

Riforme della Costituzione e riforme della politica (notazioni di metodo su *se, come e cosa* riscrivere della legge fondamentale)*

di Antonio Ruggeri

(Professore di Diritto costituzionale, Università di Messina)

pubblicato su www.federalismi.it

Sommario: 1. Le riforme della Costituzione: se farle (l'orientamento *ottimista*, quello *scettico*, il *realista*). – 2. *Come* farle: il metodo “consensuale”, l'alternativa tra atti puntuali ed atti “organici” di revisione, e gli inconvenienti comunque derivanti dal ricorso alle procedure dell'art. 138, nonché ad altre ancora, astrattamente prospettabili. – 3. (*Segue*): La proiezione verticale del “come”: la naturale tipicità dei ruoli, rispettivamente giocati dalle leggi costituzionali e dalle leggi comuni, e l'uso “ragionevole” del linguaggio costituzionale. – 4. *Cosa* fare: la necessità di far partire l'opera riformatrice dalla parte sostantiva della Carta. – 5. (*Segue*): ... per quindi estenderla alla parte organizzativa, all'insegna del *principium cooperationis*. – 6. Una breve notazione finale a riguardo del paese, crescente equilibrio tra Costituzione e politica e del bisogno, il cui appagamento – per arduo che sia – non è più differibile, di una nuova, congrua disciplina della legge fondamentale.

1. *Le riforme della Costituzione: se farle (l'orientamento ottimista, quello scettico, il realista)*

La questione è antica; e, anzi, si trascina sempre più stancamente da anni, pur raggiungendo in alcuni momenti (e specie a seguito di talune vicende) punte di inusitata, animosa discussione, per quindi nuovamente acchetarsi ed avvolgersi sterilmente in se stessa.

* Relazione al Convegno su *La Costituzione tra mutamenti sociali e riforme*, Lecce 25 giugno 2007.

Una sorta di lungo e tortuoso andamento carsico, insomma, che, già con la sua stessa esistenza, sembra denotare un tratto tipico, ad un tempo, della progettazione costituzionale e della riflessione, sia politica che teorica, sopra la stessa: quasi che, appunto, non si riesca a fare a meno di guardare alla Carta senza pensare a sue future e più o meno organiche ed incisive riscritture, come pure di guardare alla politica ed al “sistema” dalla stessa composto, nonché ai suoi metodi o canoni e forme di svolgimento, senza prefigurarne la possibilità ed anzi la necessità di corposi cambiamenti, ponendone la effettuazione comunque in rapporto con quelli relativi alla Carta. Questi ultimi, con specifico riguardo ai meccanismi di organizzazione e di esercizio del potere, sono – come si sa – perlopiù visti in funzione dei primi. Si vuole, dunque, cambiare la politica *attraverso* il mutamento costituzionale. Diciamo pure che è la politica che non piace o – il che è praticamente lo stesso – che non piacciono le istituzioni, per come (*non*) funzionano e, perciò, per gli effetti di ordine politico (in accezione generale, siccome riferita al governo della *polis*) discendenti dalla loro azione, di modo che si vuol rimediare a taluni guasti di quella intervenendo su queste, a partire appunto dalle regole apicali dell’ordinamento che le riguardano.

Uno sguardo retrospettivo, di larga massima, ai dibattiti venutisi col tempo a formare, con specifica attenzione alle loro più recenti e radicate espressioni, mostra l’emersione di tre orientamenti, che potrebbero (sia pure in modo largamente approssimativo) essere qualificati come *ottimista* l’uno, *scettico* l’altro, *realista* infine il terzo.

Naturalmente, si tratta di connotazioni che risentono di personali opzioni di chi li osserva e ora rapidamente rappresenta, specie per ciò che attiene alla qualifica data all’ultimo indirizzo, che invece quanti si riconoscono nel primo ovvero nel secondo orientamento potrebbero a buon titolo rivendicare per sé: un indirizzo che, tuttavia, con le precisazioni che subito si faranno, può, a mia opinione, avere un suo spazio, *quodammodo* mediano tra quelli occupati dai primi due.

Il primo vede nella riforma (e, in ispecie, in una riforma a largo raggio, estesa all’intera seconda parte) della Costituzione la panacea dei mali che affliggono la politica. In fondo, è come se si dicesse che la Costituzione era sin dall’inizio “sbagliata” e che, comunque, lo è diventata col tempo, mostrandosi incapace di dare (se non un ordine) un orientamento alle dinamiche della politica e di incanalarne lo svolgimento al servizio dei fini-valori costituzionali, sì da apprestare a questi ultimi l’appagamento massimo possibile alle condizioni storicamente date.

È una tesi che vede la politica e la Costituzione come due vasi comunicanti: basta riempire fino all’orlo la seconda di nuovi e più adeguati contenuti per aversene

automaticamente il travaso nella prima, rigenerata e complessivamente riconformata nella sua stessa struttura, prima ancora che nelle sue movenze ed espressioni. Politica e Costituzione sono, dunque, viste come reciprocamente compenstrate, immedesimate, al punto da rendersi sostanzialmente indistinguibili: la Costituzione, in sé e per sé considerata, non è politica, pur essendo espressione di scelte di fondo riguardanti la società e lo Stato esse pure “politiche”; e, tuttavia, *fa* la politica, coi suoi principi e le sue regole commutandosi in pratiche di governo di vario segno, nondimeno diverse a seconda appunto del modo con cui è ridefinito il quadro costituzionale, degli strumenti e delle complessive risorse da quest’ultimo offerti alla politica per la realizzazione dei propri fini.

È ovvio che – anche a stare all’indirizzo ora succintamente descritto – le regole costituzionali non sono “tutto”, le vecchie come le nuove, e che perciò la sostituzione delle seconde alle prime richiede di essere accompagnata e seguita da regole ulteriori, esse pure usualmente definite “istituzionali” (in ragione dell’oggetto dalle stesse riguardato), di piano sottostante (prime su tutte le regole elettorali e, quindi, altre ancora, ospitate nei regolamenti camerati, in leggi comuni, ecc.). Nondimeno, si tratta di una sorta di “prolungamento” necessario del processo riformatore, in primo luogo coinvolgente la Carta.

Nei termini in cui è rappresentata, sia pure in modo largamente approssimativo e sbrigativo, la tesi in parola va incontro a non lievi difficoltà in ordine al suo accoglimento, prima su tutte quella legata al presupposto da cui essa muove e che configura come ancillare il rapporto in cui la politica sta rispetto alla Costituzione: una politica, dunque, totalmente inautonoma, priva di uno spazio suo proprio in cui potersi autodeterminare, sottratto all’opera onnipervasiva di una Costituzione “totale”, portata ad espandersi e ad occupare ogni angolo, sia pure il più remoto e minuscolo, dell’ordinamento e della società. Nel rimarcare il ruolo forte, schiacciante, della Costituzione, questa tesi – forse, senza compiuta consapevolezza sia delle sue ascendenze teoriche che delle implicazioni derivanti dalle sue applicazioni – si fa, a conti fatti, portatrice di una visione parziale e deformante sia della Costituzione che della politica, trascurando il dato elementare e di cruciale rilievo secondo cui l’esistenza di spazi rimessi all’autodeterminazione delle forze sociali e delle forze politiche è nella *stessa* Costituzione, è cioè uno dei valori portanti dell’ordinamento pluralista. Sicché, paradossalmente, nel momento stesso in cui si vorrebbe la massima espansione della forza della Costituzione, se ne riduce e svilisce, almeno in parte, la portata, privando di pratico senso uno dei principi-valori fondamentali della Carta, in cui si specchia ed esprime il pluralismo politico-istituzionale.

A questo errore di prospettiva sfugge l'indirizzo "scettico" (pur ricadendo in un altro, forse ancora più grave); un indirizzo che, anzi, esalta (a mia opinione, in modo abnorme) l'"autonomia" della politica, al punto da renderla immune dagli effetti conseguenti alle novità costituzionali. In una delle sue "varianti", quest'indirizzo considera sufficienti taluni mirati (e, per i più, circoscritti) interventi aventi per oggetto fonti non costituzionali per potersi dire esaurito il compito riformatore, di lì in avanti dovendosi piuttosto attivare processi di svecchiamento della politica nell'ambito (o nel "sistema") proprio di questa e, dunque, coi metodi e con le regole che le sono ugualmente propri.

L'indirizzo scettico, in realtà, si presenta – se così può dirsi – in due forme o "gradi" diversi: l'uno, cui si è appena accennato, maggiormente "possibilista", l'altro invece pessimista ad oltranza.

Il primo riconosce che qualcosa di buono le regole concernenti i meccanismi istituzionali possono invero fare nell'intento di migliorare i prodotti della politica; ma l'avvento di nuove (autenticamente *nuove*) e tanto più se consolidate e diffuse pratiche politiche (di *regolarità*, piace a me dire) non richiede il passaggio attraverso un più o meno corposo rifacimento delle *regole* della Carta, giovando allo scopo alcune misurate modifiche di atti subcostituzionali di organizzazione.

Al secondo e più alto livello di "scetticismo", invece, regole della politica e regole delle istituzioni sono viste come irriducibilmente separate, non comunicanti, quelle mostrandosi indifferenti a queste, siccome refrattarie a farsi da esse, nel bene come nel male, influenzare.

È una tesi che, specie nella sua più radicale espressione (ma anche nella forma più moderata), si rende problematicamente accettabile; e, se l'orientamento ottimista perviene, dal suo canto, ad esiti ricostruttivi comunque eccessivi, alimentando in modo indebito il "mito" costituzionale e, dunque, sovraccaricando di responsabilità e di attese la riscrittura della Carta, l'orientamento scettico (e, particolarmente, quello pessimista) pecca, di tutta evidenza, per difetto, risolvendosi a conti fatti in una delegittimazione irreparabile della Costituzione: non solo della... *futura*, in questa o quella sua espressione, ma, più ancora – se ci si pensa –, della *presente*, una volta acclarata (a dire dei sostenitori di questa opinione) la naturale impermeabilità della politica nei riguardi delle regole costituzionali, *quali che siano*.

Non occorre un lungo discorso a confutazione di questa tesi, che pure sembra ora ricevere nuova linfa da taluni ragionamenti fatti da raffinati e sensibili studiosi (e, tra questi, R. Bin, in www.forumcostituzionale.it, nonché, *amplius*, in *Quad. cost.*, 1/2007), a cui dire non di nuove e più o meno "organiche" riforme della Costituzione abbiamo bisogno bensì

unicamente di “politiche”, adeguate alla complessità degli interessi in campo, in una congiuntura (anche internazionale) oggettivamente non facile. *In nuce*, la tesi in discorso si risolve – piaccia o no a coloro che se ne fanno portatori (e al di là di ogni diverso avviso dagli stessi dichiarato) – nella negazione stessa della Costituzione quale *norma normans*, punto di unificazione-integrazione delle dinamiche che attraversano e pervadono l’intero ordinamento. Come dire, insomma, che se alla Costituente avessero pensato ad ingranaggi istituzionali diversi, nulla sarebbe sostanzialmente cambiato. A spingere la critica fino in fondo, tanto allora varrebbe estromettere dal “contenitore” costituzionale i congegni istituzionali: esattamente l’inverso, come si sa, di ciò che è storicamente avvenuto, le Costituzioni (e il riferimento è, ora, specificamente alla tradizione liberale dalla quale veniamo) essendo state “inventate” al fine di porre un limite al potere, originariamente incontenibile (“assoluto”), del sovrano, vale a dire per fissare talune regole (volendo, anche minime) alla politica.

L’ultimo indirizzo, quello che s’è detto mediano o “realista”, configura le relazioni tra Costituzione e politica non già in termini di immedesimazione e neppure, però, di rigida ed insuperabile separazione; è, piuttosto, un indirizzo che, pur riconoscendo – doverosamente – che politica e Costituzione parlano un diverso linguaggio, ammette che esse ugualmente s’intendano e, intendendosi, possano darsi mutuo sostegno. Ammette cioè l’*influenza*, in forme graduate in ragione delle regole e del contesto: un’influenza nondimeno non risolutiva, laddove non accompagnata da ulteriori novità, oltre che di livello subcostituzionale, specificamente riguardanti la politica e dalla politica stessa al proprio interno introdotte. D’altro canto, le riforme istituzionali – quale che sia il piano (costituzionale e non) al quale prendono corpo –, pur prefiggendosi l’ambizioso disegno di concorrere alla riforma della politica, nulla possono laddove non si facciano accettare dalla politica stessa; esattamente così come le regole proprie di questa (diciamo pure, le *regolarità*) riescono, per la loro parte, ad influenzare i processi produttivi ed applicativi delle regole giuridiche di qualsivoglia livello (a partire proprio da quelle costituzionali), in quanto si facciano accettare dalle istituzioni, siano esse d’indirizzo che di garanzia.

Si coglie qui, a mia opinione, quel doppio volto o quella doppia funzione, ad un tempo di *differenziazione* e di *unione*, che connota il complessivo rapporto tra *fatto* e *diritto* (nella specie, costituzionale), questo essendo, per sua indeclinabile vocazione, chiamato, per un verso, a *conformarsi* a quello ma anche, per un altro verso, ad operare per la sua incessante *riconformazione*: in un caso e nell’altro, *secondo valore* ed in rispondenza al canone (o alla tecnica) della *ragionevolezza*. Potremmo dire, per intenderci, che quanto si afferma nei due commi dell’art. 3 della Carta in merito al rapporto tra norme legislative e situazioni soggettive

possiede una generale valenza e può, dunque, essere portato a modello dei rapporti tra regolarità e regole, politica e Costituzione.

L'indirizzo realista, insomma, nella sua versione in cui specificamente mi riconosco, vede in circolo le regole costituzionali (ed istituzionali in genere) e le regole (o, meglio, le *regolarità*) della politica: la documentata inadeguatezza delle prime può determinare il mantenimento ed anzi l'aggravamento di taluni guasti dovuti alla cattiva formulazione delle seconde, come pure all'inverso, queste ultime, per il loro complessivo modo di essere, rendendo ineffettive le prime ovvero deviandole dal loro corso naturale ed anzi dandovi un senso complessivamente diverso da quello originariamente loro conferito (l'incidenza è, infatti, di ordine semantico, prima e più ancora che di effetti, l'una specie di regole concorrendo, per la sua parte, alla incessante rigenerazione dei sensi dell'altra).

Il circolo può, dunque, essere vizioso ovvero virtuoso, a seconda di come le une e le altre regole s'immettano ed operino in seno allo stesso, ricaricandosi senza sosta a vicenda.

Anche l'ordine temporale degli interventi non è privo di conseguenze di vario segno in merito al corso ed agli sviluppi di queste vicende. L'avvio del processo riformatore in seno al sistema politico, quale potrebbe aversi con l'aggregazione di talune forze politiche ovvero con la nascita di nuove, connotate da regole interne almeno in parte inusuali, può alimentare ed orientare nel giusto verso la progettazione costituzionale, dotandola di contenuti maggiormente adeguati a taluni diffusi bisogni fin qui non convenientemente fronteggiati. È vero, nondimeno, anche l'inverso; e talune esperienze della progettazione costituzionale, pur laddove quest'ultima non dovesse giungere in porto, possono dare la spinta decisiva per la nascita di nuove regolarità.

Voglio, ad es., sperare che, se sarà finalmente sepolto il "metodo" delle revisioni costituzionali (tanto più se a largo raggio) a colpi di maggioranza, ciò si dovrà all'avvento di una regola convenzionale siglata dalle forze politiche dei due schieramenti e conseguente alle vicende maturate nel corso degli ultimi anni. Naturalmente, nulla si oppone a che la regola stessa possa essere, come da tempo vigorosamente patrocinato da una nutrita e sensibile dottrina, "razionalizzata". Temo, tuttavia, che sia più realistico il mantenimento dell'accordo per via tacita piuttosto che farlo emergere alla luce del sole ed ospitare nel testo costituzionale; e ciò, per più d'una ragione. In primo luogo, in tal modo le forze politiche non sono obbligate ad uscire allo scoperto e ad ammettere di voler "dialogare" tra di loro: come se farlo fosse, appunto, una colpa... (uno dei tanti misteri irrisolti della politica italiana). In secondo luogo, la soluzione convenzionale si presenta di certo come la più duttile, mantenendo astrattamente integro il potere della politica di determinarsi diversamente,

secondo occasionali convenienze, a fronte dell'irrigidimento conseguente alla revisione dell'art. 138: mantiene e conferma, cioè, quel primato delle regolarità sulle regole cui la politica ben difficilmente è disposta a rinunciare. Ovviamente, le garanzie rispettivamente discendenti dall'uno ovvero dall'altro tipo di regole sono – come si sa – ben diverse. Nondimeno, per quanto sia consigliabile la soluzione della formale riscrittura delle procedure di revisione, nulla può di certo obbligare a porvi mano forze politiche a ciò indisponibili.

2. Come farle: il metodo “consensuale”, l'alternativa tra atti puntuali ed atti “organici” di revisione, e gli inconvenienti comunque derivanti dal ricorso alle procedure dell'art. 138, nonché ad altre ancora, astrattamente prospettabili

Quel che, nondimeno, va tenuto fermo, anche alla luce della non esaltante stagione riformatrice avviata nel 2001 e proseguita, con esito infausto, nella legislatura appena trascorsa, è la necessità, rispondente ad un vero e proprio “*metaprincipio*” costituzionale, di far luogo alle riforme con metodo *bipartisan*. Non tanto perché ciò costituisce una garanzia, altrimenti non ottenibile, della bontà delle riforme stesse: nulla, infatti, assicura che dietro i più larghi e convinti consensi stia un progetto di politica costituzionale connotato da interna coerenza e complessiva congruità rispetto ai bisogni di una società profondamente trasformatasi dal '48.

D'altro canto, fissato un *quorum* elevato per l'approvazione delle leggi di revisione (quello dei due terzi o altro ancora: i tre quarti, i tre quinti, i quattro quinti), non può ovviamente escludersi che esso sia raggiunto anche da uno solo degli schieramenti in campo, laddove confortato dall'esito della prova elettorale.

Il punto non è, dunque, qui ma altrove, non ammettendosi l'eventualità di revisioni e, tanto più, di riforme, nell'accezione ristretta e propria del termine (siccome, cioè, riferite ad innovazioni a largo raggio e profondamente incisive del dettato originario), che costituiscano il frutto del volere di una sola parte politica, quale che ne sia la consistenza e, ovviamente, il colore. Una Costituzione di parte – come mi affanno a dire da tempo – è una “non-Costituzione”, per la elementare ragione che la Costituzione è il “luogo” espressivo di valori omnicondivisi e di regole ugualmente accettate da tutti i giocatori in campo. L'uso “congiunturale” degli strumenti di normazione costituzionale (e, di riflesso, della stessa Costituzione) può costituire, come ha costituito, un “fatto”, a fronteggiare il quale – si convenga – non si dispone di risorse giuridiche adeguate, al di fuori della “resistenza” sul

piano culturale opposta da sensibili (ma minoritari...) operatori politici e da molti (ma inascoltati...) studiosi. Di qui, appunto, l'opportunità di mettere la Costituzione al riparo dai venti impetuosi ed imprevedibili di una politica irresistibilmente portata a debordare da ogni regola, persino da quelle dalla stessa politica forgiate ed immesse nel quadro costituzionale.

La questione del "metodo" (di parte ovvero consensuale) non è, poi, la sola decisiva al fine della riuscita del processo riformatore, per quanto da essa largamente dipenda il tasso – se così può dirsi – di effettività delle nuove regole costituzionali; un tasso nondimeno – è doveroso quanto amaro riconoscere – che non necessariamente o esclusivamente è da porre in relazione alla estensione dei consensi a sostegno delle regole stesse, non di rado assistendosi a deviazioni vistose da esse da parte delle stesse forze politiche cui se ne deve la introduzione (si rammenti l'antico, e tuttavia, ricorrente, vizio dell'"ostruzionismo di maggioranza", com'è stato efficacemente definito da una non dimenticata dottrina, ieri manifestatosi soprattutto nei riguardi delle previsioni relative agli organi di garanzia ed alle istituzioni di decentramento territoriale del potere ed oggi nuovamente tradottosi in pratiche lesive dell'autonomia di queste ultime, quale risultante dal nuovo titolo V).

Il *come* fare le riforme ripropone una questione ultimamente – come si sa – ampiamente discussa e, tuttavia, ben lontana dal rinvenire una soddisfacente soluzione, riguardante la portata delle riforme stesse e, in relazione a questa, le procedure correttamente utilizzabili.

Senza andare troppo indietro nel tempo, quando persino dalla massima autorità dello Stato si erano prefigurati, in un noto messaggio alle Camere, diversi percorsi praticabili in vista dell'adozione delle riforme, in buona sostanza si tratta di stabilire se la via tracciata nell'art. 138 possa essere seguita sia per modifiche ad oggetto circoscritto che per una riforma a largo spettro (coinvolga, o no, l'intera seconda parte della Carta).

Ovviamente, qui il discorso si intreccia con l'altro, che subito di seguito si farà, concernente il *cosa* fare. Oggi, i più larghi consensi si registrano attorno all'ipotesi di dar vita solo a poche e mirate innovazioni costituzionali, ritenendosi che buona parte delle *ulteriori* riforme istituzionali possa aversi al piano subcostituzionale. Senza negare l'opportunità di queste ultime (in merito alla quale, peraltro, tornerò ad intrattenermi anche più avanti), a me pare, invece, che una parte non secondaria di regole che la comune opinione vorrebbe ospitata da atti subcostituzionali convenga sia iscritta nel documento costituzionale. E, così stando le cose per le ragioni che di qui a breve si diranno, la questione si fa ancora più seria e complessa.

Si conoscono gli argomenti usualmente addotti da quanti ritengono impraticabili le procedure dell'art. 138 per riforme "organiche", perlopiù convergenti nel rilevare l'uso improprio, abnorme, che si farebbe dello strumento referendario, con palese, irreparabile incisione della volontà dei partecipanti alla consultazione popolare.

Non si possono, tuttavia, nascondere gli inconvenienti che ugualmente si avrebbero a seguire questa pur accreditata e largamente condivisa ricostruzione, ancora da ultimo riproposta da una sensibile dottrina con fini argomenti (R. Romboli, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, nonché in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti fra teoria costituzionale diritto interno esperienze straniere*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano 2007). Volendosi, infatti, dar vita ad un organico disegno riformatore, ci si troverebbe costretti a frantumare lo stesso, in modo diseconomico, in più atti, ciascuno ad oggetto (presuntivamente) omogeneo e circoscritto, tutti astrattamente suscettibili di essere assoggettati alla prova referendaria, laddove non approvati a maggioranza qualificata. Con il che la volontà dei votanti si troverebbe, a mia opinione, sottoposta ad uno *stress* ancora maggiore di quello cui andrebbe altrimenti incontro, sol che si consideri che, nel momento stesso in cui la volontà è manifestata, si ignora quale potrà essere la sorte non solo del progetto cui essa specificamente si riferisce ma anche degli altri. Ed è chiaro (perlomeno, così a me sembra) che ciascuno di noi potrebbe determinarsi in un modo diverso con riguardo al "segmento" di riforma oggetto di voto, qualora conoscesse le sorti dei "segmenti" restanti.

D'altro canto, la tesi in parola si espone al fin troppo facile rilievo secondo cui nulla essa è in grado di opporre a che le modifiche ugualmente si abbiano, pur laddove si portino fuori della soglia ideale per le stesse (in modo peraltro largamente approssimativo) tracciata. È vero che non di rado in diritto costituzionale si danno vincoli e limiti in genere la cui osservanza non risulti adeguatamente sorretta sul piano dei meccanismi sanzionatori. Solo che altro è l'oggettivo riscontro degli stessi, accompagnato dalla constatazione della esistenza di una lacuna di costruzione sul versante delle garanzie, ed altro ancora, come invece qui, l'assai dubbia esistenza dei vincoli e limiti medesimi, frutto di una elaborazione teorica che, per quanto diffusa ed accreditata, nulla di più può addurre a suo sostegno di un discutibile accostamento tra esperienze referendarie diverse, congiuntamente al riferimento ad una altrettanto discussa (e discutibile) giurisprudenza maturata con riguardo alle peculiari esigenze dell'abrogazione popolare (peraltro, la stessa dottrina favorevole alle sole revisioni puntuali non ha, ancora da ultimo, trascurato di rilevare i caratteri nondimeno diversi dell'una e dell'altra consultazione popolare).

Né le cose si metterebbero al giusto posto, seguitando in quest'accostamento e riferimento, con la introduzione di un giudizio previo di ammissibilità del referendum costituzionale devoluto alla Corte costituzionale (giudizio che dovrebbe, di necessità, essere previsto, per il caso che – a stare ad una proposta, ancora di recente, affacciata – si “razionalizzasse” il limite della specificità ed omogeneità dell'oggetto della revisione).

Per un verso, infatti, come è stato fatto opportunamente notare (ancora R. Romboli), potrebbe assistersi all'applicazione della sanzione dell'inammissibilità a carico di un atto (il referendum) laddove la radice del vizio starebbe, in tesi, nella legge dallo stesso assunta ad oggetto (sempre che revisioni non puntuali si ritengano, per ciò solo, viziate...); e tanto varrebbe allora – seguita a dire questa dottrina – dar modo di battere la via piana del ricorso diretto (da parte di una minoranza parlamentare o di altri soggetti ancora) d'incostituzionalità (a riguardo del quale, nondimeno, in disparte le serie e non in tutto rimosse perplessità da molti e da tempo avanzate circa la opportunità della sua introduzione, è da vedere se vi si possa realisticamente far luogo per il solo motivo della supposta eterogeneità dell'atto di riforma: una causa giustificativa, questa, che un domani, in un contesto segnato da rapporti di forza politica a parti rovesciate, potrebbe ritorcersi contro chi oggi se ne avvale).

Per un altro verso, poi, la tesi del giudizio previo sull'ammissibilità della richiesta referendaria espone al rischio di un coinvolgimento pesante (forse, davvero insopportabile) della Corte nel processo riformatore. Sia che la dichiarazione d'inammissibilità della richiesta referendaria si intenda come produttiva dell'effetto di consentire l'immediata entrata in vigore della legge e sia, all'opposto, che quest'ultima venga definitivamente preclusa (per l'ipotesi, tuttavia teoricamente inconsistente e forse pure praticamente non conveniente, che il referendum assurga al grado di elemento perfetto della fonte costituzionale), la pronuncia della Corte assumerebbe il sapore di un *atto sostanziale di legislazione costituzionale* (nell'un caso, “approvativo”, nell'altro “abrogativo”). Probabilmente, la critica non sarebbe sotto ogni riguardo pertinente ed irresistibile, ove si considerino le sostanziali manipolazioni dello stesso parametro, oltre che dell'oggetto, cui la Corte fa non di rado luogo. Si converrà, tuttavia, che altro è ciò che *di fatto* accade, ancorché ammantato delle vesti della garanzia o dell'applicazione costituzionale, ed altro ancora un verdetto dotato di effetti *per tabulas* di normazione costituzionale.

Temo che non vi sia un modo sicuro per sfuggire agli inconvenienti paventati sia dalla tesi qui non accolta che dalla stessa tesi nella quale, pur con riserve, mi riconosco. Innegabile è, invero, il rischio della deriva plebiscitaria, conseguente allo svolgimento di consultazioni popolari ad oggetto plurimo ed eterogeneo, nel mentre l'ipotesi da me stesso altrove

dubitativamente prospettata (in una nota a Corte cost. n. 12 del 2006, in www.forumcostituzionale.it) ed ora ripresa da altra, attenta dottrina (I. Nicotra, in occasione del Seminario di Modena sulle zone d'ombra della giustizia costituzionale nei giudizi diversi da quelli sulle leggi, in www.unimore.it) di dar modo di svolgere referendum “parziali” sulle leggi costituzionali, per potersi in modo adeguato concretare, richiederebbe proprio quel giudizio previo di ammissibilità che si è appena veduto essere esso pure problematicamente configurabile (oltre tutto, l'ipotesi stessa potrebbe aprirsi ad esiti contraddittori, quali si avrebbero in presenza di una normativa di risulta internamente sfilacciata, malgrado il controllo anticipato e... “sanante” svolto dalla Consulta, esiti quindi assai difficilmente riparabili pur con un'accorta attività legislativa “conseguenziale”).

Eppure soppesando gli uni e gli altri inconvenienti, il mantenimento della disciplina in atto vigente, con la sola novità (che da tempo anch'io auspico) dell'abolizione del *quorum* della maggioranza assoluta (magari con l'aggiunta, da alcuni patrocinata, della preclusione allo svolgimento del referendum laddove la legge sia approvata a maggioranza dei quattro quinti dei componenti ciascuna Camera), è forse la soluzione a conti fatti consigliabile: sia per la ragione per cui ancora più della omogeneità conta, con ogni probabilità, la organicità e coerenza dei documenti normativi, tanto più se – come s'è detto – vista in relazione ad una pluralità di testi ciascuno dei quali gravato da un'autonoma richiesta referendaria, e sia pure per gli effetti conseguenti alla consultazione popolare, quale che ne sia il segno. Assegnandosi alla pronuncia del corpo elettorale il senso di una *valutazione di sintesi*, complessiva, fatta dalla maggioranza dei votanti su un testo “organico” di riforma, ove dovesse aversi una conferma della legge ugualmente potrebbero aversene, anche all'indomani del voto (e proprio a motivo dell'ampiezza e varietà di dettato della legge stessa), modifiche ad oggetto circoscritto, senza timore di incorrere nella critica di frode alla volontà popolare. Allo stesso modo (e all'inverso), il rigetto della legge nella sua interezza non osterebbe al recupero di alcune sue previsioni, nelle quali non sarebbe dunque provato che stia la radice o la causa della bocciatura popolare.

Quel che, nondimeno, mi sentirei di escludere con sufficiente certezza è il ricorso a soluzioni procedurali dalla Carta impreviste (e, perciò, escluse...), da seguire *una tantum* (ma chi può mai impedire che abbiano a ripetersi?), in deroga al dettato dell'art. 138, o – di più e peggio – il ricorso ad un'assemblea costituente, nel presupposto (a mio modo di vedere, non dimostrato) che il modulo costituzionale possa essere utilmente adottato per le sole revisioni ad oggetto circoscritto (risultato, quest'ultimo, al quale temo che possa – sia pure

involontariamente – portare proprio la tesi favorevole a revisioni puntuali, di mera “manutenzione” del testo).

Anche a prescindere (ma non se ne dovrebbe...) dalla questione, pure di cruciale rilievo, per cui l’ipotesi di riesumare la Costituente appiattisce ed unifica due forme d’innovazione costituzionale bisognose di essere tenute separate (quella della discontinuità sul piano dei fini-valori fondamentali e l’altra della continuità, pure in un quadro organizzativo profondamente alterato), il rischio micidiale che si corre con l’istituzione di un’assemblea costituente è quello della totale, irreversibile delegittimazione della Costituzione vigente, peraltro non compensata da alcuna certezza circa il buon fine del lavoro riformatore svolto in seno all’assemblea stessa. Ci si è chiesti cosa sarebbe accaduto se, ad es., l’ultima Bicamerale, anziché portare il nome che aveva, avesse avuto il titolo di assemblea costituente? Quale Costituzione avremmo avuto, una volta ridotta in cenere la vecchia già al momento e col fatto stesso della istituzione di un’assemblea costituente, e conclusosi con un nulla di fatto il tentativo “riformatore”? O ci si illude che basti convocare nuovi “stati generali” per aver garantito l’accordo tra le opposte parti politiche, così come si ebbe – ma in un ben diverso contesto – nella fortunata stagione seguita alla fine della guerra ed alla nascita della Repubblica? Simboli e nomi – è ormai provato – non hanno una funzione meramente coreografica, di abbellimento; possono esprimere una capacità di trascinamento delle cose inusitata, non apprezzabile in tutta la sua portata se non col senno di poi, ma allora purtroppo è, non di rado, troppo tardi per porre rimedio a derive ordinali incontrollabili, che si ricaricano da se stesse col fatto del loro avanzamento, con un effetto a valanga non arginabile con le esigue risorse di cui l’ordinamento stesso pure al proprio interno dispone.

3. (Segue): *La proiezione verticale del “come”: la naturale tipicità dei ruoli, rispettivamente giocati dalle leggi costituzionali e dalle leggi comuni, e l’uso “ragionevole” del linguaggio costituzionale*

E infine. Dopo il “metodo” (consensuale) e l’ampiezza del processo riformatore, misurabile in ragione della organicità e coerenza interna allo stesso o, diciamo pure, della sua complessiva “ragionevolezza” (specie in rapporto col contesto in cui esso si cala ed opera), v’è la questione della profondità, quella che potrebbe dirsi la *proiezione verticale del “come”*.

Entra qui in gioco la complicata questione del linguaggio costituzionale, che ad un tempo si lega al *modo* dell'innovazione ed all'*oggetto* della stessa (al *cosa* fare), di cui dirò subito appresso.

Per strano che possa per più versi sembrare, ad oggi non si è raggiunta la necessaria consapevolezza circa il cruciale rilievo del linguaggio costituzionale, specie per l'aspetto della *intensità espressiva* ovverosia della *forza prescrittiva* (sostanzialmente intesa) dei termini di cui si compone; ed invece la buona riuscita delle riforme ha in larga misura proprio qui la radice da cui in modo continuo si alimenta e da cui più saldamente si tiene per potersi quindi far apprezzare.

Sono persuaso da tempo che si debba rifuggire tanto dall'eccesso di una troppo minuta ed estesa regolazione costituzionale quanto dal difetto di carenze espressive, di ordine sia sostantivo che procedimentale, che priverebbero gli enunciati costituzionali della necessaria capacità di vincolo, pur nei limiti in cui se ne può avere riscontro. E sono altresì persuaso che – fermo l'ordine gerarchico in cui stanno le leggi costituzionali e quelle comuni – si dia una *naturale tipicità dei ruoli*, a conti fatti apprezzabile *secondo ragionevolezza*, in ragione della quale le une non possono prendere il posto delle altre (e viceversa), dotandosi di una struttura nomologica non congeniale al tipo di appartenenza.

Certo, non si dà un metro sicuro in applicazione del quale far quindi luogo alla misurazione della profondità del linguaggio, ovverosia alla verifica della sua “ragionevole” conformazione strutturale. Eppure, non è chi non veda che l'equilibrio tra Costituzione e politica dipenda, oltre che dalla estensione dei campi coperti dall'una, proprio dal *modo* con cui essi sono coltivati, un eccessivo irrigidimento della disciplina costituzionale, conseguente al suo carattere indebitamente, irragionevolmente, minuto, essendo foriero di guasti non minori di quelli che potrebbero aversi per effetto di una disciplina sostanzialmente evanescente o, diciamo pure, arrendevole, siccome risultante da enunciati afflitti da una consustanziale, insanabile vaghezza e laconicità di dettato.

La puntualità di disposto – è appena il caso di rilevare – non dipende dalla quantità delle parole adoperate: al posto della formula dell'art. 70 della Carta la “maxiriforma” bocciata dal referendum del giugno dello scorso anno introduceva un nutrito elenco di proposizioni, nondimeno gravate da serie ipoteche concettuali e suscettibili – per pressoché unanime riconoscimento – di dar vita ad un fitto contenzioso non solo tra Stato e Regioni (già, per vero, alimentato in abbondanza dalla riforma del 2001) ma anche tra le stesse Camere, appunto a motivo della strutturale ambiguità che le connotava, della loro problematica

concordanza interna e, insomma, del modo complessivo con cui si presentava la “prosa” che le esprimeva.

Il *come* – dicevo – si converte qui nel *cosa*, diventa sostanzialmente indistinguibile da questo, per quanto si possano fare sottili ragionamenti sul piano teorico-astratto a dimostrazione della diversità della quantità delle parole rispetto alla loro “qualità”, alla capacità di generazione (e di delimitazione) di sensi.

4. Cosa fare: la necessità di far partire l'opera riformatrice dalla parte sostantiva della Carta

Si tratta, a questo punto, di stabilire *cosa* riformare e di quali nuovi contenuti dotare il dettato costituzionale.

Credo che nessuno ormai più discuta della necessità di mantenere il processo riformatore entro il recinto della seconda parte della Carta: in quest'ultima, anzi, come si diceva, facendolo sensibilmente arretrare, piuttosto che avanzare fino a coprirla per intero.

C'è al fondo di quest'idea la convinzione che l'equilibrio tra Costituzione e politica si giochi tutto quanto entro il recinto suddetto, le sole innovazioni di cui la Carta avrebbe bisogno essendo appunto quelle “istituzionali”, concernenti l'organizzazione ed i meccanismi di funzionamento degli elementi di cui essa si compone. Eppure, non poca, sensibile dottrina ha avvertito da tempo (specie con riguardo alle proposte affacciate in seno alla Bicamerale e, quindi, al testo di “maxiriforma” predisposto nel corso della passata legislatura) dei riflessi immediati, ancorché non... immediatamente visibili, che la riscrittura della seconda parte avrebbe avuto a carico della prima.

Le sole modifiche necessarie sarebbero, dunque, quelle “istituzionali”, con la consapevolezza tuttavia che cambierebbe ugualmente e sostanzialmente, seppur in varia misura, anche la prima parte. D'altro canto, la forma di governo e la forma di Stato (qui intesa nella sua propria e tradizionale accezione, che la vede riferita alle relazioni tra apparato governante e comunità governata) sono – al più concedere – separabili sul solo piano teorico- astratto, per comodità di analisi, ma fanno tutt'uno nel vivo dell'esperienza, in ragione delle mutue implicazioni che tra di esse si intrattengono. La qual cosa è, peraltro, pienamente confacente alla naturale armonia che s'intrattiene (e *deve* costantemente intrattenersi) tra parte e parte della Costituzione (e, per una stessa parte, tra i “segmenti” di cui si compone), nel loro fare appunto “sistema”.

Di qui, poi, taluni effetti, ad oggi – a me pare – non colti in tutto il loro spessore, a riguardo dei limiti alla revisione costituzionale, non esclusivamente costituiti, secondo opinione corrente, dai principi fondamentali dell’ordinamento ma altresì estesi alle regole necessarie all’implementazione di questi; regole, sì, suscettibili di riformulazione e tuttavia nei *soli* modi adeguati a mettere i principi al riparo dalla loro possibile, sostanziale, ancorché indiretta alterazione.

Di qui, però, anche taluni effetti che, all’inverso, portano a qualificare come *necessaria* la revisione stessa, ove si punti a darvi organicità e compiutezza; tanto più laddove dovesse essere ormai acclarata l’inidoneità delle regole originarie a servire al meglio i principi-valori fondamentali, in ragione del mutato contesto venutosi col tempo a determinare, nel mentre si nutrono fondate aspettative circa la maggiore idoneità allo scopo delle regole in cantiere (maggiori ragguagli sul punto, di cruciale rilievo, possono, volendo, aversi da un mio scritto che è in *Dir. soc.*, 4/2005).

Sono nondimeno persuaso che una “mezza” riforma sia peggio di una “non riforma”, proprio per gli effetti di sistema da quella discendenti; e l’esempio della riforma elettorale maggioritaria “dimezzata” sta qui sotto i nostri occhi ad ammaestrarci di quanto maggiori possano essere gli inconvenienti derivanti da riforme parziali o, come che sia, non portate fino alle loro ultime e coerenti conseguenze. Una sola notazione, di sfuggita ed anch’essa di metodo e non di merito, con riguardo alla riforma in parola, fatta – come si sa – oggetto di incontenibili, talora fantasiose, elaborazioni e di alluvionali commenti. Ebbene, a seguire l’opinione, largamente diffusa ed autorevolmente accreditata, secondo cui essa pure, a motivo della sua immediata incidenza sui meccanismi della forma di governo e sugli stessi equilibri della forma di Stato, richieda di venire alla luce con “metodo” *bipartisan*, tanto varrebbe – a me pare – che la definizione del sistema elettorale sia ospitata in legge costituzionale, sì da sottrarsi dunque, per norma di diritto e non solo in virtù di regola convenzionale, alla disponibilità della sola maggioranza di turno; a meno che ad accoglierla non sia un nuovo tipo di fonte, allo scopo “inventata” e tipizzata nella competenza, sulla falsariga di quanto si ha per le Regioni ad autonomia differenziata, e però rispetto a questa ulteriormente “rafforzata” (su ciò, anche più avanti).

Ad ogni buon conto, piuttosto che far sì che gli effetti delle novità istituzionali si producano in modo libero od incontrollato o, diciamo pure, imprevedibile altresì sulla prima parte della Carta, a me pare che convenga far partire il processo riformatore proprio da quest’ultima per quindi estenderlo, in modo lineare e coerente, all’organizzazione. La qual cosa non equivale – sia chiaro – a patrocinare l’intera riscrittura della Carta ma solo a

considerare disponibili all'innovazione, ad un tempo, le due parti in cui si articola il dettato costituzionale, conformemente peraltro all'indicazione, ancora di recente con rinnovati e pertinenti rilievi rappresentata da una accorta dottrina, che vede come largamente artificiosa la separazione tra le parti medesime.

L'idea di fondo, nella quale da tempo mi riconosco, è che laddove si danno interessi di “tono” costituzionale, veri e propri bisogni largamente e profondamente avvertiti in seno alla comunità statale, lì la Costituzione non possa restare muta; e che, solo di rimessa o di conseguenza, si renda necessario rivedere i meccanismi istituzionali in modo da renderli quanto più possibile funzionali in vista dell'appagamento di tali bisogni.

Una duplice, radicale obiezione può subito farsi a questo modo di vedere la questione delle riforme, l'una – convengo – sensata, l'altra invece a parer mio superabile.

Per un verso, se si pensa a come sono stati ultimamente redatti i progetti di riforma (da quello del 2001 relativo al titolo V all'altro di “maxiriforma”, più volte richiamato), si sarebbe invero tentati di consigliare di posare la penna sul foglio e di non aggiungere parola alcuna a quelle scritte, or sono sessant'anni, sulla Carta. L'obiezione, nondimeno, per quanto meritevole di ogni considerazione, prova forse troppo, obbligando a mettere da canto il proposito riformatore sia per questa che per quella parte della legge fondamentale, pur laddove ritenuto ormai non più differibile.

Per un altro verso, si è soliti dire che far distendere le riforme anche sulla prima parte fa correre rischi incalcolabili ai principi fondamentali dell'ordinamento, a motivo della maggiore contiguità (anche spaziale) riscontrabile tra l'una e gli altri. Un ragionamento, questo, che tuttavia finisce con l'avvolgersi in se stesso, una volta che si convenga – come la stessa dottrina che se ne fa portatrice si trova obbligata a convenire – che anche le modifiche della seconda parte possono riflettersi a carico dei principi, in forza del legame che ad ogni modo unisce le disposizioni della Carta, tutte in maggiore o minore misura ed intensità derivate dai principi stessi.

Il vero è che occorre una buona volta chiedersi se alcuni bisogni, diffusamente sentiti, siccome profondamente radicati nel tessuto sociale, possano essere interamente rimessi alla disciplina con legge ordinaria, così come oggi comunemente ritenuto sia in ambito politico che in seno alla dottrina.

Dalla salvaguardia dell'ambiente (nella sua più larga accezione) alla procreazione medicalmente assistita, dalle manipolazioni genetiche al testamento biologico, all'eutanasia, ai diritti dei conviventi, e via discorrendo, si tratta di beni della vita da tutti considerati di primario rilievo il cui assetto, a mia opinione, non può risultare unicamente da opzioni

politico-normative della sola maggioranza di turno. Se, infatti, si conviene che i beni stessi attengono alla “materia” costituzionale, di cui anzi compongono il nucleo concettuale più immediatamente qualificante ed espressivo, il *principio della corrispondenza tra materia e forma* richiede che la prima disciplina al riguardo debba essere offerta da fonte costituzionale, sia pure contenuta, conformemente alla propria natura, per intensità prescrittiva. Oltre tutto, si raggiungerebbe in tal modo un duplice vantaggio, per un verso dotandosi la disciplina in parola di una tendenziale stabilità che altrimenti non avrebbe e, per un altro verso, conseguendosi la convergenza di posizioni politiche non di rado sensibilmente divaricate pure all’interno di forze appartenenti al medesimo schieramento (il carattere “trasversale” di consensi e dissensi sulle questioni sopra accennate è innegabile).

Giusta l’indicazione di “metodo” sopra data in merito alle procedure da seguire in vista della realizzazione delle riforme, le leggi costituzionali vanno teoricamente viste come *strumenti di pacificazione*, di aggregazione politica attorno a regole fondamentali del gioco politico e della vita di relazione condivise, a motivo del loro stare sopra le parti; di contro, le leggi comuni *possono* essere (ma non è detto, naturalmente, che siano) *strumenti di divisione*, causa ed effetto allo stesso tempo di divisione.

Certo, come si è già accennato, si può astrattamente pensare anche a soluzioni diverse, “inventando” nuovi strumenti di normazione che si dispongano ad un piano intermedio tra quelli in cui stanno, rispettivamente, le leggi costituzionali e le leggi comuni; e, come si sa, gli esempi che vengono da altri ordinamenti non mancano (si pensi solo alle leggi “organiche”). Soluzione che, nondimeno, caldeggerei più per la parte organizzativa che per quella propriamente sostantiva, sì da rimarcare, anche per questo verso, il carattere strumentale della prima rispetto alla seconda. In ogni caso, è da tener fermo il principio – vero e proprio canone relativo alle regole del gioco, come tale indisponibile da parte di chi al gioco stesso partecipa – per cui talune “materie” (come quella elettorale) o taluni beni della vita, quali quelli sopra a mo’ d’esempio richiamati, non possano ormai più essere fatti oggetti di una normazione che sia frutto esclusivo della volontà delle forze di maggioranza.

Si può agevolmente obiettare che, laddove taluni scontri di vedute dovessero registrarsi attorno alle materie e questioni suddette (o altre similari), così come si sa essersi avuto e seguitare ad aversi, non si darebbero le condizioni perché la vagheggiata disciplina costituzionale venga alla luce, i bisogni sopra richiamati trovandosi pertanto privi di quell’appagamento, pur parziale, che comunque potrebbe aversi a mezzo di leggi comuni.

E sia. Nutro, tuttavia, seri dubbi che la perdurante mancanza di disciplina costituisca un inconveniente o, diciamo pure, un “male” maggiore di una disciplina *omisso medio* fornita

da atto espressivo di una maggioranza politica quale che sia. All'opposto, la convinzione che la disciplina stessa possa, a prima battuta, venire a formazione – ove si accolga l'ordine di idee qui patrocinato – unicamente con fonte costituzionale, può incoraggiare gli operatori politico-istituzionali a produrre il massimo sforzo per venirsi incontro, fissando in un documento da tutti sottoscritto un pugno di indicazioni idonee a porsi a base della futura, necessaria regolazione adottata in svolgimento delle stesse.

Non si pensi, peraltro, che la disciplina posta con legge comune perda, per ciò stesso, il proprio significato a fronte di quello posseduto dalla disciplina costituzionale. Quando, ad es., si riconosce un nuovo diritto (e, specularmente, un nuovo dovere), la fonte che vi fa luogo deve, di necessità, contenersi per estensione, restando dunque naturalmente assai ampio il campo rimesso alla fonte di attuazione, le cui soluzioni risultano, a conti fatti, determinanti al fine dell'appagamento dei bisogni dalle stesse riguardati (per questa ragione – faccio incidentalmente notare – le Carte internazionali dei diritti richiederebbero, a mia opinione, di essere eseguite esse pure con atto costituzionale o, quanto meno, con fonte “subcostituzionale”, ma sovraordinata alla legge ordinaria, qualora, come si è poc'anzi accennato, dovesse anche da noi farsi luogo alla sua introduzione; non nascondo, tuttavia, qui la mia preferenza, altrove argomentata, a favore della soluzione di più alto profilo, in linea con l'indicazione sopra data in merito alle innovazioni di ordine sostantivo, tanto più laddove appunto concernenti diritti fondamentali).

Dal mio punto di vista, le previsioni iniziali contenute in fonte costituzionale non trovano – contrariamente a quanto, invece, ritenuto dalla comune opinione – la loro giustificazione prima o, di più, esclusiva nell'esigenza di dotare la disciplina medesima di una protezione, dipendente appunto dalla sua forma, che altrimenti non avrebbe. La protezione, nei limiti in cui se ne possa avere in concreto riscontro, non tanto dipende dalla forma degli atti ovverosia dal “posto” dagli stessi occupato nella scala gerarchica, quanto da qualità intrinseche della regolazione in rapporto coi fini-valori fondamentali dell'ordinamento. Sono, insomma, le “*coperture*” di valore discendenti dai principi di base dell'ordinamento che, una volta acclamate a beneficio di alcune norme (costituzionali e non), danno la tutela; di modo che anche norme di legge comune possono risultare provviste di una formidabile capacità di resistenza al mutamento da parte di fonte successiva (essa pure comune e persino costituzionale), laddove *direttamente, immediatamente e necessariamente* serventi i valori fondamentali. La qual cosa, nondimeno, non toglie la vitale importanza del ricorso alle forme costituzionali con cui rivestire la prima disciplina dei beni della vita sopra indicati, sia per la valenza simbolica dalla stessa posseduta, sia ancora per i riflessi che potrebbero aversene sul

piano dell'interpretazione (essa pure variamente condizionata dalla natura della fonte) e sia, infine, per i contenuti nondimeno diversi dalla disciplina stessa esibiti per il sol fatto di dover venire alla luce per il tramite dell'incontro necessario tra le forze politiche degli opposti schieramenti.

(Segue): ... *per quindi estenderla alla parte organizzativa, all'insegna del principium cooperationis*

Il ricorso alle procedure più appropriate non acquista rilievo unicamente al momento della definizione dello statuto di base degli interessi sostantivi di “tono” costituzionale. Come si diceva poc'anzi, non minore è il rilievo della disciplina di attuazione; e, dunque, la funzionalità dei meccanismi ordinari di regolazione giuridica è di vitale importanza al fine dell'appagamento degli interessi stessi.

Entrano qui in gioco le riforme istituzionali (propriamente dette), delle quali ora può solo nuovamente confermarsi che alcune delle regole in cui esse si concretano richiedono, a mia opinione, di essere fissate nella Carta (mentre altre potrebbero trovare posto in fonte “subcostituzionale” ma “superprimaria”, nell'accezione sopra datavi), nell'intento di metterle al riparo da una politica tendenzialmente refrattaria a farsi da esse, in apprezzabile misura, “impressionare” e variamente limitare.

Non posso ora fare un elenco delle indicazioni che, a mia opinione, sarebbe opportuno che fossero contenute in fonte costituzionale (o “superprimaria”), in vista del conseguimento di quell'equilibrio tra Costituzione e politica ad oggi gravemente pregiudicato, di cui si è sopra detto. In un contesto segnato da forti tensioni e contraddizioni, nonché da un'accentuata e crescente complessità degli interessi in campo, che reclamano continue, laboriose e delicate operazioni di reciproco temperamento, il “metodo” della più larga partecipazione alla confezione delle leggi e degli atti di normazione in genere costituisce la maggiore delle risorse di cui può disporsi in vista dell'ottimale appagamento degli interessi stessi.

L'integrazione delle competenze è, a mia opinione, un fatto obbligato, in primo luogo sul piano delle relazioni tra gli organi della direzione politica. E così, riservare un cenno alla consultazione parlamentare sui decreti delegati ed anche – perché no? – sui regolamenti di delegificazione (ormai, in buona sostanza, non distinguibili dai primi e, invece, bisognosi di tornare ad avere una loro peculiare, complessiva connotazione) già in norma costituzionale (e rimandando, quindi, per i suoi ulteriori svolgimenti alla sede legislativa o regolamentare) può

costituire una garanzia di “cooperazione” sostanziale, effettiva, che altrimenti potrebbe non aversi a lasciare interamente “sommersa” la previsione in parola nei regolamenti parlamentari o nella legge 400 dell’88, sia pure opportunamente aggiornata, secondo quanto da alcuni proposto.

In fondo, si tratta qui di far luogo a qualcosa di simile a ciò che si ha già, ancorché a parer mio in modo complessivamente inadeguato, negli statuti delle Regioni: dove la formazione delle leggi e delle fonti normative in genere, siccome provvista di una prima base in fonte sovraordinata o, come che sia, dotata di forma diversa da quella degli atti regolati, dispone in astratto di garanzie circa il suo fisiologico svolgimento che invece strutturalmente non si hanno con riguardo ai regolamenti camerali (e consiliari), anche per effetto – come si sa – di una discutibilissima giurisprudenza che ne ha confinato il rilievo fuori dell’area dei giudizi sulle leggi. Che, poi, anche tale disciplina richieda, come dicevo, di essere irrobustita e svecchiata, specie appunto sul versante procedimentale (laddove accusa le più gravi e vistose carenze), è un altro discorso (di merito) che non può qui trovare lo spazio necessario alla sua esposizione.

Il vero è che il “modello” della separazione, ispirato ad una logica veterogarantista che pure, per ragioni storiche note, ha avuto particolare diffusione tra i banchi della Costituente, non può ormai più trovare (se mai davvero ha trovato...) accoglienza né in seno alla Carta né nel diritto costituzionale vivente. L’esperienza, anzi, sta qui sotto i nostri occhi ad ammaestrarci della impraticabilità della “logica” in parola, tanto al piano delle relazioni tra gli organi supremi dello Stato, quanto (e, forse, più ancora) al piano delle relazioni tra organi di livelli istituzionali diversi e, persino, tra organi appartenenti ad ordinamenti distinti (penso, ora, soprattutto ai rapporti con l’Unione europea). Solo che la “leale cooperazione” – com’è usualmente chiamata – si è a tutt’oggi svolta in modo largamente confuso ed improvvisato, in rispondenza a canoni (sia di prassi che di diritto) non sufficienti a contenere un fenomeno col tempo cresciuto e fattosi sempre più vario ed articolato al proprio interno, nonché ad incanalarne ed orientarne le manifestazioni verso esiti in apprezzabile misura soddisfacenti in ragione della complessità degli interessi in campo.

Una delle modifiche più urgenti – a dire di molti – del titolo V investe proprio i meccanismi di cooperazione, più ancora che i cataloghi delle materie o le formali allocazioni delle competenze in genere, una volta che si convenga che le definizioni lasciano, ad ogni buon conto, il tempo che trovano, non resistendo alla pressione degli interessi, alla loro strutturale ed indeclinabile mobilità, secondo quanto è peraltro ormai avvalorato da una imponente giurisprudenza costituzionale che – com’è stato efficacemente detto (in relazione

ad una nota vicenda ma con notazione dotata di generale valenza) – ha “riscritto”, e seguita infaticabilmente a “riscrivere”, il quadro costituzionale.

Così, pescando a caso tra gli esempi più ricorrenti nei dibattiti sulle riforme, in disparte la riforma di struttura delle assemblee parlamentari (e, segnatamente, della seconda Camera), che parrebbe afflitta da una maledizione invincibile, ed in disparte altresì l’attuazione (se del caso, con qualche non insignificante aggiustamento) della pur compromissoria e complessivamente inappagante previsione di cui all’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 (in merito all’“integrazione” della Commissione per le questioni regionali), è anche a mia opinione urgente trovare posto nella Carta novellata alle Conferenze ovvero, secondo un’argomentata proposta, alla Conferenza unificata, ridisegnandone le funzioni ed il ruolo in conformità del bisogno di “bilanciare” convenientemente l’“autonomia” decisionale, comunque riconosciuta agli organi statali della direzione politica, con l’esigenza di assicurare una partecipazione non nominale o di facciata delle Regioni e degli enti territoriali minori. Molte soluzioni, come si sa, sono state al riguardo studiate e molte potrebbero anche congiuntamente (e non necessariamente in modo alternativo) aversi: ad es., articolando i *quorum* funzionali in ragione dei tipi di decisione, stabilendo che alcune proposte della Conferenza possano essere, sì, rigettate ma non modificate ovvero gravando le eventuali modifiche di un onere motivatorio suscettibile di avere pratico, sostanziale rilievo nei giudizi di validità degli atti, e via discorrendo.

Quel che è certo, come si viene dicendo, è che la “cooperazione” risulta nella Carta sprovvista di una base idonea a sostenerla e ad accompagnarla nei suoi non di rado lunghi ed affannosi percorsi: si tratti della cooperazione tra enti (specie a base territoriale) che tra organi, particolarmente tra quelli della direzione politica nazionale, ma anche di questi con gli organi di garanzia (palesamente carente, ad es., il disposto del secondo comma dell’art. 136, in rapporto alle esigenze connesse all’attività legislativa “conseguenziale” alle decisioni della Corte, né, a conti fatti, buona si è rivelata la resa delle norme dei regolamenti camerali adottate al fine di darvi svolgimento).

6. *Una breve notazione finale a riguardo del palese, crescente squilibrio tra Costituzione e politica e del bisogno, il cui appagamento – per arduo che sia – non è più differibile, di una nuova, congrua disciplina della legge fondamentale*

Non posso, come dicevo, entrare nel merito delle molte proposte già affacciate e di altre che pure potrebbero essere delineate al fine di dare concretezza al processo riformatore (pur nei limiti propri di previsioni comunque bisognose di ulteriore svolgimento normativo, oltre che – naturalmente – di verifica nell’esperienza), su molte delle quali confesso di essere internamente combattuto ed oscillante. Di una sola cosa mi sento, tuttavia, sufficientemente sicuro e della quale non posso, in una sede come questa dedicata a notazioni di ordine generale, trattenermi dal sottolineare il complessivo significato; ed è che si dà – oggi, forse, più ancora di ieri – un *palese squilibrio tra Costituzione e politica* (par quasi superfluo dover ammettere, ad evidente detrimento dell’una ed a beneficio dell’altra).

Questo stato di cose dispone di innumerevoli testimonianze a sua conferma. Basti solo rammentare le vistose manipolazioni cui è andato soggetto il nuovo titolo V sia ad opera degli attori politico-istituzionali che per mano della stessa giurisprudenza: la più lampante riprova che la Carta, così com’è, non appare in grado di porre un argine adeguato a tendenze marcate della politica e devianti dal solco costituzionale. Ma si pensi ancora al disordine ormai endemico che affligge il “sistema” delle fonti (che, come già da tempo avvertito da una sensibile dottrina, di ... *sistematico* non ha proprio nulla), con riflessi negativi immediati a carico non solo della forma di governo (e del pur approssimativo equilibrio disegnato sulla Carta tra gli organi d’indirizzo, nonché tra gli stessi e gli organi di garanzia) ma – di più e peggio – della forma di Stato, col sacrificio che è quotidianamente sofferto dalla certezza del diritto e dalla certezza dei diritti (oltre che – non si dimentichi – dei doveri).

Davanti a questa realtà si aprono, in punto di principio, tre vie: l’una che considera impermeabile la politica a qualsivoglia canone, costituzionale e non (la tesi pessimista ad oltranza, di cui si diceva all’inizio) e che, pertanto, obbliga il diritto alla resa senza condizioni; l’altra – forse, oggi la più battuta – che non vede male in partenza la progettazione delle riforme, che tuttavia vorrebbe ridotte all’osso nella sede costituzionale ed invece estese al piano primario; infine, l’ultima, nella quale – come si è venuti dicendo – mi riconosco, favorevole ad una congrua, ragionevole (non esigua e però neppure eccessiva) disciplina di base costituzionale. Una disciplina che, innanzi tutto, ridefinisca in modo aggiornato gli obiettivi di ordine sostanziale (con interventi oculati sulla stessa prima parte della Carta, perlòpiù – come s’è veduto – a finalità additiva) e, quindi, in ragione di questi, predisponga

nuove sedi istituzionali, allo stesso tempo risistemando a fondo le vecchie, e ancora (e soprattutto) che inventi nuove fonti e procedure, “integrando” in queste ultime in modo compiuto ed equilibrato organi e soggetti, all’insegna di quel *principium cooperationis* che va sempre più configurandosi ad un tempo come *principio-fine* e come *principio-mezzo* (per l’appagamento degli altri principi): vero e proprio *Grundwert* e *Grundnorm* assieme di un ordinamento e di un’esperienza costituzionali che, così come sono, sempre più a fatica riescono a ristrutturarsi ed a svolgersi all’insegna dei valori fondamentali, vale a dire ad offrire a questi ultimi un soddisfacente appagamento, alle condizioni dei tempi, malgrado lo sforzo congiunto simultaneamente (ma, non di rado, in modo confuso ed approssimativo) prodotto da molti operatori ed a più livelli istituzionali.