

PAPER – 19 MARZO 2023

Un questionario sul riformismo costituzionale

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



Un questionario sul riformismo costituzionale*

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

Sommario: **I.** L'IMPULSO DELLA RIFORMA. **A.** Gli attori dell'impulso. **B.** Caratteri dell'impulso. **II.** RIFORMA FORMALE. **A.** La procedura di revisione. **B.** Contenuto della revisione. **III.** LE RIFORME INFORMALI. **A.** Interpretazioni. **B.** Rivoluzioni.

I. L'IMPULSO DELLA RIFORMA

A. Gli attori dell'impulso

1) Organi di riflessione ad hoc sono creati appositamente per preparare le riforme costituzionali? Qual è la loro legittimità e sono seguiti? Qual è il ruolo e l'impatto dei think tank permanenti sulle istituzioni (Consiglio di Stato, Parlamento, ecc.)? Gli accademici o la dottrina in generale hanno un ruolo? Se esistono, qual è il ruolo e l'impatto dei comitati di revisione dei cittadini (o convenzioni dei cittadini) o delle piattaforme collaborative responsabili della formulazione di proposte costituzionali?

Se intendiamo la domanda in senso lato, ossia non solo riferita a riforme costituzionali in senso stretto, ma a riforme di impatto sulla Costituzione, è da rilevare l'esperienza dei comitati per referendum popolari abrogativi sulle leggi elettorali (sulla base dell'articolo 75 della Costituzione) che sono stati attivi sin dalla primavera 1990¹. Si è trattato di iniziative di cittadini, studiosi, parte delle forze politico-parlamentari, per superare gli assetti proporzionalistici ritenuti datati, in particolare dopo il 1989 e il superamento delle divisioni ideologiche legate alla Guerra Fredda che avevano influenzato in modo relevantissimo il sistema politico italiano. Vi sono confluìti all'epoca, in particolare, parti significative dell'associazionismo cattolico, dell'area della sinistra a cominciare dall'allora Partito democratico della sinistra (Pds) e di parte dell'area liberal-radical di fronte a un blocco delle spinte di riforma in Parlamento. L'iniziativa ha ottenuto nel 1991, in un primo referendum approvato dal corpo elettorale, la riduzione a una delle preferenze esprimibili alla Camera dei deputati e nel 1993, in un secondo, il cambiamento della legge

* Il paper contiene le risposte di Stefano Ceccanti al questionario generale sul Riformismo costituzionale posto ai partecipanti all'8a edizione del Forum International sur la Constitution et les Institutions politiques, Lille, 16, 17 e 18 marzo 2023.

¹ Si veda in particolare F. Clementi, "Vent'anni di legislazione elettorale (1993- 2013). Tra il già e il non ancora", in Rivista Trimestrale di diritto pubblico 2/2015.



elettorale politica col passaggio al Senato ad una formula elettorale per tre quarti uninominale maggioritaria e per il restante quarto proporzionale, che il Parlamento perfezionò ed estese poi alla Camera (c.d. leggi Mattarella, 276 e 277/1993). Sempre nel 1993 non si svolse un ulteriore referendum sulla legge elettorale comunale perché il Parlamento intervenne prima del suo svolgimento, introducendo l'elezione popolare diretta del sindaco con una legge *majority assuring* per i consigli comunali e provinciali (legge 81/1993). In seguito, su questa spinta, nel 1995 venne anche modificata la legge elettorale regionale (legge 43/1995), riforma completata con la revisione costituzionale del 1999 (legge costituzionale 1/1999) che introdusse l'elezione diretta del Presidente della Regione. Altre analoghe iniziative referendarie furono tentate in seguito, ma senza raggiungere il previsto quorum di partecipazione del 50 per cento più uno degli aventi diritto. Queste iniziative presupponevano altresì interventi sulla Parte Seconda della Costituzione in modo da modificare, in sintonia con le nuove leggi elettorali, anche la forma di governo, analogamente a quanto si era fatto in via legislativa per Comuni e in via legislativa e costituzionale per le Regioni. Le due iniziative più rilevanti, giunte sino al referendum confermativo previsto dall'art 138 Cost. (nel 2006 e nel 2016) furono però entrambe respinte dal corpo elettorale. Pertanto mentre sui livelli subnazionali si è realizzata una definitiva transizione maggioritaria, sia sul sistema elettorale sia sulla forma di governo l'evoluzione è rimasta incompiuta sul piano nazionale

Sul piano più ristretto delle riforme costituzionali, se per organi di riflessioni ad hoc si intendono sedi al di fuori del Parlamento, vi è in sostanza un'unica esperienza dotata di un certo grado di ampiezza e di continuità, quella della commissione di esperti nominata dal Governo Letta il 4 giugno del 2013. Era composta da 35 docenti universitari, per la gran parte costituzionalisti, e da altri 7 cosiddetti redattori: la presiedeva il Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello.

Una commissione più ristretta e di durata assai breve, composta di 10 saggi (politici e studiosi di centrosinistra e di centrodestra) era stata nominata il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica Napolitano e aveva consegnato poi due brevi testi a fine aprile. Questa prima Commissione era stata creata dal Presidente della Repubblica in seguito all'impasse per la formazione del Governo successivo alle elezioni del 24-25 febbraio. Napolitano provò a formare un Governo nelle ultime settimane del suo mandato, ma non ci riuscì; a quel punto, convinto dell'urgenza e necessità di riforme costituzionali, nominò una Commissione dei saggi per lasciare comunque al suo successore un'eredità da cui ripartire. Lo stallo però si ripropose anche sull'elezione presidenziale e portò il 20 aprile alla rielezione del Presidente uscente, per la prima volta nella storia repubblicana.

Una volta rieletto, Napolitano riuscì quasi subito (28 aprile) a formare il Governo Letta, sostenuto sia dal centrosinistra sia dal centrodestra. Consapevoli dei gravi problemi istituzionali manifestatisi in quell'inizio di legislatura, e in adempimento anche di un'esplicita promessa fatta dalle forze politiche al Presidente



Napolitano, da lui richiesta per accettare la riconferma, il nuovo Presidente del Consiglio Letta istituì la predetta seconda Commissione più ampia per favorire un'intesa sulle riforme. Il rapporto della Commissione Letta-Quagliariello fu consegnato il 17 settembre dopo, complessivamente, un insieme di 110 ore di lavoro. Il mandato conferito alla Commissione era stato di tipo istruttorio, ossia evidenziare possibili soluzioni alternative sulle quattro grandi questioni sottoposte alla sua attenzione (forma di governo, legge elettorale, autonomie territoriali, bicameralismo), mettendo in luce vantaggi e svantaggi delle diverse soluzioni possibili, affidandosi poi al lavoro del Parlamento. L'ipotesi era quella per la quale un Governo di grande coalizione sarebbe stato di aiuto a trovare poi in sede politica la base di riforme condivise. A tal fine era stato predisposto dalla maggioranza anche un progetto di legge costituzionale procedurale ad hoc, di cui si parlerà oltre, soprattutto per rendere più veloci le fasi parlamentari (Atto Senato n. 813 della XVII legislatura).

L'esperienza si rifaceva a quella della Commissione Balladur che aveva anticipato la revisione francese del 2008, ma con minori ambizioni: qui non si trattava di elaborare un vero testo da portare poi nelle due Camere ma di far emergere chiaramente alternative, consensi e dissensi, da risolvere poi nelle sedi politico-parlamentari. A fine settembre 2013, però, poche settimane dopo la consegna del rapporto, il centro-destra guidato da Berlusconi uscì dalla maggioranza e, almeno in quei termini, la prospettiva venne meno e con essa anche la legge procedurale di cui si è già accennato. Buona parte dei contenuti elaborati vennero però ripresi da un progetto di legge del successivo Governo Renzi, il progetto Renzi-Boschi (nuovo ministro delle Riforme) dopo che il neosegretario del Partito democratico era riuscito a riallacciare un rapporto con l'opposizione (cosiddetto Patto del Nazareno tra Renzi e Berlusconi del 18 gennaio 2014, dal nome della sede del Partito Democratico). Tuttavia dopo l'elezione del nuovo Presidente Mattarella nel febbraio 2015, in seguito alle dimissioni anticipate del Presidente Napolitano per motivi di salute, il patto si ruppe e quando si giunse al referendum finale, il 4 dicembre 2016, la riforma fu bocciata ottenendo solo il 40,9% di Sì perché sostenuta unicamente dal centrosinistra e prevalentemente percepita dagli elettori come una sorta di referendum sul Presidente del Consiglio in carica.

Se per organi di riflessione ad hoc si intendono Commissioni parlamentari create allo scopo di facilitare un'intesa, in modo da portare il lavoro istruttorio e decisionale fuori dalla routine delle Commissioni parlamentari competenti, quelle Affari Costituzionali, i precedenti più rilevanti, ossia quelle istituite con poteri particolari attraverso leggi costituzionali, sono state due: la Commissione De-Mita-Jotti e la Commissione D'Alema (leggi costituzionali n. 1/1993 e n. 1/1997). C'era stata anche una precedente Commissione parlamentare ad hoc, la Commissione bicamerale Bozzi, operativa tra 1983 e 1985, ma solo con ruoli istruttori di studio. Lo stesso deve dirsi per il comitato governativo Speroni creato nel 1994 dal Governo Berlusconi I. Invece l'altra revisione più organica giunta sino al voto referendario del 25 e 26



giugno 2006, ad opera del centrodestra, bocciata alla fine col 38,7% dei Sì, era stata elaborata da un altro Comitato governativo: il Comitato di studio in materia costituzionale istituito nel 2002 presso la presidenza del Consiglio su proposta del ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione Umberto Bossi, composto di sette membri di cui cinque accademici. Il Comitato operò fino al 2006. Le bozze di progetti di revisione da esso predisposti furono affinate e fatte proprie da quattro parlamentari del centrodestra, furono tradotte in un progetto di legge e percorsero le consuete vie parlamentari fino all'approvazione.

In linea generale si può dire che tutte le proposte in campo sono state sostenute e osteggiate da parti della dottrina, che su queste materie è quanto mai pluralista, ma i fattori decisivi sull'elaborazione e sull'approvazione sono stati tipicamente politici. In questo senso l'impostazione del lavoro con la commissione di esperti del Governo Letta era al tempo stesso sia ambiziosa, per l'ampiezza del lavoro e della dottrina coinvolta, sia realistica perché distingueva bene il momento dell'elaborazione da quello della decisione².

Da segnalare infine che durante l'elaborazione della riforma Renzi-Boschi, bocciata dagli elettori del 2016, fu prevista ed ebbe un qualche seguito una consultazione diretta via internet dei cittadini sulle principali opzioni, che rivelò un certo consenso sulle concrete scelte di merito, analogamente ai sondaggi di opinione del periodo, che ebbero poi nella campagna un effetto limitato, prevalendo in essa le divisioni di *politics*. Nei sondaggi il consenso sulle scelte era intorno al 60%, mentre la prevalenza dell'orientamento di *politics* ha invece portato a un risultato opposto.

² Su quell'esperienza si veda in particolare questo saggio di M. Olivetti: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2013/11/11/brevi-note-sui-lavori-e-sulla-relazione-finale-della-commissione-sulla-riforme-costituzionali-nominata-dal-governo-letta-marco-olivetti/> Per tutti i tentativi precedenti si veda C. Fusaro, "Per una storia delle riforme istituzionali (1948 – 2015)", in Rivista Trimestrale di diritto pubblico 2/2015. Più in generale sulle revisioni costituzionali in Italia, comparate con altri 15 casi, si veda il capitolo sull'Italia "How Constitutions Change: a Comparative Study", a cura di Dawn Oliver e Carlo Fusaro, Hart, Oxford e Portland, 2011. Sull'Italia la tesi complessiva degli Autori è che nel nostro Paese i commenti dottrinali avversi a molte riforme, soprattutto cercando di espandere i limiti materiali alle revisioni, sono in realtà in larga parte delle sovrastrutture rispetto a una contrarietà di merito, anche legato all'esaltazione di un presunto eccezionalismo positivo italiano spesso non consapevole dei reali dati comparatistici, e finiscono col realizzare una certa eterogeneità dei fini: bloccare riforme non produce una mera conservazione dello status quo, che finisce con l'essere aggirato da innovazioni contraddittorie di fatto, a partire dall'abuso della decretazione d'urgenza. La pretesa immodificabilità secondo gli Autori porta a non governare razionalmente e consapevolmente i processi (pp. 233-234).



2) Quale ruolo svolgono i politici (funzionari eletti, candidati, ecc.) nei dibattiti delle assemblee, durante le campagne elettorali, durante lo sviluppo dei programmi dei partiti, per guidare le riforme costituzionali? Hanno un ruolo anche le personalità istituzionali (presidente della Corte costituzionale o altre istituzioni)?

Durante le campagne elettorali i temi istituzionali sono di consueto marginali perché è difficile spiegare il senso delle scelte relative alle istituzioni rispetto alle ricadute sulle concrete scelte politiche di contenuto. Possono invece essere rilevanti in alcune fasi dell'attività parlamentare, in particolare attraverso il lavoro delle Commissioni Affari Costituzionali. Possono darsi alcune situazioni nelle quali alcune riforme maturano effettivamente in modo bipartisan dal lavoro di Commissione, caso ultimo la parificazione dell'elettorato attivo a 18 anni per entrambe le Camere mentre in precedenza al Senato si votava a 25 anni (legge cost. 1/2021, oltre all'importante caso già citato sull'elezione popolare diretta dei presidenti di Regione, legge cost. 1/1999).

Più frequentemente, però, le riforme costituzionali originano dal *continuum* maggioranza parlamentare-Governo (ad es. la riduzione dei parlamentari approvata per via referendaria con la l. cost. 1/2020). In tali casi occorre considerare che maggioranza e Governo potrebbero essere sconfitti nel referendum finale, specie quando i testi sono ampi e il giudizio tende fatalmente a spostarsi più su linee di divisioni politiche che non sui contenuti specifici della revisione (vedi i già citati casi del 2006, bocciatura testo organico del centrodestra sulla seconda parte della Costituzione; 2016, bocciatura testo organico del centrosinistra sulla stessa materia). Se invece i testi sono relativamente semplici, come avvenuto con la riduzione dei parlamentari, la politicizzazione del referendum è più difficile e pesa maggiormente il contenuto specifico del testo.

Vi è spesso un contributo significativo della dottrina nelle varie fasi: è più marcato in quelle di elaborazione, minore nell'orientare il voto. In ogni caso copre di sovente un arco di posizioni molto ampio, tra favorevoli e contrari, tuttavia con una certa prevalenza di posizioni conservatrici, che in vari casi scambiano la validità permanente dei principi con un certo irrigidimento su soluzioni organizzative datate, diventate in realtà disfunzionali all'attuazione dei principi stessi.

3) La giurisprudenza (soprattutto costituzionale) ha già sollecitato una revisione costituzionale? Come è stata accolta questa revisione? Sono state necessarie revisioni per soddisfare esigenze internazionali?

Le leggi di revisione successive a interventi della Corte costituzionale sono la l. cost. 2/1999 sul giusto processo (nuovo art. 111 Cost.), in quanto un'analogica norma ordinaria era stata precedentemente censurata dalla Corte, e la l. cost. 1/2003 per consentire azioni positive per l'equilibrio di genere



nell'ambito della rappresentanza superando sentenze negative della Corte su norme ordinarie precedenti. Nel primo caso il Parlamento a larga maggioranza ha inteso confermare una propria volontà rispetto a una sentenza inattesa della Corte. Nel secondo caso, invece, era stata di fatto la Corte a indirizzare il legislatore verso una revisione costituzionale dichiarando astrattamente ragionevoli gli obiettivi perseguiti, ma non realizzabili nel testo vigente in quanto le azioni positive sarebbero state legittime solo in ambito economico-sociale ex art. 3 Cost.

Le leggi di revisione costituzionale che originano da questioni sovranazionali sembrano essere soprattutto: la l. cost. 1/1967 che, per effetto dell'adesione alla Convenzione Onu contro il genocidio del 1948, non modifica espressamente gli artt. 10 e 26 Cost. ma li interpreta per escludere espressamente tali reati da quelli per motivi politici per i quali è vietata l'estradizione, dopo che la magistratura l'aveva negata per alcuni ex gerarchi nazisti; la legge cost. 1/1971 sul nuovo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige in seguito ad accordi con l'Austria, anch'essa non direttamente modificativa del testo, in quanto gli Stati Speciali sono approvati con legge costituzionale (art. 116 Cost.), ma non ne fanno direttamente parte; e, di recente, la l. cost. 1/2012 sul pareggio di bilancio in Costituzione in seguito agli impegni assunti in sede Ue relativi al c.d. *fiscal compact*.

B. Caratteri dell'impulso

1) La revisione costituzionale è un tema presente nel dibattito pubblico? I cittadini lo capiscono facilmente? Questi dibattiti riguardano revisioni ampie o più delimitate?

È soprattutto dal 1989, dalla crisi del sistema dei partiti, che il tema delle revisioni costituzionali è presente in modo significativo nel dibattito pubblico. Lo rivela anche il ritmo delle leggi di revisione entrate in vigore: 4 tra il 1948 e il 1989 (cioè 4 in 41 anni), 6 tra il 1990 e il 2000, 4 tra il 2001 e il 2010, 5 dal 2011 ad oggi. Le revisioni che sono state più controverse (tanto da essere poi respinte dagli elettori) sono state quelle più organiche, bocciate dal corpo elettorale nel 2006 e nel 2016. Dal momento che la bocciatura è stata però legata ad un voto più politico contro i Governi in carica che non sul merito, i temi legati ad esse (rafforzamento della forma di governo per bilanciare l'indebolimento dei partiti, completamento di un disegno di regionalismo cooperativo anche con la riforma del bicameralismo ripetitivo attraverso la trasformazione del Senato in camera delle autonomie territoriali) continuano ad essere fortemente presenti nel dibattito politico. I temi sono ampi, ma sulla base delle due esperienze negative, specie dopo il 2016, si registra attualmente la spinta a suddividere le riforme in testi più puntuali (con il rischio, però, di potenziali disorganicità).

2) Ci sono progetti o temi ricorrenti di revisione? Perché non riescono ad avere successo? L'attualità influenza le riforme costituzionali? Esiste una forma di costituzionalizzazione attraverso l'emozione?

La Parte Seconda del testo costituzionale, con una relative debolezza dell'istituzione Governo e una debole razionalizzazione del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, con un bicameralismo ripetitivo discusso già all'inizio dell'esperienza repubblicana, è stata avvertita come datata specie dopo il 1989, mentre è cresciuto il consenso sui Principi fondamentali e sulle scelte di fondo contenute nella Prima Parte, il cui catalogo dei diritti è stato peraltro espanso dalla giurisprudenza della Corte costituzionale anche grazie alla clausola di apertura a nuovi diritti inviolabili dell'art. 2 Cost., al di là di un recentissimo intervento puntuale per riconoscere nei Principi Fondamentali (primi dodici articoli) il diritto all'ambiente (l. cost. 1/2022, che incide tra gli altri sull'art. 9 Cost.), mentre altri interventi sulla Prima Parte, ma non sui Principi Fondamentali avevano in precedenza riguardato gli articoli 27 (pena di morte, l. cost. 1/2007), 48 (voto dei cittadini italiani all'estero, l. cost. 1/2000), 51 (azioni positive sulla rappresentanza, l. cost. 1/2003). La già citata l. cost. 1/2022 è peraltro intervenuta anche sull'art. 41 (limiti all'iniziativa economica privata)³.

Per avere successo con progetti ampi occorre un ampio consenso che non è facile mantenere per un periodo medio-lungo, specie tra partiti divisi rispetto alla collocazione sul Governo. Non si registra una forma di intervento emotivo sulle revisioni, caso mai una tendenza all'uso meramente simbolico della revisione senza effettive conseguenze pratiche, come la più recente sulla valorizzazione dell'insularità in Costituzione (art. 119) e come altre preannunciate (l'inserimento in Costituzione dello sport o della figura dell'avvocato, ecc.).

3) Gli esperti (dottrina giuridica, politologi) hanno un ruolo o un impatto nello stimolare le riforme? Ci sono impulsi cittadini spontanei, dai social network? Qual è l'impatto delle lobby?

Se si esclude il già richiamato protagonismo di una parte significativa della società civile a ridosso della crisi del primo sistema dei partiti nell'avviare tramite i referendum elettorali una transizione che doveva avere un completamento anche costituzionale, il dibattito si svolge prevalentemente dentro il sistema politico, anche col contributo pluralistico degli studiosi. La consapevolezza dall'interno della crisi degli assetti tradizionali appare più marcata tra gli attori politici attenti al funzionamento concreto del sistema, e quindi più consapevoli direttamente dei problemi effettivi posti anche da vincoli datati nella parte

³ Per la tesi sul progressivo radicamento dei Principi Fondamentali della Costituzione che porta con sé revisioni della Seconda Parte si veda A. Barbera "La Costituzione della repubblica italiana", Giuffrè, Milano, 2016. Per una lettura più in chiaroscuro F. Lanchester, "La Costituzione sotto sforzo", Cedam, Padova, 2020.



organizzativa, di quanto non appaia a parte della dottrina, prigioniera di approcci astratti e non consapevole di acquisizioni comparatistiche.

II. RIFORMA FORMALE

A. La procedura di revisione

1) Qual è il ruolo del popolo nella revisione costituzionale (iniziativa, emendamenti, discussione, ratifica)? Ha mai fatto fallire una revisione costituzionale? Quali sono state le conseguenze?

L'iniziativa legislativa popolare (art. 71.2) ha avuto successo solo con la recente revisione simbolica sull'insularità in Costituzione (legge costituzionale 2/2022); per il resto l'intervento popolare è confinato al referendum eventuale di approvazione che, ai sensi dell'art. 138 Cost., si può richiedere da parte di un quinto dei deputati o un quinto dei senatori o cinque Consigli regionali o cinquecentomila elettori, qualora il testo sia stato approvato con almeno la maggioranza assoluta dei deputati e dei senatori, ma inferiore ai due terzi dei componenti. Si sono svolti quattro referendum di questo tipo: due con approvazione del testo (leggi cost. 3/2001 sul regionalismo e 1/2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari) e due con rigetto del testo (2006 e 2016 sulle revisioni organiche della Seconda Parte). I temi posti dai testi bocciati sono rimasti vivi nel dibattito. In altri casi, su materie non conflittuali, in ultimo con la revisione sull'insularità in Costituzione, non sono stati raggiunti i due terzi in entrambe le Camere, ma nessuno ha richiesto il referendum.

2) La procedura di revisione è vincolante e ha mai impedito la riuscita delle revisioni? Quali attori (istituzioni) essa mobilita e per quali ragioni? Cosa rivela della protezione di cui gode la Costituzione?

La procedura non è particolarmente complessa. Il punto è che, nel caso di riforma non condivisa, è possibile raccogliere in Parlamento i consensi necessari per raggiungere il del quorum più basso previsto dall'articolo 138 Cost. (la maggioranza assoluta) che però può essere tale per la sovrarappresentazione prodotta dalle formule elettorali alla minoranza più forte; è più difficile raccogliere analoghi consensi nel referendum di approvazione, specie se il referendum si trasforma in un giudizio sul Governo in carica. In teoria la procedura di revisione è identica per pressoché tutte le norme del testo costituzionale, anche se la Corte costituzionale, in connessione ad un'interpretazione ampia del divieto di sottoporre a revisione la forma repubblicana (art. 139 Cost.), ha teorizzato l'esistenza di super-principi che devono vincolare anche le leggi di revisione, pur senza averli identificati a priori in modo preciso (sentenza 1146/1988). È però evidente che si tratti di un richiamo agli standard fondamentali delle democrazie pluraliste il cui rispetto la Corte si riserva di verificare nelle leggi di revisione.



3) Esistono una o più procedure formali di revisione costituzionale? Se sì, perché è stata prevista questa pluralità? Essa crea una gerarchia tra le procedure e tra le norme costituzionali tutelate dall'una o dall'altra procedura?

Come accennato, in sostanza la procedura di revisione è la stessa per pressoché tutte le norme costituzionali, con un'eccezione per alcuni aggravamenti procedurali previsti dall'articolo 123 ai fini dell'istituzione di nuove Regioni.

B. Contenuto della revisione

1) Ci sono limiti materiali o temporali alla revisione costituzionale? Come mai? Come vengono garantiti e rispettati (verifica di idoneità)? È possibile (o addirittura obbligatorio) un controllo di costituzionalità sulla revisione costituzionale? È già avvenuto? Quali sono state le conseguenze?

Non ci sono limiti materiali o temporali alla revisione, se non il controllo che la Corte costituzionale astrattamente si riserva di effettuare sul rispetto dei super-principi ricavato sulla base dell'unico limite testuale, e cioè il divieto di revisione della forma repubblicana previsto dall'art. 139 Cost.

2) La Costituzione è stata rivista spesso? Lo è stata in profondità? Ci sono revisioni che hanno sconvolto l'ordinamento, i suoi equilibri, la sua natura? Dopo le revisioni, ci sono state resistenze istituzionali per minimizzarne gli effetti o ci sono revisioni che non hanno prodotto gli effetti attesi?

Si è già detto in precedenza del ritmo delle revisioni, accentuatosi dopo la crisi del primo sistema dei partiti nel 1989. Le revisioni che hanno avuto un impatto maggiore sono state la legge cost. 1/1999 sull'elezione popolare diretta dei Presidenti delle Regioni e la 3/2001 che ha modificato i rapporti centro-periferia rafforzando il ruolo delle Regioni. Si è inteso dar vita a un sistema di regionalismo cooperativo privo però di una sede parlamentare di cooperazione, essendo rimasto inalterato il Senato (dati i fallimenti delle revisioni del 2006 e del 2016 che in modi diversi prevedevano incisive trasformazioni della seconda camera nella direzione delle istanze regionali). Il sistema di rapporti è stato in qualche modo ricondotto a una certa prevedibilità dall'istituzione di sedi extra-costituzionali di cooperazione tra esecutivi, regolati con legge ordinaria (Conferenza Stato-Regioni), e soprattutto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.



3) La procedura di revisione può essere rivista? C'è un dibattito dottrinale sull'argomento? Ci sono precedenti?

Sulla revisionabilità della procedura in astratto c'è stato e c'è dibattito nella dottrina: quella prevalente, però, tende a ritenere che le modalità concrete possano essere oggetto di revisione purché la soluzione a cui si giunge, da verificare concretamente, non sia tale da aggirare il carattere rigido e non flessibile della Costituzione⁴. In concreto la procedura è stata soggetta a revisioni in deroga (mantenendo la procedura del 138 Cost. come standard al di là di queste eccezioni *una tantum*), anche se poi le revisioni costruite su tali procedure in deroga, per lo più realizzate e interpretate per stabilire una rigidità maggiore, non hanno avuto esiti positivi: v. leggi costituzionali 1/1993 per la Commissione bicamerale De Mita-Jotti e 1/1997 per la Commissione D'Alema. Uno degli intenti era quello di sgravare le Commissioni Affari Costituzionali, già impegnate nell'attività ordinaria, dalle proposte di riforma, incardinandole in una sede *ad hoc*. Le Commissioni iniziavano ad operare solo come Commissioni di studio a inizio legislatura per poi essere rafforzate nei propri poteri dalle leggi costituzionali di deroga *una tantum* all'articolo 138 Cost. Questa fu allora una reazione al fallimento della prima Commissione sulle riforme, quella Bozzi, che aveva operato tra il 1983 ed il 1985 e che era rimasta solo Commissione di studio. Le leggi di deroga prevedevano anche una scansione di tempi e una disciplina diversa del referendum finale per accelerare il percorso nelle fasi ulteriori. Tuttavia questi due ulteriori fallimenti hanno dimostrato che intervenire con legge costituzionale di revisione sulle modalità di revisione senza avere prima un accordo effettivo sui contenuti si presta a complicare e non a semplificare la procedura. L'ultimo tentativo di approvare una legge di deroga *una tantum* fu fatto dal Governo Letta, nell'idea di farvi rifluire i contenuti della commissione governativa di esperti, ma fu abbandonato e il successivo Governo Renzi preferì incanalare quei contenuti in un disegno di legge governativo nel quadro della normale procedura dell'articolo 138.

III. LE RIFORME INFORMALI

A. Interpretazioni

1) Si possono considerare consuetudini o convenzioni costituzionali certe prassi o interpretazioni costanti? Sono contrarie alla Costituzione, frutto di un silenzio del testo costituzionale o sono in aggiunta o a margine della Costituzione? Qual è il loro effetto rispetto al testo costituzionale e all'ordinamento?

Le norme costituzionali della parte organizzativa coprono solo una parte dell'attività delle istituzioni e pertanto si prestano ad essere integrate da consuetudini vincolanti, da convenzioni stipulate tra le parti e da prassi dotate di una certa regolarità. Non è però agevole distinguere con chiarezza tra questi aspetti,

⁴ D. Oliver e C. Fusaro, "How Constitutions..", cit. p. 216



anche a seguito dei cambiamenti negli assetti del sistema dei partiti, prima e dopo il 1989. L'indebolimento dei partiti rispetto alla prima fase repubblicana ha ad esempio portato a riconoscere al Presidente della Repubblica margini maggiori di intervento. La figura presidenziale è quella tradizionalmente più ambigua perché l'obbligo generale di controfirma per tutti i suoi atti (art. 89 **Cost.**) non consente di distinguere precisamente gli atti presidenziali a cui il Governo dà un consenso notarile da quelli governativi a cui è invece il Capo dello Stato a dare un consenso notarile. Ad esempio, circa la nomina dei cinque giudici costituzionali, fino al 1989 il Presidente della Repubblica consultava prima le forze politiche secondo una prassi poi venuta del tutto meno. Più complessa, in seguito ai mutamenti delle leggi elettorali, la questione dell'esercizio dei poteri nomina del **Presidente del Consiglio** (art. 92 **Cost.**) e di scioglimento di una o entrambe le Camere (art. 88). Sulla nomina abbiamo assistito a un esercizio estremamente limitato del potere presidenziale nei casi in cui si sia configurata, come in ultimo col Governo Meloni, una legittimazione elettorale di fatto della maggioranza e del Presidente del Consiglio; il potere presidenziale si riepande, invece, all'inizio della legislatura nei casi nei quali non ci sia stato un chiaro vincitore o, più frequentemente, in caso di crisi *durante* la legislatura. Ciò è legato anche all'interpretazione che si è data dal 1989 del potere di scioglimento. Mentre sotto il primo sistema dei partiti si trattava sostanzialmente di autoscioglimenti decisi dal sistema dei partiti con ruolo notarile del Capo dello Stato, nonostante il fatto che la nuova legislazione elettorale avrebbe anche potuto portare a un uso del potere di scioglimento come deterrente verso le rotture post-elettorali dei patti di coalizione, si è ad oggi applicata una concezione presidenzial-assembleare dello scioglimento, per la quale una qualsiasi maggioranza, anche attivamente promossa dal Presidente della Repubblica e poi recepita dai partiti, può essere sufficiente a evitare l'anticipo elettorale ove le circostanze lo consiglino e ovviamente i gruppi parlamentari votino la fiducia. Questo ha portato anche a una certa oscillazione delle proposte di riforma costituzionale sulla forma di governo: nelle fasi di più intenso correttivo presidenziale vi è stata una maggiore domanda di passaggio a forme basate sull'elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica, nelle fasi in cui si affermava una legittimazione diretta del Presidente del Consiglio a stabilizzare invece una forma di governo primo-ministeriale.



2) La giurisprudenza (in particolare costituzionale) è all'origine di un arricchimento del diritto costituzionale (individuazione di nuovi diritti fondamentali, nuove norme costituzionali)? Come viene percepito questo arricchimento dagli attori politici o dalla dottrina? I capovolgimenti giurisprudenziali hanno determinato cambiamenti sostanziali e improvvisi nella prassi istituzionale? Come sono stati percepiti?

La crescita del catalogo dei diritti riconosciuti, del resto prevista dalla formula aperta di matrice giusnaturalista dell'art. 2 Cost. sulla base del quale la Repubblica anzitutto “riconosce” e poi anche “garantisce” i diritti, ha preservato (almeno finora) la Costituzione, in particolare la sua Prima Parte, da un eccesso di revisioni puntuali di aggiornamento, rese di fatto superflue e ha stimolato una legislazione ordinaria altrimenti più difficile da implementare, come nel caso delle cosiddette unioni civili, che, sulla base dell'art. 2 Cost., la stessa Corte ha ritenuto da regolamentare (v. sent. 138/2010). In linea generale questa giurisprudenza non ha suscitato particolari polemiche, specie sul lungo periodo. I diritti riconosciuti spesso dalla Corte prima che dal legislatore sono divenuti presto, qualora non lo fossero stati già all'origine, oggetto di ampio consenso sociale.

3) Gli sviluppi informali sono giustificati dagli attori legali, politici o dottrinali? Le revisioni formali hanno costituzionalizzato o, al contrario, messo in discussione gli sviluppi informali?

Le evoluzioni informali sono spesso accolte dalla dottrina con un atteggiamento complesso che per un verso prende atto di alcune innovazioni ormai penetrate nel corpo sociale, ma che per altro verso auspica anche una loro formalizzazione e razionalizzazione. Ad esempio, l'emergere anche sul piano nazionale di una forma di legittimazione diretta del Governo, in presenza di forme chiare di elezione diretta dei livelli sub-nazionali, sembra presentarsi come un esito positivo di una situazione in cui partiti deboli avrebbero ben maggiori difficoltà a realizzare intese post-elettorali stabili, ma difficilmente essa può dare dei frutti al di là del momento elettorale senza conseguenti disincentivi costituzionali alle crisi in corso di mandato. Va obiettivamente segnalato che la dottrina tende ad oscillare a seconda delle preferenze valoriali: suggerendo a volte il ritorno a un'interpretazione rigida e restrittiva della Costituzione, a volte la costituzionalizzazione di evoluzioni già avvenute, a volte l'introduzione di riforme volte a interrompere interpretazioni insorte e sgradite.

B. Rivoluzioni

1) Come valuta la dottrina il confine tra revisione e rivoluzione? Quali criteri vengono utilizzati per distinguerli?

In astratto la distinzione tra revisione della Costituzione e rivoluzione si misura sulla permanenza degli standard classici delle democrazie consolidate, di quella che l'art. 139 Cost. definisce sinteticamente la “forma repubblicana” e a cui la Corte costituzionale fa riferimento: riconoscimento dei diritti e separazione dei poteri. In concreto però, sin qui, se si esclude qualche settore molto minoritario della dottrina che si era opposta in occasione dei referendum alle due proposte di revisione più organiche, nessuna proposta di revisione è mai stata accusata di portare davvero a una frode alla Costituzione, tantomeno a una fuoriuscita dalla forma democratica. L'argomento è invece legittimamente usato in chiave politica per criticare i sostenitori in Italia dei Governi polacco e ungherese, ordinamenti nei quali il problema si è effettivamente posto.

2) La revisione totale o la sospensione della Costituzione è prevista dal testo costituzionale? Un candidato è stato eletto con la promessa di un cambio totale della Costituzione? Ha mantenuto la sua promessa?

In Italia non è prevista espressamente una forma di revisione totale del testo distinta da quelle parziali, ma non c'è un limite prefissato all'ampiezza della revisione. In genere vengono prospettate agli elettori riforme relative alla sola Seconda Parte della Costituzione, sulla forma di governo o sui rapporti centro-periferia, con risultati sin qui limitati, avendo il corpo elettorale votato **No** nel 2006 e nel 2016 sui progetti più ampi. Va, infine, segnalato che in vari casi influenti posizioni dottrinali vanno sostenendo tutta una serie di teoriche limitazioni implicite nei confronti delle revisioni costituzionali che non condividono nel merito.

3) Sono stati incostituzionali usi (o intenzioni di utilizzo) della procedura di revisione? Sono entrate in vigore revisioni costituzionali irregolari? Quali sono stati i loro effetti sull'ordinamento? Le violazioni della Costituzione sono state convalidate dall'autorità preposta al controllo della Costituzione (Corte costituzionale o altro)?

C'è stata polemica da parte di settori minoritari della dottrina per l'approvazione nel 1993 e nel 1997 di leggi costituzionali in deroga *una tantum* delle procedure dell'articolo 138 Cost., oltre che per l'analogo tentativo perseguito e poi abbandonato durante il Governo Letta. Tuttavia, fermo restando che la procedura di revisione è a sua volta revisionabile e che in astratto il problema potrebbe porsi se le eventuali modifiche indebolissero troppo la rigidità del testo (forse anche questo potrebbe rientrare nei



super-principi individuati dalla Corte), le soluzioni concretamente approvate non sembravano così rivoluzionarie e in ogni caso non hanno avuto esito positivo. Ogni tanto riemergono proposte di elezione di un'Assemblea costituente *ad hoc* per la revisione dell'intero testo o, più frequentemente, per una revisione organica della sola Seconda Parte, che sono a loro volta oggetto di polemiche dottrinali. Non sembra però realistico che le forze politiche rappresentate in Parlamento diano vita a una sede parallela per la revisione, con un'ulteriore elezione che, oltreché rispecchiare più o meno fedelmente gli equilibri politici delle Camere, porrebbe anche problemi nel rapporto con le Assemblee in carica. Se è vero che questa scelta porterebbe a una sede terza non divisa sull'asse maggioranza-opposizione rispetto a un Governo a cui non sarebbe tenuta a dare o a negare la fiducia, essa opererebbe comunque in un sistema politico segnato dalla frattura maggioranza-opposizione da cui potrebbe ben difficilmente astrarsi. Il dibattito sembra quindi destinato a restare confinato alle sedi accademiche, anche se in alcuni casi sono state proposte nel dibattito pubblico, per ora senza conseguenze effettive, proposte di legge di iniziativa popolare per l'elezione di un'Assemblea costituente.

4) Le difficoltà ad avviare una revisione formale della Costituzione sono all'origine di un'evoluzione informale di rottura con le istituzioni in essere? Come sono nate le nuove istituzioni? Hanno cercato di migliorare la procedura di revisione per evitare nuove violazioni?

A causa dei due aspetti già individuati di mancato compimento della transizione costituzionale post-1989 (formule elettorali almeno parzialmente selettive con frequente legittimazione post-elettorali dei Governi, ma assenza di disincentivi alle crisi successive; rafforzamento della forma di governo regionale e delle competenze regionali ma assenza di una sede parlamentare di cooperazione) si registrano diffuse polemiche e conflitti, talora parzialmente risolti dalla Corte costituzionale. Questo comporta che il dibattito nella nuova XIX legislatura resterà probabilmente vivo: almeno così sembra dimostrare la circostanza che è stato previsto di nuovo, a differenza degli esecutivi della XVIII legislatura, anche un ministro per le Riforme istituzionali (e la semplificazione normativa).