costituzionale o, se preferite, della “questione costituzionale” che si pone innanzitutto come una questione “storica”) (Pombeni) è sempre mancato nel nostro Paese in tutte le ricorrenti occasioni in cui sono stati proposti progetti di “grande riforma” costituzionale.

L'analisi del dibattito politico-costituzionale registrato negli ultimi decenni con riguardo alla revisione della Costituzione evidenzia dunque, fra l'altro, due aspetti degni di considerazione. Il primo attiene alla cosiddetta “ingegneria costituzionale”, cioè alla proposizione da parte di forze politiche ma anche di studiosi e di movimenti di opinione, di una concezione delle forme di governo che pensa di affrontare le questioni relative agli assetti di potere e alle dinamiche politiche utilizzando appunto una modellistica o una combinazione di modelli prescindendo invece da una attenta e adeguata analisi delle concrete dinamiche storiche, sociali e politiche del paese di riferimento. Il secondo aspetto attiene invece alla ricorrente affermazione della necessità di un procedimento speciale di revisione della costituzione anziché far ricorso allo strumento di revisione costituzionalmente previsto e disciplinato. A questo proposito devono essere ribaditi il significato e l'importanza delle garanzie procedurali poste dalla Costituzione la quale, richiedendo un'adeguata riflessione e

ponderazione ed un'ampia condivisione dei contenuti, impone vincoli procedurali funzionali all'assunzione di decisioni ponderate e non espressione di una maggioranza politica contingente.

4. - Conclusioni. Il procedimento di revisione costituzionale e la tutela dei valori costituzionali. - La prospettiva storica dimostra l'inadeguatezza dell'approccio modellistico-dogmatico nel quale difetta completamente un'analisi dei problemi concreti del presente momento storico. Ed anche da questo punto di vista si conferma l'importanza della *ratio* del procedimento aggravato previsto dall'art. 138 Cost., in cui la rigidità della costituzione opera non solo come assicurazione del "patto costituzionale", ma anche come strumento strettamente connesso con il più ampio tema delle garanzie costituzionali (Mortati, Cervati). A questo proposito non può ricordarsi che la previsione stessa di procedimenti aggravati e di maggioranze qualificate costituisce un "classico" nodo problematico del diritto costituzionale: come non ricordare le considerazioni di Sieyès, secondo cui "Un popolo ha sempre il diritto di riesaminare e riformare la propria Costituzione" oppure quanto disposto dall'art. 28 della costituzione giacobina del 1793 circa il divieto di preclusione per i diritti delle generazioni future (Art. 28: "Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi generazioni future"). Ma devono ricordarsi anche le riflessioni di Hans Kelsen sul significato delle norme costituzionali che prevedono maggioranze qualificate, quali strumenti di tutela delle minoranze.

Riemerge così l'importanza della logica garantistica sottostante alla procedura prevista dall'art. 138 Cost.. A questo proposito appare utile ricordare che negli anni Novanta nel dibattito politico relativo all'introduzione di un'ampia riforma costituzionale (dibattito che poi ha portato all'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1997) si registrò una preliminare (e non trascurabile) discussione concernente proprio l'opportunità di un utilizzo del procedimento di cui all'articolo 138 della costituzione oppure di un ricorso ad una commissione bicamerale (come poi avvenuto) o addirittura l'istituzione di un'assemblea costituente chiamata a redigere una nuova costituzione (non a caso a partire da quegli anni si comincia parlare di "seconda

Repubblica”). Appare evidente come quest'ultima soluzione fosse propugnata da quelle forze politiche che, da un lato, hanno sempre visto la Costituzione repubblicana come documento fondato su (ed espressione di) valori non completamente condivisi da tali forze politiche le quali, dall'altro lato, intendevano porsi quali soggetti costituenti di un nuovo regime (e di un nuovo assetto) costituzionale.

La previsione (o il perseguimento), per l'introduzione di riforme istituzionali, di “scorciatoie” (quale è stata anche quella della via referendaria per la modifica del sistema elettorale) non ha certo dato risultati positivi come dimostra l'esperienza degli ultimi anni caratterizzati da un bipolarismo conflittuale (Lippolis) a sua volta impregnato da una conflittualità interna a ciascuno dei due poli politici (oramai ulteriormente frammentati ed affiancato da un terzo polo) e si è invece dato vita ad una fase di “transizione infinita”. Proprio quest'ultima constatazione (caratterizzata dall'ossimoro di una “transizione infinita” o “ventennale”) dimostra l'inadeguatezza delle formule dell'ingegneria costituzionale, ma prima ancora (con riguardo alla individuazione delle ragioni della crisi dell'assetto istituzionale del nostro Paese) l'erroneità delle molteplici analisi che (muovendo dalla “idolatria” della governabilità) (Ferrara) individuano nella forma di governo parlamentare delineata in Costituzione la causa principale (se non esclusiva) dell'instabilità politica attuale. Un'analisi più approfondita porta invece ad interrogarsi se di fronte alla continua delegittimazione della Costituzione non si sia già (sia pure parzialmente) introdotto un diverso assetto dei poteri costituzionali a loro volta espressione di valori ed interessi non sempre coincidenti con quelli propugnati dalla Carta costituzionale (come dimostra la creazione ed il rafforzamento – registrato negli ultimi anni – di centri decisionali oligarchici e di difesa di posizioni di rendita o di privilegio).

Se i momenti di crisi possono essere intesi anche quali momenti di emersione della tensione fra valori posti alla Carta costituzionale e la volontà (o l'auspicio) di introduzioni o di difesa di valori diversi o di tutela di interessi specifici con i primi contrasto, allora appare preferibile perseguire la strada che passa attraverso l'individuazione delle forze politiche e sociali e delle modalità di rappresentazione delle diverse Weltanschauungen.

Di fronte alla “banalizzazione” che la Costituzione ha purtroppo subito, bisogna però parimenti prendere atto anche del valore simbolico che la Carta del 1948 ha progressivamente acquistato e della funzione di integrazione e di garanzia che essa ha svolto. Non a caso proprio in seguito agli attacchi subiti a metà degli anni Novanta, la Costituzione del 1948 è stata fortemente difesa da membri dell'Assemblea costituente (in primis Dossetti e Scalfaro) e da autorevoli costituzionalisti (*in primis* Leopoldo Elia) che ne hanno sottolineato appunto la funzione di garanzia e di tutela dei valori democratici.

In questo quadro va ribadito che la distinzione fra prima e seconda parte della costituzione (e cioè fra norme relative alle libertà e ai diritti costituzionalmente garantiti, da un lato, e le norme relative all'assetto istituzionale) non è fondata su una netta censura fra le due parti le quali invece sono intimamente connesse ed interdipendenti. L'assetto istituzionale deve essere funzionale a garantire i principi fondamentali della carta repubblicana e a tutelare le libertà e i diritti costituzionalmente riconosciuti. E proprio le peculiarità del procedimento previsto dall'art. 138 Cost. evidenziano chiaramente la necessità di tutela del principio pluralistico di cui le forme aggravate previste dal procedimento di revisione costituzionale costituiscono appunto strumenti.

In tal senso opera anche il limite posto all'art. 139 Cost. che, secondo l'insegnamento di Costantino Mortati, è frutto della diretta connessione esistente fra il limite di immodificabilità delle “forma repubblicana” e l'affermazione della democraticità della Repubblica consacrata nell'art. 1 Cost.. E l'invalidità del limite del principio democratico opera anche nel senso di limitazione all'introduzione di forme decisionali ed assetti costituzionali che finiscono per essere espressione di momenti di “tirannia della maggioranza”.

Di fronte al quadro forse troppo sconcolato delineato in precedenza, va però valutata positivamente la “tenuta” della Costituzione di fronte alla continua banalizzazione della stessa. Bisogna infatti prendere atto che, pur nelle contraddizioni di cui quotidianamente prendiamo atto, molti valori costituzionali sono permeati nell'ordinamento e, anche se spesso sottoposti ad attacchi (anche subdoli e mascherati) ed anche se talvolta registrano momenti di regresso (tutela della salute, istruzione,

tutela del lavoratore, del diritto al lavoro) costituiscono componenti importanti dell'odierno patrimonio costituzionale del nostro Paese.

In conclusione mi sia consentito un parallelo con un'opera letteraria a me molto cara. Nel romanzo di Mario Pomilio *“Il quinto evangelio”*, il protagonista impegna la propria esistenza nella ricerca di un mitico “quinto Vangelo” e, al termine della propria esistenza, egli si interroga se tale quinto Vangelo non sia piuttosto il percorso di attuazione dei quattro Vangeli canonici. Se mi è consentito un parallelo con tale ricco e complesso romanzo (che tanta influenza ha avuto anche nella letteratura italiana ed internazionale degli anni successivi) potremmo chiederci, con riguardo alla revisione costituzionale, se lo studio dei tanti percorsi seguiti con riguardo alla riforma della Costituzione non possa essere letto anche quale studio di individuazione delle misure di resistenza (e quindi anche di capacità di attualizzazione) dei valori della Costituzione. A questo proposito il giudizio non può essere che in chiaroscuro: alla constatazione di un effettivo radicamento dei valori costituzionali e di una non trascurabile diffusione di una “cultura costituzionale” (basti ricordare i tanti risultati raggiunti dalla giurisprudenza costituzionale, ma anche dalla giurisprudenza comune) fanno da contraltare i molteplici tentativi di riduzione (se non di eliminazione) dei risultati raggiunti. Dal punto di vista dell'assetto istituzionale, emerge abbastanza chiaramente come la crisi di funzionalità delle istituzioni repubblicane sia piuttosto determinata da nodi irrisolti dell'assetto politico partitico rispetto ai quali le formule dell'ingegneria costituzionale sono inevitabilmente destinate a fallire. A questo proposito possono invece essere indicate diverse strade praticabili e che non richiedono la revisione costituzionale: dalle modifiche ai regolamenti parlamentari alle riforme che possono essere fatte con legge ordinaria (legge elettorale; disciplina dei partiti politici; diminuzione costi della pubblica amministrazione, eliminazione dei privilegi). Ovviamente anche strumenti di razionalizzazione della forma di governo parlamentare possono essere perseguiti, ma gli aspetti su cui intervenire appaiono soprattutto quelli relativi all'assetto partitico (ove si rivela sempre più necessario assicurare forme che garantiscano il pluralismo associativo) e alla legislazione elettorale (ove la ricerca dell'equilibrio fra il principio della rappresentanza e la stabilità dell'esecutivo non può giungere a ridurre la rappresentanza ad un mero simulacro).

Un ulteriore profilo problematico, che però in questa sede mi limito solo ad accennare, è il rapporto fra Costituzione e sovranità soprattutto con riguardo al processo sempre in corso di integrazione europea. A questo proposito deve constatarsi che il processo di integrazione europea finisce per incidere sulla forma di governo (giacché la logica intergovernativa che ha caratterizzato la crescita delle comunità europee prima dell'unione europea oggi accentua quella cresce di ruolo dell'esecutivo sul Parlamento), ma anche sulla forma di Stato (in ragione dello spostamento della sovranità del rapporto fra governanti e governati; illuminante in tal senso è il contenuto della legge costituzionale n. 1 del 2012 e del trattato cosiddetto *Fiscal compact*).

In conclusione deve ribadirsi l'importanza della difesa dei valori costituzionali e del fatto che la Costituzione venga rispettata e custodita in quanto rappresentativa dell'insieme delle regole e dei valori attorno ai quali la contemporanea società si riconosce ed identifica.

Nota bibliografica essenziale. - AA.VV., *I valori della Costituzione italiana*, a cura di S. Marotta, Napoli, 1996; AA.VV., *La riforma costituzionale. Atti del Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti tenutosi a Roma il 6-7-novembre 1998*, Padova, 1999; A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, Laterza, Bari-Roma, 1985; V. Baldini, *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della Costituzione*, in *Jus* 1997, n. 1; A. Cerri, *Revisione costituzionale*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991; A.A. Cervati, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, in A.A. Cervati – S.P. Panunzio, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Giappichelli, Torino, 2001, 1 ss.; A.A. Cervati, *Le garanzie costituzionali nel pensiero di Costantino Mortati*, in M. Galizia – E. Cheli, *La riforma mancata*, Bologna, 2000; P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1993; G. Dossetti, *Costituzione e riforme*, in *Quad. Cost.*, 1995, 272 ss.; L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, 1970, Milano; C. Esposito, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali (1963)*, ora in *Id.*, *Diritto costituzionale vivente*, Milano, 1992; C. Mortati, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc.*

Dir., Vol. XI, Milano, 1962; C. Mortati, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. Dir.*, Vol. XI, Milano, 1962; S.P. Panunzio, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in in A.A. Cervati – S.P. Panunzio, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Giappichelli, Torino, 2001, 73 ss.; S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, Giuffrè, 1998; A. Pizzorusso, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999; M. Siclari, *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, 2013. Si rinvia inoltre ai molteplici contributi apparsi sui siti: www.associazionedeicostituzionalisti.it, www.federalismi.it, www.costituzionalismi.it.