
LA COSTITUZIONE MATERIALE DELLA TRANSIZIONE: DALLA DEMOCRAZIA CONSENSUALE ALLA DEMOCRAZIA COMPETITIVA

di Felice Giuffrè *
(14 ottobre 2008)

1. *Premessa.*

Sono trascorsi quasi sei lustri da quando, agli inizi degli anni Ottanta, si cominciò a discutere di riforme costituzionali di ampia portata come vitale necessità per il nostro Paese e si accese il dibattito in merito alle delicate questioni, di ordine procedurale e contenutistico, poste dalle istanze riformiste ⁽¹⁾.

Come è noto, nel tempo trascorso si sono succeduti i primi tentativi di autoriforma di sistema politico-istituzionale (che già taluni protagonisti di quella fase e, comunque, gli osservatori più avveduti, percepivano come ormai in fase, per così dire, degenerativa), la brusca rottura segnata dal fenomeno di “*Tangentopoli*” e dal mutamento dello scenario internazionale, i primi vagiti di quella che, in gergo giornalistico, è stata definita come la c.d. “*seconda Repubblica*” e, da ultimo, la crisi della stessa, che ancora non restituisce l’immagine di un modello istituzionale consolidato e capace di garantire, a tutti i livelli, la governabilità e la semplificazione del sistema politico diffusamente auspicato.

Nondimeno – anche se la transizione istituzionale italiana non appare conclusa e non può certo dirsi che l’evoluzione della forma di governo si sia consolidata in un sistema stabile e pienamente efficiente – si deve, comunque, riconoscere che non sono stati certo vani gli sforzi tesi alla costru-

* Professore associato di Diritto costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza - Università di Catania.

¹) Vale rammentare in proposito la c.d. “grande riforma”, proposta dal Partito Socialista Italiano agli inizi degli anni ottanta. In argomento, S. AMOROSINO, M. BACCIANINI (a cura di), *Una Costituzione per governare - La «grande riforma» proposta dai socialisti*, in *Quaderni di Mondoperaio*, n. 13, Padova 1981, *passim*.

zione una nuova prospettiva politico-istituzionale per il nostro Paese.

In esito al lento processo richiamato, infatti, sembrano consolidate talune *regolarità* – sia di metodo che di contenuto – che, in certa misura, si pongono come la cornice entro cui potranno muoversi i successivi interventi di riforma, ritenuti, vieppiù, necessari per stabilizzare e, magari, armonizzare, gli esiti di un cammino iniziato a partire dagli anni Novanta, con i primi *referendum elettorali*.

È possibile anticipare, comunque, come tutto il processo appaia segnato da una tendenza di fondo; quella per cui il cammino delle riforme istituzionali sembra procedere a forza di stimoli esterni al sistema politico, secondo procedure che si discostano dal modello prefigurato dai Costituenti, se non, addirittura, attraverso microrotture costituzionali che valgono a superare – con un riformismo che è stato definito “progressivo” o “di processo” ⁽²⁾ – i “blocchi” che, sistematicamente, si incontrano lungo la strada di ogni iniziativa di riforma.

2. *La democrazia consensuale come costituzione materiale della I Repubblica.*

La circostanza evidenziata in conclusione del precedente paragrafo appare strettamente correlata ai caratteri che la nostra forma di governo ha assunto nei primi cinquanta anni di vita repubblicana.

Come è noto, la divisione politico-ideologica che caratterizzava il nostro Paese alla fine del secondo conflitto mondiale si è riflessa in Assemblea costituente, determinando, per un verso, il compromesso tra la cultura cattolica, quella liberale e quella marxista sul piano dei valori fondanti la

²⁰ Per queste definizioni, C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente e forme di governo regionali*, in A. CHIARAMENTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna 2000, 56.

nuova casa comune repubblicana ⁽³⁾; per altro verso, sul versante dell'organizzazione costituzionale, una forma di governo parlamentare aperta e flessibile, frutto di una struttura costituzionale "a maglie larghe" e, dunque, suscettibile di essere integrata dalle regolarità della politica, tradotte in convenzioni ed in consuetudini costituzionali, ma anche nelle leggi in materia costituzionale e nei regolamenti parlamentari.

Come è noto, l'accentuata frattura ideologico-culturale sottesa alla competizione tra le maggiori forze politiche del Paese e le condizioni dello scenario internazionale di quegli anni impedivano tanto di accettare il PCI quale forza in grado di esprimere il Governo di un Paese saldamente incardinato nel blocco occidentale, quanto di considerare politicamente praticabile un'alleanza della Democrazia Cristiana con la destra missina, sebbene tale eventualità fosse stata, prima, sollecitata dalla Chiesa Cattolica alla fine degli anni Quaranta in funzione anticomunista e, poi, tentata alla fine degli anni Cinquanta con la brevissima esperienza del Ministero "Tambroni" ⁽⁴⁾.

In questo quadro il sistema era contraddistinto dalla non coincidenza tra l'*area della rappresentanza*, comprendente le forze politiche rappresentate in Parlamento, e l'*area della legittimità*, a cui accedevano solo le forze politiche legittimate a governare e che segnava i ristretti confini del ricambio politico possibile ⁽⁵⁾.

Tali circostanze determinarono la fisionomia del siste-

³() In argomento, tra gli altri, N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione*, Milano 1984, 32 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, ora in Id., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Milano 1997, *passim*; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002, 63 ss.

⁴() Per una ricostruzione di tali vicende, P. SCOPPOLA, *Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino 2001, 360 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc.Dir.*, XIX, Milano 1970, 657 ss.; I. NICOTRA, *Democrazia "convenzionale" e partiti antisistema*, Torino, 2007, 132 ss.

⁵() Così, G. SABBATUCCI, *La soluzione trasformista. Appunti sulla vicenda del sistema politico italiano*, in *Il Mulino*, marzo-aprile 1990, 172; P. SCOPPOLA, *Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro*, cit., 360. P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Itali.*, cit., 581 ss.

ma politico e della forma di governo italiana secondo i caratteri propri di una democrazia consensuale o consociativa. Si trattava di un sistema caratterizzato da un multipartitismo estremo ⁽⁶⁾, ma al contempo oligarchico, cioè capace di monopolizzare tutti i canali di rappresentanza degli interessi ⁽⁷⁾ e nel quale la mediazione politica non avveniva all'interno dei circuiti istituzionali, bensì nelle segreterie dei partiti ⁽⁸⁾. Ciò trovava specifiche refluenze nelle relazioni tra Parlamento ed Esecutivo, nell'equilibrio dei rapporti interni allo stesso Governo ed, infine, nella dialettica tra maggioranza ed opposizione.

Sul primo versante rileva la circostanza per cui – come in tutte le democrazie consensuali – i governi erano il frutto di una laboriosa negoziazione politica post-elettorale, finalizzata a stabilire gli equilibri tra i partiti, ma anche tra le componenti interne dei medesimi. Nel circuito della rappresentanza agli elettori era, invece, riservato solo il compito di determinare – attraverso il sistema elettorale proporzionale ed il meccanismo delle preferenze – il peso specifico di ciascun partito, delle correnti e dei singoli candidati. Le formule di maggioranza e la composizione delle compagini di governo erano sostanzialmente determinate per via extraistituzionale, appunto, attraverso i “vertici” tra le forze politiche, prima di ricevere formale consacrazione dinanzi al Capo dello Stato ed alle Camere.

Anche all'interno dell'Esecutivo i rapporti tra Ministri e Presidente del Consiglio erano segnati da una logica policentrica, sì da configurare – secondo talune interpretazioni – una struttura persino *acefala* ⁽⁹⁾. In ogni caso, il Presiden-

⁶⁾ Per questa definizione, L. ELIA, *Governo, cit.*, 654 ss.

⁷⁾ Cfr., S. FABBRINI, *La transizione contrastata. L'Italia dalla Prima alla Seconda Repubblica*, in A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soneria Mannelli (CZ) 2007, 9 ss.

⁸⁾ Nel senso riferito, G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, cit.*, 504 ss., osserva che “qualsiasi questione di carattere istituzionale, sociale o economico doveva essere questione ridotta all'interno della rappresentazione partitica della Nazione”.

⁹⁾ Ancora, S. FABBRINI, *La transizione contrastata, cit.*, 15.

te del Consiglio non avrebbe potuto esercitare – ed in effetti non esercitava – una reale funzione di guida dell’Esecutivo, atteso che ciò avrebbe minato la logica di coalizione e, dunque, la stessa sopravvivenza del suo Ministero. Tale condizione era ben riflessa nell’organizzazione del Governo, posto che la Presidenza del Consiglio dei Ministri – in particolare, prima della l. n. 400 del 1988, ma anche in seguito, sino al d.lgs. 303 del 1999 – non disponeva di un *budget* autonomo e di strutture di *staff*, necessarie, invece, per essere centro di elaborazione di politiche pubbliche e per esercitare il compito di coordinamento della compagine governativa in vista dell’attuazione delle prime. Il Presidente del Consiglio svolgeva, dunque, un ruolo di mediazione tra i Ministri, rappresentanti dei partiti di maggioranza, e non, piuttosto, un ruolo decisivo e di impulso, nella veste di capo della coalizione di governo ⁽¹⁰⁾.

La medesima logica consensuale o consociativa era, inoltre, evidente nei rapporti tra maggioranza ed opposizione. Come è noto, proprio l’impossibilità del sistema di governo di assicurare un’alternanza tra le grandi forze politiche del Paese alla guida della Repubblica determinava la necessità di costruire percorsi di integrazione politica che fossero estranei ad una dialettica maggioranza-opposizione fondata sull’aspettativa di alternanza alla guida del Paese ⁽¹¹⁾. Il Parlamento assunse, dunque, “la fisionomia di sede istituzionale di rivendicazione e promesse, in continuità con la rivendicazione politica e sociale”, sicché, regredendo dalla sua tradizionale funzione di controllore dell’Esecutivo, si fece “sede di razionalizzazione e perfezionamento di accordi extraparlamentari volti a garantire la pace sociale” ⁽¹²⁾.

In definitiva, la scelta del compromesso costituzionale

¹⁰⁾ Al riguardo, L. ELIA, *Governo, cit.*, 657, secondo cui l’esperienza della *leadership* degasperiana dal 1948 al 1953, nel corso della quale la nostra forma di governo si è avvicinata al modello britannico, costituisce solo l’eccezione che conferma una regola di funzionamento assimilabile alle dinamiche della IV Repubblica francese.

¹¹⁾ G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare, cit.*, 502 ss.

¹²⁾ G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare, cit.*, 505.

nel nome dei valori condivisi, che avrebbe dovuto condurre (come in effetti ha condotto) alla progressiva ricostruzione dell'omogeneità politico-sociale del Paese, ha ritrovato una prosecuzione sul piano parlamentare sotto il profilo delle scelte espresse dalla legislazione, che costituivano sovente espressione della mediazione politica tra la maggioranza coalizzata intorno alla DC e l'opposizione comunista ⁽¹³⁾. Di tale fenomeno costituivano plastica testimonianza, tanto la convenzione che attribuiva all'opposizione la Presidenza della Camera dei Deputati, quanto la disciplina tendenzialmente consensualistica dell'organizzazione dei lavori parlamentari sulla base dei regolamenti di Camera e Senato ⁽¹⁴⁾.

I riferiti caratteri della democrazia consensuale si traducevano, infine, nell'obiettivo difficoltà di riformare il sistema istituzionale. Tale circostanza, in realtà, era determinata dalla combinazione tra la procedura aggravata della revisione costituzionale (art. 138 Cost.) e la legge elettorale proporzionale, ma anche dalla logica complessiva del sistema politico-istituzionale, che, appunto in quanto consensuale o consociativo, tendeva a scoraggiare riforme costituzionali che avrebbero potuto alterare i delicati equilibri dell'originaria costituzione materiale.

Nonostante l'assenza di espresse previsioni costituzionali al riguardo, il sistema elettorale proporzionale ha rappresentato un elemento fondamentale della costituzione materiale dei primi cinquant'anni della Repubblica, proprio in vista della necessità di assicurare un percorso di integrazione politico-sociale del Paese ⁽¹⁵⁾. La sua valenza "proiet-

¹³) Cfr., P. SCOPPOLA, *Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro*, cit., 357 ss.

¹⁴) S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento: dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia*, cit., 399 ss.; P. CARETTI, *Le svolte della politica italiana nelle riforme dei regolamenti parlamentari*, cit., 581 ss.; nonché, più di recente, V. CASAMASSIMA, *L'evoluzione delle relazioni tra maggioranza e opposizioni parlamentari nella storia della Repubblica italiana*, in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, Pisa 2007, 37 ss.

¹⁵) In argomento, G. CHIARA, *Titolarità del voto e fondamenti costituzionali di libertà ed eguaglianza*, Milano 2004, 72 ss.; nonché, di recente, V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli 2007, 11, se-

tiva” della complessa realtà politico-ideologica italiana rappresentava, dunque, la garanzia della prosecuzione del compromesso costituente – anche in un sistema politicamente chiuso ad ogni ipotesi di alternanza tra maggioranza ed opposizione al governo del Paese.

La formula proporzionale, in particolare, tutelava tanto gli elettori non cattolici, che avrebbero, comunque, potuto votare altri partiti della coalizione di maggioranza; quanto l’opposizione comunista, che – sebbene impossibilitata a coltivare una concreta aspettativa di governare direttamente – poteva, comunque, confidare sulle già menzionate potenzialità inclusive del multipartitismo italiano.

Per tali ragioni, qualsiasi ipotesi di riforma istituzionale si scontrava con il deciso rifiuto dei partiti di mettere in discussione il principio della centralità del Parlamento e, in definitiva, “l’idea che ogni politica ‘nazionale’ sia sempre e soltanto politica ‘negoziata’”; ovvero con l’avversione delle medesime forze politiche nei confronti di un forma di governo maggioritaria, fondata sulla continuità – tipica del “governo di gabinetto” inglese – tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare ed Esecutivo e, dunque, sulla netta distinzione dei ruoli tra maggioranza ed opposizione in Parlamento ⁽¹⁶⁾.

3. *Il mutamento dei presupposti storico-politici della costituzione materiale repubblicana: “paradosso delle riforme istituzionali” e “legittime” rotture costituzionali.*

Le controindicazioni del modello consensualistico o compromissorio della forma di governo italiana, in termini di instabilità dei governi e di tendenza espansiva della spesa pubblica, potevano essere tollerabili sino a quando rappresentavano – dinanzi alla contrapposizione ideologica inter-

condo cui “il sistema elettorale proporzionale, ancorché non costituzionalizzato, era stato una delle fondamenta dell’edificio repubblicano del 1947”.

¹⁶⁾ G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare*, cit., 510.

na, alimentata anche dallo scenario internazionale – il prezzo della pace sociale e della coesione politica del Paese. Già a partire dagli anni Ottanta, però, la crisi delle ideologie e il progressivo allentamento della c.d. “logica dei blocchi” prefiguravano il conseguimento di quell’omogeneità politico-sociale auspicata dai Costituenti. Veniva meno, allora, una delle componenti fondamentali della prima costituzione materiale repubblicana e con essa anche la giustificazione della democrazia compromissoria; crescevano, invece, la domanda di governabilità e le istanze di partecipazione diretta dei cittadini alla scelta degli Esecutivi, cui avrebbe dovuto corrispondere il contenimento del ruolo dei partiti nel complessivo regime politico.

Tuttavia, proprio per i suoi caratteri strutturali, la forma di governo parlamentare-consensualistica presentava una sensibile capacità di resistenza alle riforme istituzionali, che pure avrebbero assecondato le tendenze ormai prevalenti nella dottrina e nell’opinione pubblica. Il dibattito sulle riforme istituzionali finì, quindi, per investire questioni di “metodo”, ponendo al centro della riflessione i caratteri ed i limiti della procedura aggravata prevista dall’art. 138 Cost. Proprio quest’ultima, infatti, sembrava favorire quella situazione di blocco che in dottrina era stata descritta nei termini del c.d. “paradosso della riforma istituzionale”⁽¹⁷⁾, volendosi sottolineare quella difficile condizione politico-istituzionale per cui “si vuole la riforma, perché non si riesce a decidere; ma la riforma della costituzione (...) è essa stessa la massima decisione ipotizzabile”⁽¹⁸⁾.

In effetti, posto che nei primi trenta anni di vita della Repubblica, le revisioni della Carta fondamentale avevano riguardato singole o, comunque, limitate disposizioni⁽¹⁹⁾ – il

¹⁷⁾ In questi termini, G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti su le fonti normative ed altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova 1985, 298.

¹⁸⁾ Ancora, G. ZAGREBELSKY, *op.loc.ult.cit.*

¹⁹⁾ Al riguardo, è possibile ricordare la l. cost. 18 marzo 1958, n. 1, che è intervenuta sulla XI disp.trans.; la l.cost. 9 febbraio 1963, n. 2, modificativa degli artt. 56 e 60 Cost.; la l.cost. 27 dicembre 1963, n.3, modificativa degli artt. 57 e 131 Cost.; la l.cost. 22 novembre

tentativo di giungere ad ampie riforme istituzionali (coinvolgenti la forma di governo, il modello di articolazione territoriale del potere, ma anche, inevitabilmente, la consistenza del modello di *Welfare*) alimentava i dubbi circa l'idoneità della procedura aggravata al fine di intervenire su un complesso eterogeneo di norme costituzionali.

Proprio sulla base di tale presupposto, a partire dagli anni Ottanta si sono succedute, con frequenza sempre crescente, proposte di modifica che, partendo dal richiamato assunto del "blocco delle riforme" – e cioè dalla constatata incapacità del sistema di autoriformarsi secondo le procedure legali all'uopo previste – ipotizzavano procedimenti alternativi che, magari in seguito alla redazione di un progetto di riforma da parte di organi costituiti *ad hoc*, avrebbero dovuto ritrovare la spinta per l'innovazione istituzionale in una legittimazione popolare espressa direttamente ⁽²⁰⁾, andando ben oltre la portata dello strumento referendario contemplato dalla vigente procedura di revisione dell'art. 138 Cost. ⁽²¹⁾.

1967, n. 2, modificativa dell'art. 135 Cost. e della VII disp.trans.; la l.cost. 16 gennaio 1989, n. 1, modificativa degli artt. 96, 134 e 135 Cost.; la l.cost. 4 novembre 1991, n.1, che ha modificato l'art. 88 Cost.; la l.cost. 6 marzo 1992, n. 2, modificativa dell'art. 79 Cost. Per una valutazione più approfondita degli interventi realizzati con la procedura aggravata, si veda R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA – A. PIZZORUSSO, 1995, p. 303 sgg.

²⁰⁾ Per una ricostruzione di queste proposte di riforma, cfr. C. DE FIORES, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giur.cost.*, 1993, 1541 ss. Sul dibattito che ha preceduto ed accompagnato i tentativi di riforma istituzionale, cfr. F. LANCHESTER, *L'innovazione istituzionale difficile: il dibattito sulla rappresentanza politica agli inizi della XI legislatura*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1992, 910 ss.

²¹⁾ In merito alla partecipazione diretta del corpo elettorale al procedimento di revisione, con strumenti diversi da quelli specificamente previsti nella disposizione dell'art. 138 Cost., è opportuno rammentare l'intervento della Corte costituzionale (sent. 10 novembre 1992, n. 470, in *Giur.cost.*, 1992, 4252 ss., annotata criticamente da N. ZANON) relativamente ad una delibera legislativa del Veneto. La legge, che si proponeva l'indizione di un *referendum* consultivo in merito ad un'iniziativa di revisione costituzionale "per la modifica di disposizioni concernenti l'ordinamento delle Regioni", è stata censurata – come è noto – dalla Corte sotto un duplice profilo. Per un verso, è stata esclusa la possibilità che un *referendum* consultivo regionale possa arrivare a condizionare "scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato" (sul punto, anche Corte cost., sent. 21 luglio 1988, n. 329, in *Giur.cost.*, 1988, p. 3969 ss., annotata da M. MAZZIOTTI di CELSO e G.M. SALERNO), quali il procedimento di formazione delle leggi statali. Sotto un altro aspetto, è stata sottolineata la "tipicità" del procedimento di formazione delle leggi statali (dunque, anche delle leggi di revisione costituzionale), che non avrebbe consentito l'inserimento nella

Al riguardo, vale rammentare come la forma solenne, la procedura aggravata di revisione ed il sindacato di legittimità delle leggi caratterizzino la nostra Carta, classificandola tra le costituzioni *rigide*. Tali elementi, comunque, valgono a rafforzare una differenza rispetto alla legge ordinaria, che – secondo autorevoli interpretazioni – esisterebbe già sul piano sostanziale e contenutistico ⁽²²⁾, anche con riferimento alle costituzioni *flessibili* ⁽²³⁾. La rigidità assolve allo scopo di garantire stabilità e certezza alla fonte dalla quale discende la validità e la legittimità di ogni manifestazione dell'ordinamento, secondo l'assetto consolidatosi nella dialettica delle forze politiche e sociali che determinano i principi fondamentali del regime ⁽²⁴⁾.

Proprio questo assetto, nascente dall'incontro delle forze molteplici che caratterizzano ogni comunità umana, è il dato sostanziale che si assume preesistere logicamente a

fase dell'iniziativa legislativa (del Consiglio regionale) di un elemento aggiuntivo come il *referendum* consultivo. Le considerazioni svolte dal giudice delle leggi, valgono a maggior ragione a proposito del procedimento di revisione costituzionale, che già contempla un intervento popolare diretto, ma solo "nella forma del *referendum* confermativo". In merito alla natura del *referendum* costituzionale, G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, 4 ss.; nonché, se si vuole, F. GIUFFRÈ, *A proposito dell'art. 138 Cost.: "legalità" e "legittimità" misure dei processi di riforma*, in 1989. *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, 1997.

²²⁾ Sul punto, con formulazioni differenti, S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova 1940, 281 s.; C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento delle revisioni costituzionali*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1952, 33 ss.; Id., *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 328 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1970, 197 ss.; E. FORSTHOFF, *La trasformazione della legge costituzionale*, in *Stato di diritto in trasformazione*, (trad.it.) Milano 1973, 199; C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, (trad.it.) Milano 1984, 16 ss.

²³⁾ Nonostante l'affermata distinzione concettuale e giuridica fra le norme costituzionali statutarie e le norme legislative ordinarie l'unico limite alla flessibilità, durante la vigenza dello Statuto albertino, veniva riconosciuto nella irrevocabilità e perpetuità della concessione dello Statuto da parte del Re. Cfr. P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione* in *Novissimo Digesto italiano*, XV, Torino 1968, 775; in senso contrario, A. PACE, *La causa della rigidità*, Padova 1995., 9 ss., che mette in evidenza come il documento costituzionale è, indipendentemente dalla previsione di una particolare procedura di revisione, «incommensurabile» rispetto agli altri atti della legislazione ordinaria e non può essere da questi modificato, salvo che la Costituzione stessa lo consenta.

²⁴⁾ Per questa nozione, P. BISCARETTI di RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1989, pp. 91 s.; F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc.Dir.*, XLII, Milano 1990, 797 ss., il quale attribuisce ad essa la capacità di identificare «le norme, i valori, le regole del gioco e le strutture d'autorità che legano il rapporto tra governanti e governati nei concreti ordinamenti».

quello formale espresso nelle carte costituzionali ⁽²⁵⁾. Ci si riferisce, quindi, al concetto di “costituzione materiale” per indicare il nucleo di valori, interessi e finalità politiche che si pongono come fondanti di un determinato assetto costituzionale e al quale devono risultare funzionali tanto le norme regolanti l’organizzazione e l’attività dello Stato, quanto la disciplina dei rapporti tra Stato e cittadino ⁽²⁶⁾.

Su tale premessa si chiarisce la valenza strumentale della costituzione formale per il perseguimento delle finalità determinate dal processo costituente, che si esaurisce nel momento in cui le forze e le ideologie che si esprimono in ogni comunità sociale raggiungono un assetto stabile ed equilibrato. Ebbene, quando gli strumenti organizzativi previsti e regolati dalla costituzione formale si rivelano inadeguati rispetto a tale assetto fondamentale o, comunque, divengono tali a seguito di rilevanti trasformazioni politico-sociali, il problema di una revisione della Carta costituzionale si ripresenta in maniera ineludibile.

Come è stato osservato, “la costituzione formale non è mai autoscopo” ⁽²⁷⁾; pertanto, la funzione di certezza e stabilizzazione ad essa attribuita, anche attraverso la previsione delle procedure di revisione aggravata, non può essere

²⁵⁾ Secondo l’insegnamento di C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano 1962, 169 ss.; Id., *Istituzioni di diritto pubblico, cit.*, 30 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale – Il sistema delle fonti del diritto*, I, Torino 1992, 20, il quale, in particolare, sottolinea come il rapporto tra costituzione formale e costituzione materiale non sia di “opposizione”, ma, anzitutto, di “derivazione” e di “condizionalità reciproca” in secondo luogo, in quanto la prima esercita innegabilmente una pressione razionalizzante sui rapporti “politici” su cui si basa la seconda, che, a sua volta, “domina” l’efficacia della prima.

²⁶⁾ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico, cit.*, 30 ss.; Id., *Costituzione, cit.*, 169 ss.; A. PIZZORUSSO, *Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali. (Artt. 134-139)*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, 705 s.; ma si veda, anche, C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico, cit.*, 197 ss., che distingue la “Costituzione in senso materiale”, indicante le forze politiche, ideologiche, sociali che, operando nella comunità statale, condizionano l’ordinamento e la “Costituzione in senso sostanziale”, come l’insieme delle norme, comunque prodotte, che formano l’ordinamento essenziale dello Stato; E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova 1990, 102 ss.; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1991, 8 sS., per il quale la “costituzione materiale” è il “nucleo essenziale della costituzione effettivamente vigente, perché poggiante sulla forza dei gruppi politici che hanno un peso nel gioco delle forze politiche in campo”.

²⁷⁾ Ancora C. MORTATI, *Costituzione, cit.*, p. 147.

assolutizzata ⁽²⁸⁾. Infatti, nel momento in cui emergesse nella percezione degli attori politici e dell'opinione pubblica la sua, anche parziale, inadeguatezza rispetto alle mutate condizioni storiche, sociali o politiche, pur permanendo attuali e vigenti i valori sui quali si fonda il patto costituente, si dovrebbe procedere ad una revisione costituzionale, ovvero attendersi la progressiva erosione della distanza che separa la costituzione materiale e la costituzione formale attraverso sospensioni, rotture costituzionali o interpretazioni storico-evolutive sostenute dalla nuova costituzione materiale del Paese ⁽²⁹⁾.

Tale scenario è proprio quello che ha caratterizzato l'esperienza riformista italiana; punteggiata di fallimenti, ma anche capace di spingere – sia pure assai lentamente – verso la razionalizzazione delle forme di governo nel senso di una democrazia maggioritaria e decidente. Non vi è dubbio, da questo punto di vista, che a partire dal biennio 1993-94, nonostante la formale continuità del Testo costituzionale, si sia chiusa nel nostro Paese l'esperienza della "prima Repubblica" e si sia verificata una "rottura" costituzionale che ha segnato l'avvio della lenta transizione verso la "seconda Repubblica" ⁽³⁰⁾.

²⁸() Neanche l'eventuale presenza di clausole di immodificabilità assoluta potrebbe garantire la stabilità di una costituzione di fronte ai mutamenti del contesto in base a cui è sorta. Tali clausole, peraltro raramente adottate, assumono, secondo l'opinione dominante, un significato meramente politico-programmatico non vincolante: cfr. C. MORTATI, *Costituzione*, cit., 185 s.; G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano 1971, 13 ss.; P. BARILE, U. DE SIERVO, *La revisione della Costituzione*, cit., 777; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 242.

²⁹() G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, cit., 17 ss., 45 ss.; parte della dottrina (A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, n. 107, 14 ss.) è indotta a confermare la tesi della inconfigurabilità di limiti impliciti alla revisione costituzionale partendo dalla considerazione che tali fenomeni di violazione della legalità formale, presenti in misura maggiore o minore in tutti gli ordinamenti, vadano evitati assecondando nella misura più larga possibile ogni revisione costituzionale che sia espressiva di una scelta di sovranità popolare e come tale legittima.

³⁰() Per questa interpretazione, G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda Repubblica*, in *St.parl.pol.cost.*, 1994, n. 103, 5 ss.; V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., IX; in senso contrario, invece, M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari 1995, 105 ss.; U. DE SIERVO, *Della vitalità del sistema costituzionale italiano*, in *St.parl.pol.cost.*, 1995, n. 108,

Al riguardo, il primo segnale, altamente simbolico, è stato rappresentato dalla presa d'atto dell'impossibilità di giungere ad una complessiva riforma della Costituzione seguendo la strada tracciata dall'art. 138 Cost. Su tale presupposto, si diede avvio alla "sperimentazione di un metodo nuovo", quello delle "bicamerali" ⁽³¹⁾.

La tendenza prese avvio dalla commissione Bozzi, istituita nel 1983, con compiti di studio e di redazione di progetti di riforma che – secondo quella prima esperienza – avrebbero dovuto seguire la procedura di revisione ordinaria. La medesima esperienza fu riproposta con la commissione De Mita-Iotti del 1992 e con la commissione D'Alema del 1997, i cui progetti sarebbero stati esaminati – per specifica previsione delle leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997 – sulla base di procedure derogatorie rispetto a quella disciplinata dall'art. 138 Cost.

Ciò che rileva, ai fini della presente indagine, è la circostanza per cui con il metodo delle Commissioni bicamerali i principali attori politici hanno accettato la necessità di una "rottura" costituzionale per giungere alle riforme istituzionali. Questo, infatti, sul piano giuridico è il fenomeno che determina con il ricorso a procedure diverse rispetto a quelle disciplinate dall'art. 138 Cost.

Occorre sottolineare, al riguardo, che il potere costituente, quale fonte prima "qualificante", si distingue per natura e per grado rispetto ai poteri da esso "costituiti", tra cui rientra anche il potere di revisione costituzionale ⁽³²⁾, ne deriva – secondo un orientamento teorico – l'inidoneità di una legge di revisione a modificare la norma sulla produzione (art. 138 Cost.) ad essa sovraordinata ⁽³³⁾ e da cui trae fon-

5 ss.; C. PINELLI, *Ancora Costituzione della Repubblica o Repubblica senza Costituzione*, in *St.parl.pol.cost.*, 1995, n. 107, 29 ss.

³¹() V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., 9.

³²() Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., 139; C. MORTATI, *Costituzione*, cit., 205 ss.; P. BARILE, *Potere costituente*, cit., p. 445 ss.; A. PIZZORUSSO, *Revisione della Costituzione*, cit., 708.

³³() A. ROSS, *Diritto e giustizia*, Torino 1965. 75 ss., nonché, ma in forma problematica, ID., *Sull'autoriferimento e su un "puzzle" nel diritto costituzionale*, in *Critica*

damento e validità formale lo stesso procedimento di modifica della Costituzione. Pertanto, nel rapporto tra fonte sulla produzione e fonte di produzione il principio di non contraddizione dell'ordinamento viene assicurato dal *criterio di gerarchia* ⁽³⁴⁾ e, dunque, dal principio secondo cui "nessuna fonte può creare altre fonti aventi efficacia maggiore o anche uguale a quella propria, ma solo fonti di efficacia minore" ⁽³⁵⁾. Con ciò non si intende negare del tutto la possibilità

del diritto e analisi del linguaggio, Bologna 1982, 205 ss. Cfr., altresì, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 101 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1994, 124 ss.; A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, R. TARCHI, *In difesa dei valori della Costituzione*, cit., 381 s., rilevano come "la rottura dei meccanismi procedurali ivi previsti (nell'art. 138 Cost.) (...) così come un eventuale ritocco dei principi supremi (...) della Costituzione del 1948, darebbe luogo, inevitabilmente, ad un "mutamento di regime""; V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito*, cit., 101 ss. e *passim*, rileva che, in un prospettiva di Costituzione sganciata da qualunque fondamento esterno, non si può fare a meno di considerare irrettrabile la procedura di revisione di cui all'art. 138 Cost., rappresentando essa la "regola di esclusione", delimitante l'ambito del "diritto costituito"; in forma dubitativa cfr. P.A. CAPOTOSTI, *Commento al messaggio del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991*, in *Giur.cost.*, 1991, 3229; *contra* S.M. CICCONE, *Revisione costituzionale*, cit., 149 ss. Per A. CERRI, *Commento al messaggio presidenziale*, in *Giur.cost.*, 1991, 3235, accertare la possibilità che la legge di revisione modifichi la norma che stabilisce la sua stessa procedura è problema di interpretazione della Costituzione, poiché sarebbe proprio questa a stabilire l'ambito di operatività e l'oggetto della legge di revisione. Inoltre, lo stesso A. ritiene che la garanzia, offerta dalla procedura di cui all'art. 138 assisterebbe anche la decisione di modificare la stessa, che, dunque, "non potrà maturare se non quando le esigenze sottese alla procedura originaria siano, in effetti, venute meno". Entrambi gli argomenti, tuttavia, sembrano provare meno di quanto dovrebbero. In ordine al primo, si può osservare che ricostruendo il rapporto tra fonte sulla produzione (la norma dell'art. 138) e fonte di produzione (la legge di revisione) come una relazione di sovraordinazione-sottordinazione per ragioni di natura logico-giuridica, la scelta sulla modificabilità-immodificabilità non si dovrebbe poter ritenere disponibile. Così, se attraverso la ordinaria procedura di revisione si modificasse la norma dell'art. 138 sarebbe interrotto il rapporto di derivazione tra la fonte ed il suo prodotto, rompendosi, per ciò stesso, il circuito della legalità costituzionale. D'altra parte, il venir meno delle esigenze di garanzia che avevano caratterizzato il processo costituente in relazione alle norme sulla revisione costituzionale non appare un argomento tale da far ritenere superato o superabile un limite di natura logico-formale. Al più, la eventualità appena prospettata (cioè, la cessazione delle originarie ragioni di garanzia) significherebbe il superamento di ogni ostacolo ove si accogliesse la tesi (così, C. DE FIORES, *La commissione bicamerale*, cit., 1561) che considera il procedimento di revisione un limite di carattere sostanziale, relativo all'equilibrio tra elementi di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa, voluto dal costituente con la formulazione dell'art. 138 Cost.

³⁴() A.M. SANDULLI, *Fonti del diritto*, in *Noviss.Dig.it.*, Torino 1968, 525.

³⁵() G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 5, 101 ss., ove, peraltro, si osserva come dalla superiorità "concettuale e giuridica" della norma che prevede il procedimento di revisione, rispetto alla norma prodotta con lo stesso procedimento, deriva anche "l'impossibilità costituzionale di eliminare il controllo di costituzionalità sulle leggi, che è la conseguenza del regime giuridico della Costituzione come norma rigida, sancito dall'art. 138 cost." Sembra negare, sulla scia di Alf Ross, la modificabilità dell'art. 138 Cost. anche S.

di modificare o derogare all'articolo 138 Cost., ma evidenziare come nelle operazioni revisionali di questo tipo sia insito un elemento di discontinuità della legalità formale che non appare trascurabile. Infatti, se non si può sostenere che la modifica o la temporanea deroga della procedura di revisione determinano un soluzione di continuità dell'ordinamento giuridico, occorre, tuttavia, distinguere i parametri ai quali rapportare il giudizio circa la validità della procedura, tanto in ordine alla "legalità", quanto in relazione alla "legittimità".

Per superare "la confusione terminologica quasi babelica che domina questo settore" ⁽³⁶⁾, la "legittimità" può essere ricondotta al *rapporto di coerenza con la costituzione materiale* ⁽³⁷⁾ e, quindi, alla corrispondenza di un determinato ordinamento al nucleo di valori e principi fondamentali propri delle forze e delle ideologie attorno a cui si regge l'unità politica di una comunità ⁽³⁸⁾. La "legalità", invece, evoca la ne-

BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, 431 s., il quale, però, prende atto di una prassi, costituzionalmente rilevante, fondata su una "concezione debole" della disciplina costituzionale di revisione;

³⁶⁾ C. SCHMITT, *Il problema della legalità*, in *Le categorie del "politico"*, a cura di G. Miglio - P. Schiera, Bologna 1972, 284.

³⁷⁾ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 29; A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol.dir.*, 1991, 665, il quale si esprime in termini di "doppia legalità" che caratterizzerebbe lo Stato costituzionale ordinato secondo una scala di valori sostanziali superiori; in questo contesto si distinguerebbe una "razionalità rispetto al fine", che coinciderebbe con la "legalità" in senso stretto e una "razionalità rispetto ai valori" che, invece, coinciderebbe con la "costituzionalità", da intendere come legittimità in senso sostanziale. Sul punto, ancora, C. SCHMITT, *Il problema della legalità*, cit. 284 ss., il quale evidenzia la differenza intercorrente tra l'accezione del termine "legale" nel linguaggio giuridico anglosassone ed in quello europeo-continentale. Mentre nel primo "legale" corrisponde senza riserve a "giuridico" o conforme al "diritto", sicché non è esprimibile l'antitesi o la non perfetta coincidenza tra ciò che giuridico e ciò che è legale, nel secondo, ed in particolare inizialmente nella terminologia giuridica francese, il concetto di "diritto" non si identifica semplicemente con la "legalità", ma si completa e si integra, anche e necessariamente, con il parametro della "legittimità". Da ciò deriva che un sistema in sé coerente dal punto di vista formale-funzionale, potrebbe non esserlo dal punto di vista sostanziale-contenutistico, risultando, così, viziato in radice il giudizio sulla sua validità complessiva; A. PASSERIN D'ENTREVES, *Legalità e legittimità*, in *Studi in onore di E. Crosa*, II, 1960, 1305 ss.; G. LOMBARDI, *Fedeltà*, in *Enc. Dir.*, XVII, Milano 1968, 170, che sottolinea come la "legittimità" non sia un parametro unico "per ogni Stato, tempo e luogo", ma diversificato in relazione ai diversi modelli di costituzione a cui viene riferito ed ai valori e principi in essi espressi.

³⁸⁾ In senso sociologico Max Weber parla di "legittimità" quale "fondamento di

cessaria conformità delle fonti del diritto ai criteri formali posti dalle norme sulla produzione, nell'ambito di un ordinamento costituito.

Se è così, la prima non esaurisce e non si identifica completamente con la seconda; anzi, la *legalità* rappresenta soltanto uno dei "valori", sia pure di rilevanza fondamentale, tra quelli che costituiscono il metro di giudizio della *legittimità*.

Sulla scorta di queste premesse non sembra praticabile una valutazione in termini di *legalità* delle proposte di revisione costituzionale che si discostano dalla procedura di revisione prevista dalla Carta costituzionale. Ciò non tanto (o non soltanto) per una presunta violazione di un limite implicito voluto dal costituente, consistente nell'equilibrio tra strumenti di democrazia diretta e strumenti di democrazia rappresentativa⁽³⁹⁾, quanto per la rottura del "circuito della legalità", fondato sul rispetto del *principio gerarchico di non contraddizione* tra fonti sulla produzione e fonti di produzione.

Il tentativo di introdurre nuovi (ed anche, probabilmente) più efficaci strumenti per realizzare le riforme istituzionali (commissioni bicamerali, procedure "alleggerite" o "aggrava-

diritto" sul quale si regge ogni "potere" e che deve caratterizzare la rappresentazione di questo, tanto in capo ai governanti, quanto in capo ai governati. In particolare, continuando a seguire l'impostazione weberiana, la "legittimità" è presupposto, non soltanto dell'assetto di potere di tipo "razionale-legale", aderente al rispetto formale delle regole e delle procedure *statuite* dalle fonti sulla produzione, ma anche di quello "tradizionale", fondato sulla validità *sacrale* della tradizione e della consuetudine, e di quello "carismatico", a sua volta costituito sull'adesione *emozionale* alla volontà del "capo carismatico". Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, Milano 1961, II, 258 ss.

³⁹⁾ In questo senso C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, cit., 1559 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Commento al messaggio del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991*, cit., 3229 ss. il quale, pur sostenendo la necessità di verificare l'incidenza o meno di una modifica dell'art. 138 in relazione ad un limite che contribuisce all'identificazione del vigente ordinamento, conclude che – essendo quest'ultimo a carattere "semi-rappresentativo", comprendendo cioè al suo interno, accanto ai normali istituti di rappresentanza indiretta, anche consistenti istituti di democrazia diretta – un'eventuale modifica della procedura di revisione che sposti l'attuale equilibrio a favore dei secondi (per esempio, come prospettato, attraverso l'introduzione del *referendum* obbligatorio) non inciderebbe sui valori essenziali e sui principi supremi, alla cui osservanza è condizionata la conservazione del vigente ordinamento costituzionale.

te”, Assemblea costituente), senza, tuttavia, provocare contestualmente anche una momentanea fuoriuscita dalla legalità formale non sembra, pertanto, realizzabile nemmeno utilizzando l’art. 138 per apportare modifiche o deroghe alla procedura prevista dalla medesima disposizione.

Tuttavia, come anticipato, non è detto che l’utilizzazione di una procedura *extra-ordinem* comporti automaticamente una frattura nella continuità dello Stato e l’instaurazione di uno nuovo ordinamento ⁽⁴⁰⁾. Di fatto, in alcune fasi della vita di una costituzione alcuni mutamenti divengono indispensabili, per garantire la funzionalità dei principi di organizzazione rispetto ai valori fondamentali del modello di convivenza. Se le procedure costituite per la revisione non risultano idonee a conseguire questi mutamenti ⁽⁴¹⁾, sarà inevitabile riconoscere la validità, sotto il profilo della legittimità sostanziale, di tali “microrotture” ⁽⁴²⁾ della legalità costituzionale, che consentono un riallineamento tra circuito formale e fondamento sostanziale dell’ordinamento, che altrimenti correrebbe il rischio di rimanere travolto ⁽⁴³⁾.

⁴⁰⁾ V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato*, in *Stato, popolo e governo*, Milano 1985, 4 ss., 48 e la bibliografia più significativa ivi richiamata.

⁴¹⁾ A questo proposito, con riferimento specifico al caso italiano, G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, cit., 298, parla di “paradosso della riforma istituzionale”, evidenziando come nella attuale situazione politica ed istituzionale “si vuole la riforma, perché non si riesce a decidere; ma la riforma della costituzione (...) è essa stessa la massima decisione ipotizzabile”.

⁴²⁾ Si veda anche P. LOTTITO, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 596, che, affermando il carattere di plebiscito del referendum di indirizzo ex l.cost. 2/1989 sul conferimento del mandato costituente al Parlamento europeo eletto nello stesso anno, ammette che l’evoluzione dell’ordinamento possa passare per una “microrottura” della Costituzione, purché sia fatto salvo il “nucleo fondamentale” della stessa.

⁴³⁾ P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della costituzione*, cit., 789, ricordano che “la fonte di giustificazione delle sospensioni costituzionali risiede nella necessità di salvaguardare l’esistenza stessa dell’ordinamento, che si pone come fonte suprema e diretta del diritto (...) È infatti concettualmente impossibile che ogni eventualità sia prevista e regolata da un regime costituzionale: vi saranno sempre delle situazioni nelle quali dovranno riemergere le forze politiche sottostanti per riempire quegli spazi lasciati vuoti dalla carente previsione costituzionale”; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 468, ritiene ammissibili modificazioni della Costituzione anche in forme diverse da quella disciplinata dalla stessa, cioè per vie extra-legali e formalmente rivoluzionarie, purché aderenti “al principio democratico e agli altri principi fondamentali del sistema”; ciò a maggior ragione nel caso in cui “servissero a salvare o ricostituire il sistema costituzionale, minacciato o violato da altri

Al riguardo, va precisato che il riallineamento è realizzabile solo a condizione che le procedure *extra-ordinem* o, in generale, le rotture della legalità, risultino coerenti e funzionali a quei valori fondamentali che costituiscono il limite materiale di ogni processo di revisione, superato il quale si entra nel campo di un vero e proprio processo costitutivo di un nuovo ordinamento, che può giungere anche alla messa in discussione ed alla ridefinizione del fondamento dell'unità politica. In questi termini verrebbe assicurato, per le eccezionali ipotesi di ricorso a procedure *extra-ordinem* o, comunque, di rotture costituzionali, l'essenziale "rapporto di proporzionalità tra il mezzo usato e lo scopo che si intende perseguire" ⁽⁴⁴⁾.

4. *I referendum elettorali come motore nell'innovazione istituzionale e l'affermazione della democrazia maggioritaria.*

Come è noto – nonostante i tentativi delle forze politiche di superare il "blocco delle riforme" con il ricorso a procedure straordinarie di revisione, incentrate sull'attività delle "commissioni bicamerali" - il procedimento di adeguamento della forma di governo italiana ha preso avvio grazie all'intervento del corpo elettorale in funzione propulsiva delle riforme istituzionali. Tale circostanza, per oltre un decennio, ha determinato un vero e proprio scavalcamento del Parlamento e delle forze politiche, che, incapaci di dare avvio a

atti rivoluzionari, o da colpi di Stato".

⁴⁴() Cfr. R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, cit., 299 s., il quale aderisce alla opinione di A. BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, cit., 258, con specifico riferimento al referendum di indirizzo, introdotto per un caso singolo (richiamato in nota 71) e considerato uno strumento anomalo e sproporzionato, anche in considerazione dello scarso rilievo costituzionale dell'intera vicenda. Osserva il primo Autore citato come l'utilizzo troppo disinvolto di tali strumenti, senza cioè un'attenta ponderazione e bilanciamento tra mezzo adoperato e scopo perseguito, contribuisca "allo svilimento del diritto costituzionale (...) conferendogli un'elasticità eccessiva in funzione di esigenze congiunturali, perdendosi di vista la naturale propensione di esso a garantire un'organizzazione dello Stato il più possibile stabile e duratura".

qualsiasi processo di autoriforma, si sono trovati costretti ad inseguire percorsi di rinnovamento istituzionale innescati con meccanismi differenti da quelli propri dell'art. 138 Cost.

Nel senso riferito, a partire dal 1991, i veri motori delle istanze riformiste sono stati i *referendum* in materia elettorale, che, attraverso la tecnica "manipolativa", hanno condotto, prima, all'abolizione del meccanismo delle preferenze multiple (9 giugno 1991); poi, alla trasformazione del sistema elettorale del Senato della Repubblica da sostanzialmente proporzionale a maggioritario (18 aprile 1993), con ciò imponendo la complessiva revisione delle discipline elettorali di Senato e Camera con le leggi nn. 276 e 277 del 4 agosto 1993.

Il risultato più evidente della consultazione popolare fu, dunque, il superamento della concezione proporzionalista che era stata alla base della forma di governo della prima Repubblica. Tale circostanza – secondo le parole dell'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato – provocò "un autentico cambiamento di regime", tale da far "morire dopo settant'anni quel modello di partito-Stato che fu introdotto in Italia dal fascismo, e che la Repubblica aveva finito per ereditare, limitandosi a trasformare il singolare in plurale" ⁽⁴⁵⁾.

Al riguardo, occorre ribadire come la forma di governo non possa essere definita esclusivamente con riferimento alle formule costituzionali di razionalizzazione dei rapporti tra gli organi a cui è rimessa la determinazione dell'indirizzo politico; piuttosto, è necessario avere riguardo anche alla fisionomia del sistema dei partiti, alla disciplina dei regolamenti parlamentari, alle convenzioni costituzionali ed, appunto, alle leggi elettorali ⁽⁴⁶⁾. Queste ultime, in particolare, attengono, ormai prevalentemente, al tema della forma di governo, laddove, invece, nel corso dell'Ottocento e sino alla piena affermazione dello Stato sociale democratico-plu-

⁴⁵() Atti Camera, XI Leg., Res.sten., 12841, ripreso da V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., 10.

⁴⁶() In questo senso, per tutti, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc.Dir.*, XIX, Milano 1970, 634 ss.

ralista risultavano decisive ai fini della determinazione della forma di Stato.

In tale ultimo contesto, infatti, le *elitès* liberali, non essendo più in grado di mettere in discussione – nè sul piano ideologico, né, tanto meno, sul piano giuridico – la formale eguaglianza politica dei cittadini, giocavano la loro battaglia confidando sulla capacità del sistema elettorale maggioritario di *neutralizzare* la portata rivoluzionaria della progressiva estensione del suffragio, così arginando la crescita dei partiti di massa e la capacità di influenza delle classi popolari nei processi di determinazione dell'indirizzo politico statale ⁽⁴⁷⁾.

Nel medesimo quadro, per converso, il sistema proporzionale rappresentava agli occhi forze democratico-radicali e socialiste il necessario completamento della proclamata eguaglianza politica dei cittadini e, in un certo senso, il presupposto essenziale per l'affermazione ed il definitivo consolidamento della democrazia ⁽⁴⁸⁾.

Del resto – più tardi – anche Hans Kelsen non mancherà di sottolineare le virtù del sistema proporzionale; ciò, non solo allo scopo “di assicurare la massima rappresentatività dei parlamenti o di assecondare la *reale* composizione politica della società” ⁽⁴⁹⁾, ma anche al fine di consolidare un sistema partitico pluralista, indispensabile per l'integrazione delle masse nello Stato e per il progressivo conseguimento di quel *minimum* di omogeneità politico-sociale che è presupposto di ogni ordinamento democratico ⁽⁵⁰⁾.

⁴⁷() Al riguardo, con riferimento al contesto sociale ed istituzionale dell'Inghilterra vittoriana, appare paradigmatica la posizione di W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese* (1872), Bologna 1998, 274 ss.. In argomento si veda, altresì, la puntuale ricostruzione di C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *www.costituzionalismo.it*, 2007, par. 2 e 3.

⁴⁸() Ancora, C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., par. 2, che si riferisce alla posizione di G. LACHAPELLE, *Le représentation proportionnelle en France et en Belgique*, Paris 1911, 35 s., per il quale ciò avrebbe dovuto significare che “il voto di un elettore radicale deve avere il medesimo peso di quello d'un elettore socialista o d'un elettore moderato e viceversa”.

⁴⁹() Così, C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., par. 3.

⁵⁰() H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in Id., *La democrazia*, Bo-

Proprio tale ultima valutazione, come già considerato, ha costituito il presupposto della scelta proporzionalistica operata dalle forze che si fecero carico di ricostruire il Paese dopo la guerra mondiale. Queste, infatti, puntavano non soltanto ad integrare le espressioni del pluralismo politico e sociale intorno ai principi fondamentali della Costituzione repubblicana, ma anche a precostituire un argine rispetto ad eventuali repentini ribaltamenti dei loro rapporti di forza, che non si sarebbero dovuti realizzare prima che l'auspicata integrazione fosse effettivamente conseguita. Raggiunto tale risultato, invece, si sarebbe potuta riconsiderare l'opzione del sistema elettorale proporzionale, che proprio per tale ragione, verosimilmente, non fu mai costituzionalizzata⁽⁵¹⁾.

In effetti, la scelta dei Costituenti si dimostrò lungimirante, atteso che, una volta realizzata l'integrazione politico-sociale del Paese e mutato lo scenario internazionale che tanto aveva condizionato la sua costituzione materiale, il cambiamento della legge elettorale in senso (parzialmente) maggioritario ha determinato l'evoluzione della nostra forma di governo, secondo una linea di tendenza che, sia pure con varietà di formule e sotto la costante pressione di spinte contrarie, è incentrata sul riconoscimento al corpo elettorale del diritto di scegliere insieme ad un partito, anche il Governo e la sua maggioranza, nonché sull'aspirazione ad un Esecutivo di legislatura.

Tale tendenza, che vede nel modello *Westminster* o, comunque, nella formula della *democrazia immediata*⁵² l'esempio da importare attraverso adeguati meccanismi di razionalizzazione, è propria di tutti i livelli di governo, tanto che dall'osservazione delle comuni *regolarità* appare possibile delineare i caratteri di una vera e propria costituzione materiale della transizione.

Innanzitutto – come sarebbe accaduto più tardi anche

logna 1984, 103.

⁵¹) C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, cit., par. 3.

⁵²) Per queste definizioni, M. DUVERGER, *La nostalgie de l'impuissance*, Paris 1988,

per le riforme in tema di articolazione territoriale del potere – le istanze di riforma si sono affermate inizialmente a livello di legislazione ordinaria con riguardo alla forma di governo degli enti locali: ciò, dapprima in Sicilia, con la legge regionale 7 del 26 agosto 1992, e, di seguito, sull'intero territorio nazionale con la legge 81 del 25 marzo 1993.

Quest'ultima normativa – come è noto – ha introdotto l'elezione popolare diretta del sindaco e del presidente di provincia, non rompendo del tutto il collegamento tra l'esecutivo e l'assemblea rappresentativa, ma razionalizzandolo attraverso la clausola "*simul stabunt, simul cadent*" e l'introduzione di un robusto premio di maggioranza per la coalizione collegata (già al momento della presentazione delle candidature oppure prima dell'eventuale ballottaggio) al sindaco o presidente poi eletti. Proprio il successo di tale riforma, in termini di risveglio del desiderio di partecipazione politica dei cittadini, ha costituito un importante viatico, insieme ai referendum elettorali, per le successive innovazioni istituzionali e per il consolidamento di nuove *regolarità* in punto di forma di governo.

L'ulteriore tappa del percorso riformatore fu, dunque, rappresentata dalla legge n. 43 del 23 febbraio 1995, che, modificando la legge elettorale regionale del 1968, ha introdotto – all'epoca a Costituzione invariata – un sistema che pur, non prevedendo l'elezione diretta del Presidente della Regione, introduceva una sostanziale indicazione del medesimo quale capolista del c.d. "listino regionale", collegato alle liste provinciali e concorrente all'assegnazione del quinto dei seggi ripartiti con sistema maggioritario per garantire la maggioranza del Consiglio alla coalizione vincente.

Non solo; con la previsione dell'art. 8, la legge prevedeva un clausola di razionalizzazione, in base alla quale la durata del Consiglio regionale veniva ridotta ad due anni nel caso di interruzione del rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta nei primi 24 mesi della legislatura. È evidente che con tale ultima previsione il legislatore ordinario tendeva a

promuovere uno dei caratteri delle democrazie immediate, vale a dire la sopravvivenza del Governo, direttamente o indirettamente investito dal corpo elettorale, per l'intera durata della legislatura, ovvero il ricorso alla urne nel caso di anticipata rottura del rapporto fiduciario tra il medesimo Esecutivo e la maggioranza parlamentare.

Anche in questo caso, comunque, la nuova formula di razionalizzazione dei rapporti tra Esecutivo e Consiglio regionale, introdotta con legge ordinaria, anticipò la riforma costituzionale approvata con legge cost. 1/1999; quest'ultima, infatti, anche in sulla base degli esiti della prima sperimentazione del nuovo sistema nelle elezioni regionali del 1995, consolidò la nuova forma di governo "neo-parlamentare", modificando, tra l'altro, gli artt. 123 e 126 Cost.

A dire il vero, a conferma di come, anche in ambito regionale, la scelta di meccanismi propri di una "democrazia immediata" ritrovasse un solido fondamento nella rinnovata costituzione materiale del Paese, può essere utile sottolineare come la previsione del novellato art. 123 Cost. abbia rimandato all'autonomia statutaria delle singole regioni la scelta della forma di governo, prevedendo la formula "neo parlamentare", incentrata sulla clausola "*simul stabunt, simul cadent*", solo in via transitoria e suppletiva (l.c. 1/1999, con riferimento alle regioni di diritto comune; l.c. 2/2001 per le regioni a statuto speciale).

Ebbene, nonostante la libertà di mutare la forma di governo – con il solo limite della necessaria previsione della richiamata clausola di scioglimento automatico del Consiglio in caso di decadenza del Presidente direttamente eletto⁵³ – nessun Consiglio regionale ha avuto la forza di ritornare al passato, sostituendo l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo regionale con una forma di governo parlamentare di stampo monista.

Emblematico, al riguardo, è stato il caso della regione Friuli-Venezia Giulia, laddove la previsione di una forma di

⁵³() Cfr., Corte cost., 3 luglio 2002, n. 204; Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 2.

governo parlamentare a tendenza assembleare, in sede di modifica statutaria, non ha retto la prova del *referendum* confermativo e ciò anche per i ripensamenti di alcune forze politiche che pure avevano approvato la prima versione del nuovo statuto friulano ⁽⁵⁴⁾. Tale circostanza ha dimostrato, ancora una volta, come la forza conformatrice della nuova costituzione materiale fosse ormai capace di piegare anche le tentazioni conservative di quelle forze politiche che ancora speravano di preservare gli antichi margini di negoziazione parlamentare propri dei modelli costituzionali di democrazia mediata o consociativa.

La tendenza razionalizzatrice appena richiamata, sviluppatasi sul piano del governo regionale e locale, ha trovato presto il modo di manifestarsi sul piano della forma di governo statale e ciò proprio in occasione dell'ultima vicenda referendaria. Questa volta, però, le istanze del movimento riformista sembrano aver trovato ascolto da parte dei principali attori politici, i quali hanno assecondato la svolta promossa dai referendari, chiudendo, sostanzialmente, la confusa transizione iniziata nei primi anni Novanta.

Come è noto, la legge 21 dicembre 2005, n. 270 ha modificato le disposizioni per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica trasfuse nel d.lgs. 4 agosto 1993, n. 534, reintroducendo un sistema proporzionale corretto da soglie di sbarramento e premio di maggioranza ai partiti o alle coalizioni di partiti vincenti sul piano nazionale per la Camera dei Deputati, su base regionale per il Senato della Repubblica.

Come è stato sperimentato nel breve volgere della XV Legislatura e del governo "Prodi", tale sistema elettorale non consente di "imporre" la stabilizzazione della maggioranza parlamentare uscita vittoriosa dalle urne. Il meccanismo del premio di maggioranza assegnato alla coalizione vincente ha costituito, infatti, uno stimolo alla creazione di

⁵⁴() Su questa vicenda A. MORRONE, *Può il Friuli-Venezia Giulia fare "marcia indietro" sulla forma di governo regionale?* (7 luglio 2002), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, www.forumcostituzionale.it

vincoli elettorali tra partiti eterogenei, pronti, all'indomani delle elezioni, a dividersi in Parlamento e di fronte all'opinione pubblica allo scopo di capitalizzare la propria rendita identitaria. Tale situazione, d'altra parte, è favorita dalla possibilità dagli spazi di libertà che ai partiti ed ai singoli deputati sono garantiti dai vigenti regolamenti parlamentari, nonché dai meccanismi di finanziamento pubblico.

Proprio in questo quadro, dunque, si è innestata l'ultima iniziativa referendaria che, attraverso la ormai consueta tecnica del ritaglio, punta – con i primi due quesiti – a modificare la legge elettorale prevedendo l'assegnazione della maggioranza dei seggi non più alla coalizione vincente, bensì al partito che ottiene la maggiore cifra elettorale. L'eventuale esito positivo del referendum comporterebbe, con tutta probabilità, il definitivo consolidamento nel nostro Paese della democrazia maggioritaria e bipolare, spingendo i partiti omogenei ad una stabile aggregazione.

Come è noto, la caduta del governo "Prodi" – accelerata anche dalla manifesta volontà di alcuni partiti minori di rinviare il *referendum* fissato per la primavera del 2008 – ed il consequenziale scioglimento della Camere hanno determinato, ai sensi dell'art. 34 della l. 352/1970, l'interruzione della procedura referendaria ed il suo differimento di 365 giorni a partire dalla data delle elezioni.

Ebbene, proprio nel momento in cui, da più parti, si prefigurava la definitiva archiviazione della prospettiva bipolare, la costituzione materiale della transizione ha espresso tutta la sua carica, manifestandosi con sorprendente forza normativa nelle scelte dei principali partiti politici e nella definitiva volontà legittimante del corpo elettorale. In questo senso, con la coraggiosa scelta di rinunciare ad alleanze elettorali eterogenee, assunta, prima, dal Partito Democratico e, successivamente, da Forza Italia ed Alleanza nazionale, unite nel Popolo della Libertà, i maggiori partiti italiani hanno trasversalmente assecondato il senso della proposta referendaria ancor prima che il *referendum* potesse aver luogo.

Il corpo elettorale, infine, chiamato alle urne il 13 e 14 aprile 2008, ha suggellato il nuovo quadro, anticipando, ancora una volta, le riforme costituzionali ed elettorali, che ben potranno essere realizzate nel corso della XVI Legislatura dal primo Parlamento rappresentativo della nuova costituzione materiale del Paese e, come tale, polarizzato intorno a due grandi forze di centro-destra e di centro-sinistra e da quattro o, al massimo, cinque, gruppi parlamentari.

Forum di Quaderni Costituzionali