

## 1. *Costituzione e revisione costituzionale*

Dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso è stata evocata a livello politico e culturale la prospettiva di una “grande riforma costituzionale”<sup>1</sup>. Nei decenni successivi ha preso corpo l’orientamento volto a spostare l’asse della Repubblica dalla necessità di dare attuazione alla Costituzione a quella di modificarla ampiamente, con particolare riferimento alla sua seconda parte. Esso si fonda su una critica netta alla Costituzione vigente, considerata vecchia e superata in quanto responsabile dei difetti di funzionamento dell’assetto istituzionale. La conferma viene dal riemergere della proposta di dare vita a un’Assemblea costituente che dovrebbe modificare l’intera seconda parte della Costituzione<sup>2</sup>.

La verità è che una parte consistente della politica ha individuato nella Costituzione un capro espiatorio per giustificare la propria incapacità di dare vita a buone riforme conseguibili anche con leggi ordinarie e con modifiche dei regolamenti parlamentari. Il fatto che la Costituzione italiana sia la più antica tra quelle adottate nel secondo dopoguerra in Europa è indice di una capacità di tenuta dovuta alla sua buona fattura; in ogni caso con i suoi

75 anni è ben lontana dai 234 compiuti dalla Costituzione degli Stati Uniti. Quanto al rendimento, la Costituzione ha conseguito gli obiettivi indicati dall'Assemblea costituente: la realizzazione dell'unità nazionale nel rispetto del principio pluralistico, il radicamento del sistema democratico e l'effettività dei diritti fondamentali<sup>3</sup>. In realtà i problemi di malfunzionamento del sistema politico-istituzionale si sono manifestati quando esso si è allontanato dai principi supremi e dalle regole fondamentali sancite nella Costituzione o li ha addirittura violati. Infine, la proposta del ricorso a un'Assemblea costituente è totalmente carente dei presupposti storici e politici che la possono giustificare (come sono stati in Italia la fine della guerra, la Resistenza e l'uscita dal fascismo); inoltre, se le parole hanno un senso, tale organo avrebbe il potere di approvare una nuova Costituzione e quindi la sua evocazione costituisce una delegittimazione di quella vigente<sup>4</sup>. Del resto non viene mascherata l'aspirazione dell'attuale maggioranza parlamentare, costituita in gran parte da partiti estranei all'originario processo costituente, di dare vita a una Costituzione diversa attraverso la combinazione tra un progetto di autonomia differenziata, che darebbe grandi

poteri e risorse ai Presidenti delle Regioni più ricche dividendo il Paese, e un presidenzialismo incentrato sulla elezione popolare del capo dell'esecutivo<sup>5</sup>.

Non vi è dubbio che la Costituzione può avere bisogno di revisioni, come dimostra il fatto che il suo contenuto originario è stato modificato dal 1963 al 2022 da venti leggi costituzionali. Ma l'obiettivo di una "grande riforma" relativa alla parte seconda della Costituzione ha mostrato la corda traducendosi in successivi fallimenti dei tentativi operati in tale direzione. Lo dimostra l'insuccesso delle tre Commissioni Bicamerali appositamente costituite. Le prime due, la Bozzi (1983-1985) e la De Mita-Jotti (1992-1994), hanno prodotto rispettivamente una relazione e a un progetto di riforma incentrate su proposte relative a vari titoli della seconda parte della Costituzione che non sono mai stati esaminati dal Parlamento, mentre la terza, la Commissione D'Alema (1997-1998) ha approvato un progetto di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione che è stato affossato alla Camera dal leader della opposizione di centro-destra. Al fallimento delle bicamerali ha fatto seguito la bocciatura delle due "grandi riforme" della seconda parte della Costituzione, approvate nel 2005

dalla maggioranza di centro-destra e nel 2016 da quella di centro-sinistra, ampiamente respinte nei referendum del 25/26 giugno 2006 (con il 62,32% di voti negativi) e del 4 dicembre 2016 (con il 59,1% di no). I tentativi indicati non hanno avuto successo anche per la natura estesa e eterogenea delle riforme proposte, che da un lato ha suscitato la diffidenza di una parte consistente del corpo elettorale che evidentemente non è favorevole a un cambiamento troppo ampio del testo costituzionale, dall'altra ha prodotto divisioni tra i partiti, anche di maggioranza, derivanti dall'assemblaggio in un unico testo di soluzioni gradite o sgradite a questo o quel partner che hanno prodotto una riduzione del consenso politico sull'insieme della riforma.

La crisi dell'idea della "grande riforma costituzionale" è risultata evidente nella XVIII legislatura, nel corso della quale sono state approvate ben quattro revisioni costituzionali specifiche anche su questioni rilevanti<sup>6</sup>. Da tutto ciò possono trarsi due conclusioni di metodo. La prima riguarda l'opportunità che si faccia ricorso a modifiche puntuali e per parti omogenee del testo costituzionale, le quali corrispondono meglio allo spirito del procedimento disciplinato dall'art. 138 della Co-

stituzione<sup>7</sup>. La seconda sottolinea l'esigenza che revisioni significative della Costituzione siano approvate da un'ampia maggioranza parlamentare che vada oltre quella politica, sia per una ragione di principio che richiede un consenso largo sulla riscrittura di significative disposizioni costituzionali, tanto più importante in presenza di sistemi elettorali che possono attribuire un'ampia maggioranza di seggi non corrispondente alla metà più uno dei voti validi<sup>8</sup>, sia per una ragione pratica in quanto potrebbe escludere il referendum o rendere più improbabile la bocciatura popolare.

## 2. *Le riforme necessarie*

Quali sono le riforme necessarie a garantire un funzionamento migliore e più democratico del sistema politico-istituzionale? Da più di trenta anni l'accento viene posto sulla modificazione della forma di governo disciplinata nella Costituzione, ma si tratta di un'impostazione riduttiva. Infatti la crisi delle istituzioni in Italia riguarda in primo luogo il sistema politico, la rappresentanza e la partecipazione.

A fronte di una Costituzione "forte" perché fondata su un significativo consenso sociale, il sistema dei partiti è di-