

SPUNTI SULLA FRAMMENTAZIONE DELLA LEGGE COSTITUZIONALE
NELLA XVII LEGISLATURA*

MATTEO GIANNELLI**

Sommario

1. Introduzione. Il paradosso della XVII legislatura. – 2. Alcuni dati dell'attività legislativa di tipo costituzionale. – 3. Le singole esperienze concluse e i comuni profili problematici. – 3.1 (segue) Gli antecedenti della grande riforma costituzionale: la *Commissione per le riforme costituzionali* e il tentativo di istituire un *Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali*. – 3.2 (segue) *La Renzi – Boschi*: il concetto di “grande riforma” e il *referendum necessario*. – 3.3 (segue) Il *referendum* costituzionale: l'eterogeneità del quesito e il possibile “spacchettamento”. – 3.4 I procedimenti di modifica degli Statuti delle Regioni Speciali. Il peculiare caso della legge costituzionale n. 1 del 2017 riguardante il Trentino-Alto Adige/Südtirol 4. Una chiave di lettura e alcune possibili indicazioni per il futuro.

Suggerimento di citazione

M. GIANNELLI, *Spunti sulla frammentazione della legge costituzionale nella XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del ciclo di seminari “Analizzando la XVII legislatura: elementi per un bilancio”, svolti nell'aprile 2018 presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa (Istituto Dirpolis, Area di ricerca PARS) e organizzati in collaborazione con le Università di Firenze (Dipartimento di Scienze giuridiche) di Pisa (Dipartimento di Giurisprudenza) e LUISS Guido Carli (Centro di studi sul Parlamento).

** Dottorando in Diritto pubblico – Diritto urbanistico e dell'ambiente nell'Università degli Studi di Firenze. Contatto: matteo.giannelli@unifi.it

1. Introduzione. Il paradosso della XVII legislatura

Il quadro della rappresentanza parlamentare emerso dalle elezioni del 24 e 25 febbraio 2013, il più innovativo tra quelli visti a partire dal 1994, prefigurava un avvio di legislatura costellato da numerose incognite politico-istituzionali.

Tuttavia, dalla quasi totalità degli intenti espressi, a partire dalle numerose esternazioni dell'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, specie nella complessa fase che ha portato alla sua nuova elezione e che ha trovato il suo culmine nel discorso di insediamento¹, emergeva una chiara idea di quale dovesse essere l'indirizzo della nuova legislatura.

Ad avviso del Capo dello Stato era da ritenersi imperdonabile «il nulla di fatto in materia di sia pure limitate e mirate riforme della seconda parte della Costituzione, faticosamente concordate e poi affossate, e peraltro mai giunte a infrangere il tabù del bicameralismo paritario» e per questo era suo proposito spingere le forze politiche a dar vita ad un processo riformatore cui sembrava esser condizionata la stessa permanenza in carica².

Il contenuto di quel discorso ha indubbiamente costituito il paradigma dell'intera legislatura: in esso si delineava quel concetto, dai contorni poco chiari, forse rischiosi, ma senza dubbio ossimorici, della *legislatura costituente*, tema, non certo nuovo, con i cui effetti è necessario confrontarsi a livello scientifico nel momento in cui si prova a ripercorrere le vicende che hanno interessato le fonti di natura costituzionale³.

Ecco delineato, in tutta la sua forza, il paradosso di una legislatura *nata con difficoltà* ma allo stesso tempo con ambizioni *costituenti*⁴.

¹ Il discorso è reperibile sul sito della Presidenza della Repubblica al seguente link <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2688>.

² In un passaggio del discorso si può infatti leggere quanto segue: «se mi troverò di nuovo dinanzi a sordità come quelle contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze dinanzi al paese. Non si può più, in nessun campo, sottrarsi al dovere della proposta, alla ricerca della soluzione praticabile, alla decisione netta e tempestiva per le riforme di cui hanno bisogno improrogabile per sopravvivere e progredire la democrazia e la società italiana».

³ Sul tema, in via generale, si rinvia al volume di P. POMBENI (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 1992 e in particolare per alcuni preziosi spunti *ivi* contenuti M. FIORAVANTI, *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano in particolare*, 55 ss. che a proposito del necessario rapporto di comunicazione tra politica e diritto che si pone alla base delle costituzioni democratiche contemporanee ne osserva la problematicità e la debolezza. Questo ad avviso dell'A. avviene sia sul versante della politica a causa della crisi dei partiti politici e del loro ruolo capace di risolversi in «occasional e contingenti mediazioni continuamente da rinegoziare, come tali ben poco adatte a supportare lo sforzo di normazione e di prescrizione contenuto nella costituzione», sia sul versante del diritto che «sembra frammentarsi in logiche autoreferenziali di settore, come tali sempre più prive di connessione col mondo dei valori costituzionali». Chiaramente sul tema non si può prescindere dall'apporto teorico dell'opera e del pensiero di Costantino Mortati su cui di recente si veda il volume F. LANCHESTER (a cura di), *Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Wolters- Kluwer, Milano, 2017 ed in particolare il contributo dello stesso curatore *Mortati e la "legislatura costituente"*, 15 ss., spec. 26.

⁴ Secondo lo spunto offerto da E. ROSSI nell'intervento introduttivo ai lavori del Convegno.

2. Alcuni dati dell'attività legislativa di tipo costituzionale

Nell'intento di riuscire a fornire un quadro ricostruttivo degli elementi più significativi che hanno caratterizzato l'esperienza della normazione costituzionale nel periodo della XVII legislatura può esser utile, in prima battuta, ricorrere a qualche dato di carattere meramente quantitativo.

Secondo le statistiche relative all'attività legislativa reperibili sui siti delle Camere⁵ i disegni di legge di natura costituzionale presentati sono stati in totale 370, di cui 198 alla Camera dei Deputati e 172 al Senato della Repubblica. L'iniziativa è stata, di regola, parlamentare salvo i 6 casi di tipo popolare⁶, i 9 regionale⁷ e soprattutto, data la rilevante portata delle vicende ad essi sottesi, i 3 governativo⁸.

Il dato complessivo, numericamente e percentualmente inferiore rispetto a quello registrato nella precedente legislatura⁹, che per durata può esser ritenuta paragonabile, è tuttavia poco significativo ai fini di questo lavoro: è innegabile, infatti, l'intrinseca carica politica che accompagna la presentazione di un disegno di legge da parte dei singoli parlamentari, specie nel periodo iniziale della legislatura.

Può risultare di maggior interesse rivolgere lo sguardo ad altri dati statistici: innanzitutto quello che ci testimonia che in soli quattro casi, per un totale di 18 letture, si è avuta l'approvazione di un testo da parte di una delle due Camere¹⁰.

Inoltre, escludendo dal conteggio i disegni di legge assorbiti dalla "Renzi-Boschi", 107 in totale¹¹, e quelli assorbiti negli altri approvati da almeno una delle due Camere, la quasi totalità risultava al termine della legislatura da assegnare alla competente commissione parlamentare o assegnato ma con esame ancora non iniziato: facevano eccezione solo 9 casi che risultavano in corso di

⁵ <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Statistiche/Iniziativa//DDLPerNatura.html> e <http://www.camera.it/leg17/562>.

⁶ A. C. 8, 14, A. S. 543, 544, 545, 1969.

⁷ A.C. 2060, 2145, 2357, 2441, 3699; A. S. 1080, 1289, 1347, 1516.

⁸ A.C. 1543 e A. S. 813 del Governo Letta e A. S. 1429 del Governo Renzi.

⁹ Nella XVI legislatura, dal 2008 al 2013, erano stati 475 in totale i ddl presentati, 220 al Senato e 225 alla Camera, con una percentuale rispetto al totale del 5,29%, scesa nella XVII a quota 4,97%.

¹⁰ Si tratta delle tre approvazioni del disegno di legge recante disposizioni in materia di "Istituzioni del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali" (A. S. 813, A. C. 1359, A. S. 813-B); delle sei letture del disegno di legge recante disposizioni in materia di "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione" (A. S. 1429, A. C. 2613, A. S. 1429-B, A. C. 2613-B, A. S. 1429-D e A. C. 2613-D); delle quattro che hanno portato alla legge n. 1 del 2016 (A. S. 1289, A. C. 3224, A. S. 1289-B, A. C. 3224-B); infine delle cinque relative alla legge cost. n. 1 del 2017 (A. C. 56, A. S. 2643, A. C. 56 B, A. S. 2643, A. C. 56-D).

¹¹ Di cui 52 presentati al Senato e 55 alla Camera, tutti di iniziativa parlamentare salvo due di iniziativa popolare e uno regionale, presentati nella seconda sede.

esame al termine della legislatura, tra cui spicca il testo C 1359-B, recante disposizioni in materia di “Istituzioni del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali”, presentato dal Governo Letta e caduto nel dimenticatoio dopo la seconda lettura da parte del Senato¹².

In termini generali è possibile notare, fin da subito, nonostante il notevole squilibrio tra disegni di leggi presentati e il loro successivo *iter*, come anche la XVII legislatura costituisca un tassello di quella progressiva, ormai consolidata, tendenza che ha visto i procedimenti di normazione costituzionale assumere «un tasso di concreta “utilizzazione” che tende ad attenuare la sensazione che si tratti di fenomeni o strumenti dalla portata estremamente ridotta e tutto sommato assai marginale»¹³.

3. Le singole esperienze concluse e i comuni profili problematici

A fronte dei dati appena esposti sono solo tre le vicende che, come noto, hanno concluso l'iter parlamentare: il caso della Riforma “Renzi - Boschi”¹⁴ e quello delle due leggi costituzionali di modifica degli Statuti speciali della Regione Friuli Venezia Giulia, n. 1 del 2016¹⁵, e Trentino Alto Adige/Südtirol, n. 1 del 2017¹⁶.

In estrema sintesi si può anticipare che in tutti e tre i casi si ripropone una tematica sempre attuale come quella della tipicità, unitarietà e inderogabilità del procedimento di revisione costituzionale.

¹² Gli altri disegni di legge di natura costituzionale all'esame delle commissioni parlamentari riguardavano: la garanzia costituzionale dell'accesso a Internet (S 1561 e 1317); il tema vitalizi (C 3173, S 2560, C 1978); la modifica dello Statuto speciale della Regione Sardegna (C 3212); l'equità intergenerazionale nei trattamenti previdenziali (C 3858, C 3478).

¹³ Per questa considerazione si veda M. CECCHETTI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1996-2006)*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006, Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Giappichelli, Torino, 2007, 4. Per il diverso ruolo da riconoscersi alla legislazione costituzionale nel periodo 1948-1993 si vedano le considerazioni di R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. Disposizioni transitorie e finali I- XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Zanichelli- Il Foro Italiano, Bologna, 1995, 271 ss., spec. 303.

¹⁴ Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione, Testo di legge costituzionale approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, pubblicato nella GU n. 88 del 15 aprile 2016.

¹⁵ Legge costituzionale 28 luglio 2016, n. 1, Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare, in GU n. 184 del 8 agosto 2016

¹⁶ Legge costituzionale 4 dicembre 2017, n. 1, Modifiche allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di tutela della minoranza linguistica ladina, in GU n. 291 del 14 dicembre 2017.

Nel caso della riforma “Renzi – Boschi” questo problema si presenta con riferimento all’ennesimo ritorno del tema delle *grandi riforme*, capace, come vedremo, di condizionare ogni aspetto del procedimento.

Nel caso delle modifiche riguardanti gli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale la questione si riferisce sia, in via generale, alle modifiche apportate al procedimento dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, sia, in particolare, all’*iter* seguito nel procedimento parlamentare della legge n. 1 del 2017, che induce a porsi un problema di tipicità in senso stretto intesa come serie di atti preordinati al raggiungimento di una determinata finalità.

3.1 (segue) Gli antecedenti della grande riforma costituzionale: la *Commissione per le riforme costituzionali* e il tentativo di istituire un *Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali*

In attuazione degli indirizzi parlamentari espressi con le mozioni del 29 maggio 2013¹⁷, il Governo Letta presentò, al Senato, un disegno di legge costituzionale, dal titolo “Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali”, a cui era stata abbinata una proposta di legge di iniziativa parlamentare volta ad istituire una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali¹⁸.

In apertura della relazione al disegno di legge era possibile leggere un richiamo ben preciso alle esortazioni del Presidente della Repubblica espresse durante il discorso di insediamento, quasi ad esprimere la sintonia dall’azione governativa, e parlamentare, con gli auspici della prima carica dello Stato¹⁹.

In estrema sintesi si ricorderà che, in continuità con le esperienze derogatorie dell’art. 138 Cost. realizzate con le leggi costituzionali nn. 1 del 1993 e, soprattutto, 1 del 1997²⁰ e intimamente connesse con il passaggio ad una legislazione elettorale tendenzialmente maggioritaria²¹, la procedura originariamente

¹⁷ Si trattava della mozione n. 1-56, presentata dai capigruppo della maggioranza della Camera on. Speranza, Brunetta, Dellai, e dal Presidente del Gruppo misto on. Pisicchio e della mozione n. 1-47 a firma dei sen. Zanda, Schifani, Susta, Ferrara Mario, Zeller, Finocchiaro, Bruno, Martini, Esposito Giuseppe. Le due mozioni, dal contenuto identico, impegnavano il Governo a presentare alle Camere, entro giugno 2013, un disegno di legge costituzionale di istituzione di una procedura straordinaria per l’approvazione delle riforme costituzionali in deroga a quella ordinaria di cui all’art. 138 Cost.

¹⁸ A.S. 343 assorbito nell’ A. S. n. 813 «Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali».

¹⁹ «Come autorevolmente sottolineato anche dal Presidente della Repubblica nel suo discorso d’insediamento davanti al Parlamento in seduta comune, “non si può più, in nessun campo, sottrarsi al dovere della proposta, alla ricerca della soluzione praticabile, alla decisione netta e tempestiva per le riforme di cui hanno bisogno improrogabile per sopravvivere e progredire la democrazia e la società italiana”», per l’intera relazione si veda <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDL-PRES/0/703332/index.html>.

²⁰ Sul tema per tutti F. R. DE MARTINO, *Le deroghe all’art. 138 della Costituzione*, Esi, Napoli, 2014.

²¹ Sul punto R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell’esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell’art. 138 Cost.*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a*

prevista dal d.d.l. cost. A.S. n. 813 demandava all'istituendo Comitato parlamentare l'esame in sede referente di progetti di legge di revisione costituzionale «*degli articoli di cui ai titoli I, II, III e V parte seconda della Costituzione, afferenti alle materie della forma di Stato, della forma di governo e del bicameralismo, nonché i coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali*»²². Inoltre, per effetto di questa formulazione veniva sancito inequivocabilmente quel legame tra progetti di riforma organica della Costituzione e del sistema elettorale che, oltre a caratterizzare il dibattito degli ultimi vent'anni²³, è in grado di incidere in maniera determinante sul concetto stesso di rigidità costituzionale, come si vedrà più avanti.

A fronte dell'attenuazione della centralità parlamentare determinata dalla procedura derogatoria, infatti, solo apparentemente “compensatoria” è stata giudicata la disposizione finale che intendeva limitarne il ricorso qualificandola come eccezionale ed impraticabile per il futuro²⁴. Una forma di *bilanciamento* non certo in grado di oscurare i seri dubbi di legittimità costituzionale che accompagnano questa prassi ad operare in difformità dalle norme sul procedimento di revisione²⁵.

Parallelamente deve esser ricordata l'istituzione di un comitato di “saggi”, istituito con DPCM in data 11 giugno 2013²⁶: una categoria che ha avuto, e

sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi, Giuffrè, Milano, 2007, 574 ss.

²² Si ricorderà che tali progetti dovevano essere approvati e trasmessi alle Assemblee entro quattro mesi. Per i lavori parlamentari relativi alla discussione (e all'eventuale approvazione) dei disegni di legge di revisione costituzionale si fissava un termine di diciotto mesi che decorre a partire dall'entrata in vigore della legge costituzionale istitutiva del Comitato. In funzione (almeno apparentemente) del rispetto di questo termine, si prevedeva che la Camera che iniziasse per prima l'esame del progetto di riforma avesse a disposizione tre mesi per il suo esame e per la sua approvazione e sempre tre mesi ha a disposizione l'altra Camera cui il progetto o i progetti sono trasmessi. Ciascuna Camera doveva approvare il progetto con “due successive deliberazioni ad intervallo non minore di un mese” e nella seconda deliberazione era richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Infine, anche qualora il progetto o i progetti siano approvati nella seconda votazione a maggioranza dei due terzi è possibile che vengano sottoposti a *referendum* popolare, qualora, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano richiesta gli stessi soggetti indicati dall'art. 138 Cost.

²³ Per questa considerazione e, più in generale, sulla legislazione elettorale dal 1993 ad oggi G. TARLI BARBIERI, *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali X*, Giuffrè, Milano, 2017, 903 ss.

²⁴ Così come la legge costituzionale n. 1/1997, anche il disegno di legge costituzionale n. 813 A.S. si concludeva con l'affermazione della transitorietà della procedura derogatoria prevista: l'art. 6, c. 1 affermava, infatti che “Il procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai progetti di legge assegnati al Comitato nei termini di cui all'art. 2, c. 2” (dello stesso disegno).

²⁵ Per l'impostazione del problema in termini teorici non si può che riferirsi a R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI (fondato da), P. SCHLESINGER (continuato da) *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, Giuffrè, 2011, 370 ss.

²⁶ Decreto dal titolo «Istituzione e composizione della Commissione per le riforme costituzionali».

forse avrà in futuro, molto successo ma di cui si stenta a capire il significato e la funzione, specie con riferimento alla loro legittimazione²⁷.

Il 13 giugno il Senato si esprime in senso favorevole alla richiesta governativa volta a dichiarare l'urgenza in relazione all'esame del disegno di legge che, ai sensi dell'art. 77 del Regolamento, comporta la riduzione di tutti i termini alla metà.

L'*iter* seguito del disegno di legge fu, di conseguenza, molto rapido: dopo esser stato approvato con modifiche dal Senato l'11 luglio venne trasmesso alla Camera, che ne avviò l'esame il 17 luglio e lo concluse con il voto favorevole dell'Assemblea il 10 settembre 2013 (A.C. 1359). Il 23 ottobre il Senato approvò il provvedimento in seconda deliberazione, con 218 voti favorevoli, 58 contrari e 12 astensioni.

Per effetto dei cambiamenti intervenuti negli equilibri interni alla maggioranza di governo l'*iter* parlamentare non si è poi concluso: il disegno di legge è stato abbandonato ma è rimasto, in virtù del mancato ritiro, in corso di esame alla Camera per la quarta ed ultima lettura.

Le vicende relative alla revisione proposta con il ddl n. 813 A.S. sono utili per alcune considerazioni inerenti al tema della iniziativa legislativa esercitata direttamente dal Governo: si tratta di riflessioni che troveranno ancora maggiore aderenza nel caso affrontato nel prossimo paragrafo.

Questo tipo di genesi del procedimento di revisione rende evidente sia il progressivo acuirsi del fenomeno della normazione costituzionale come strumento di lotta politica tra maggioranza e opposizioni, da utilizzare nella ricerca diretta del consenso da parte del corpo elettorale, sia, come avvenuto in questo caso, della tendenza dei governi a farsi carico di una propria politica costituzionale, pur in presenza di interventi di riforma condivisi da una grande maggioranza delle forze politiche.

Il passaggio da una normazione costituzionale «condivisa», ad una «contesa» o, addirittura, «contenziosa»²⁸ è capace di far degradare la stessa legislazione nel campo riservato alla contrapposizione politico-partitica contingente, specie a causa dell'uso strumentale che di essa si ritiene di poter fare: l'obiettivo

²⁷ Per tutti si vedano le sferzanti critiche all'utilizzo di questa categoria di P. CARETTI, *L'ennesimo "revival" della Grande Riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2013. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

Le mozioni approvate dalle Camere il 29 maggio 2013 hanno preso atto dell'intendimento del Governo di avvalersi di una Commissione di esperti per l'approfondimento delle diverse ipotesi di revisione costituzionale e dei connessi profili inerenti al sistema elettorale e di estendere il dibattito sulle riforme alle diverse componenti della società civile, anche attraverso il ricorso a una procedura di consultazione pubblica. La Commissione ha concluso i lavori con una relazione finale trasmessa alle Camere il 18 settembre 2013. Il 15 ottobre 2013 il Ministro per le riforme costituzionali ha svolto alla Camera e al Senato un'informativa sulla relazione della Commissione.

²⁸ L'utilizzo di queste espressioni si deve a M. CECCHETTI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1996-2006)*, cit., 11 e ss.

di raggiungere una legittimazione non tanto reciproca quanto diretta verso la società civile e il corpo elettorale²⁹.

In precedenza, fino alla metà degli anni novanta, la ricerca di un consenso sulla normazione costituzionale che non fosse limitato alle sole forze politiche della maggioranza induceva a parlare di una sorta di «fuga dal *referendum*», messa in atto dalla necessità dei partiti di mantenere il controllo dell'agenda delle questioni politiche, evitando scontri che avrebbero potuto, anche solo potenzialmente, indebolirli di fronte all'elettorato³⁰.

La «legittimazione diretta (in chiave spiccatamente populista e plebiscitaria) nei confronti del corpo elettorale di quelle forze politiche che riescano ad attribuirsi il “merito” della riforma stessa, a prescindere da qualunque effettiva razionalità, funzionalità ed efficienze dei contenuti normativi di essa» era, infatti, del tutto estranea al sistema politico-partitico³¹.

Ai fini del recupero della unicità del potere normativo di rango costituzionale potrebbe esser valutata l'ipotesi, avanzata in dottrina, volta ad immaginare una piccola, ma significativa, modifica dell'art. 138 della Costituzione nel senso di escludere proprio l'iniziativa governativa di leggi di revisione costituzionale³².

3.2 (segue) La *Renzi – Boschi*: il concetto di grande riforma e il *referendum necessario*

A differenza della precedente iniziativa di riforma costituzionale appena esaminata, l'*iter* seguito dalla proposta «Renzi - Boschi», disegno di legge di iniziativa governativa, abbandonava ipotesi esplicite di deroga all'art. 138 Cost.

²⁹ Sul tema si veda, già con riferimento al precedente della vicenda referendaria conclusasi con il *referendum* del 25 giugno 2006, S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 7/2005, 17 ss. e il volume curato da P. CARETTI, *La Costituzione repubblicana: da «casa comune» a scelta di parte?*, Giappichelli, Torino, 2006 ed in particolare il saggio *ivi* contenuto e redatto dallo stesso curatore *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993/2003*, 23 ss.

³⁰ A tal proposito si veda S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Roma – Bari, 1992, 93-94.

³¹ Ancora P. CARETTI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993/2003*, cit., 23 ss. Inoltre sul tema si veda A. PIZZORUSSO, *Disposizioni sulla legge in generale. Delle fonti del diritto*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del Codice Civile Scialoja-Branca*, Zanichelli- Il Foro Italiano, Bologna, 2011, 401-402.

³² La proposta è di P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista Aic*, 4/2017, 5-11. Di diverso avviso in relazione alla fase della iniziativa è la ricostruzione operata da G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, Relazione presentata al Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”, *Alla prova della revisione. Settanta'anni di rigidità costituzionale*, Catanzaro, 8-9 giugno 2018, 29-31, cui si rinvia per gli ampi riferimenti bibliografici (la relazione è disponibile al link <https://www.gruppodipisa.it/eventi/convegni/298-8-9-giugno-2018-catanzaro-alla-prova-della-revisione-settanta-anni-di-rigidita-costituzionale>).

Questa scelta potrebbe leggersi come effetto della notissima sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale e del, pur momentaneo, ritorno ad un sistema di tipo proporzionale capace di imporre alle forze politiche la ricerca di una nuova legittimazione anzitutto attraverso la normale procedura parlamentare.

Tuttavia, non si può mancare di notare che, in continuità con i precedenti tentativi di riforma organica, l'intero procedimento sia stato caratterizzato, fin dall'inizio, dalla previsione dell'istituto referendario come fase non meramente eventuale ma necessaria³³.

Le dichiarazioni dell'allora Presidente del consiglio, primo firmatario del disegno di legge costituzionale, testimoniavano inequivocabilmente che la fase referendaria non fosse interpretata secondo la classica funzione di tipo oppositivo, a tutela delle minoranze³⁴. A conferma di ciò è sufficiente verificare che tra i soggetti che si sono fatti promotori della richiesta di *referendum* vi siano stati deputati e senatori nonché un comitato di elettori favorevoli ai contenuti della revisione costituzionale, in analogia con quanto verificatosi nelle consultazioni popolari del 2001 e del 2006³⁵.

Sulla base di questa considerazione potrebbe essere utile interrogarsi sulla possibilità di distinguere la prassi della maggioranza sostenitrice della riforma da quella del corpo elettorale. Mentre nel primo caso, come detto, si ricorre al *referendum* interpretandolo come confermativo, nel secondo continua a prevalere la natura oppositiva: ciò avviene in maniera radicale poichè si realizza indipendentemente dai contenuti della riforma stessa, assumendo la precisa valenza di contrasto al governo che lo ha promosso³⁶.

³³ Sul punto si veda ancora A. PIZZORUSSO, *Disposizioni sulla legge in generale. Delle fonti del diritto*, cit., spec. 424 ss,

³⁴ «Un referendum quindi di minoranza ed a tutela della minoranza, di opposizione alla maggioranza espressa dai rappresentanti in parlamento, avente lo scopo di dimostrare che alla maggioranza parlamentare non corrisponde quella del corpo elettorale, il quale ha così l'opportunità di smentire i propri rappresentanti», questa l'efficacia sintesi di R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit., 574 ss. Di recente si veda però il lavoro monografico di L. GENINATTI SATE', *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, che a partire da una rilettura delle dibattito svoltosi in Assemblea Costituente, innanzitutto dalle proposte del deputato Paolo Rossi, sottolinea il temperamento delle innegabili potenzialità in chiave oppositiva del referendum stesso con «strumenti per evitare l'esercizio del potere di veto da parte della minoranza» utili a «spostare l'asse del procedimento dal rischio dell'opposizione "sistematica" alla possibilità dell'approvazione democratica».

³⁵ G. FERRI, *L'ambivalenza del referendum sulla revisione del titolo V*, in *Quaderni Costituzionali*, 2001, 92 ss.

³⁶ A. PERTICI, *La costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau, Torino, 2016, 49 ss. Condizione che, a ben vedere, costituisce l'effetto più importante del passaggio alla normazione costituzionale "contesa" o, addirittura, "contenziosa" per richiamare le felici espressioni di M. CECCHETTI cui si rinvia *supra* sub nota 28.

Le esperienze di *referendum* costituzionale aventi ad oggetto una grande riforma, come quelle realizzate nel 2006 e nel 2016³⁷, sembrerebbero dimostrare aderente alla vita dell'ordinamento costituzionale una concezione di tipo comunque oppositivo: peraltro la distinzione di queste due prassi permetterebbe di superare l'obiezione che, giustamente, ritiene innegabile la difficoltà di riconoscere questo «carattere quando la richiesta [di *referendum*] provenga da quelle porzioni di Assemblea parlamentare, che avendo sostenuto il testo della legge di revisione costituzionale, secondo la tesi della natura oppositiva dovrebbero risultare i principali antagonisti del voto popolare»³⁸.

Una simile impostazione, coerentemente con il tema di questo scritto, permette di andar oltre le numerose problematiche, e il relativo dibattito scientifico, concernente i singoli contenuti della revisione costituzionale, salvo nella misura in cui questi pongono un problema di procedimento, ovvero se sia possibile utilizzare l'art. 138 Cost. per le grandi riforme³⁹.

Appare chiaro, infatti, che queste ultime, per la loro ampiezza, a prescindere dai contenuti, rendono difficile preservare non solo l'omogeneità del quesito ma la tenuta complessiva del procedimento di revisione costituzionale.

Si tratta di un tema noto motivo per cui in questa sede potrà essere utile ricordare solo i principali strappi procedurali verificatisi nella fase parlamentare⁴⁰, nella considerazione sia che tali norme procedurali veicolino specifiche opzioni sostanziali, sia della «primarietà» della stessa in senso non solo temporale ma assiologico, poiché necessario a definire in termini definitivi «il perimetro, il contenuto ed ogni altro aspetto dell'intervento di revisione»⁴¹.

Anzitutto è necessario dare rilievo al peculiare caso della sostituzione di senatori nella Commissione affari costituzionali del Senato realizzata contro la loro volontà. Inoltre, costituiscono esempio della torsione del procedimento

³⁷ Per quanto riguarda l'esperienza del 2006 si veda G. FERRI, *Riflessioni sul referendum costituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2006, 768 ss. In termini generali dello stesso A. *Il Referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001.

³⁸ L. GENINATTI SATE', *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, cit., 52.

³⁹ In questa sede può esser dato per conosciuto il dibattito sul "limite dimensionale" della revisione costituzionale, su cui di recente si veda il contributo di V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, Relazione presentata al Convegno annuale del "Gruppo di Pisa", *Alla prova della revisione. Settanta'anni di rigidità costituzionale*, Catanzaro, 8-9 giugno 2018, (disponibile al link <https://www.gruppodipisa.it/eventi/convegni/298-8-9-giugno-2018-catanzaro-alla-prova-della-revisione-settanta-anni-di-rigidita-costituzionale>).

⁴⁰ Sul tema si veda, innanzitutto, gli scritti raccolti da N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Il Mulino, Bologna, 2016, spec. 155 ss. (parte seconda).

⁴¹ G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, cit., *passim*.

parlamentare alla revisione costituzionale intesa come grande riforma: la calendarizzazione fittizia per poter aggirare i limiti al contingentamento dei tempi; l'utilizzo illegittimo della cd. seduta fiume; il salto della fase di esame referente in commissione; l'utilizzo distorto e strumentale del giudizio di ammissibilità delle proposte emendative e l'inserimento di modifiche sostanziali in fase di coordinamento formale del testo⁴².

3.3 (segue) Il referendum costituzionale: l'eterogeneità del quesito e il possibile "spacchettamento"

La prassi restituisce l'immagine di un procedimento ex art. 138 Cost. sottoposto a notevole tensione nel caso in cui sia utilizzato per le grandi riforme, questione che si riflette, inevitabilmente, sulla omogeneità delle revisioni costituzionali⁴³. Questa disarmonia che il procedimento subisce in entrata, con le problematiche ipotesi riassunte sopra, viene, tuttavia, annullata dalla stessa previsione referendaria capace di rendere l'intero *iter* tremendamente irrigidito in uscita.

Proprio per evitare questa strettoia finale è stato da più parti proposto uno «spacchettamento» del quesito al fine di far esprimere il corpo elettorale in maniera il più possibile omogenea⁴⁴. La struttura «seccamente dilemmatica dell'opzione rimessa al corpo elettorale»⁴⁵ si tradurrebbe in un *vulnus* apporato alla libertà di voto del singolo che, posto davanti ad un complesso normativo eterogeneo, si troverebbe nella situazione di non poter liberamente determinarsi nella scelta⁴⁶.

⁴² Tutti questi aspetti sono ben riassunti da D. CASANOVA, M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO, *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranza e timori*, Giappichelli, Torino, 2016, 17 ss.

⁴³ Per tutti A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista Aic*, 2/2016, 1 e ss.

⁴⁴ Sul punto F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2016. In dottrina si vedano, per tutti, anche A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, cit., 11 e ss, e P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, cit., 18 e ss.

⁴⁵ *Ibidem*,

⁴⁶ Non si tratta, peraltro, di un problema nuovo ricollegandosi, ancora una volta, al carattere «conteso» della normazione costituzionale, v. A. PACE, *Problemi della revisione in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, n. 107, 16, ove si sottolinea che «in sede di votazione referendaria è evidente che, messo di fronte alle più disparate modifiche costituzionali, il cittadino verrebbe ad essere coartato nella sua libera volontà, in un inestricabile ginepraio di proposte di riforma non tutte accettabili; ed il suo voto avrebbe un significato meramente "politico", essenzialmente plebiscitario, e cioè esclusivamente favorevole, o meno, alla maggioranza di governo».

Il problema, non certo nuovo e assai dibattuto in dottrina⁴⁷, spinge a sollevare un ulteriore tema di analisi: l'irrigidimento rappresentato dalla previsione di un unico, ed eventuale, *referendum* finale può essere interpretato, come una ulteriore garanzia procedimentale, secondo la natura oppositiva dello stesso, specie nell'ottica dell'interpretazione che ne ha dato il corpo elettorale.

Al contrario l'idea dello spacchettamento è foriera di realizzare una sorta di eterogenesi dei fini: questa esigenza se, infatti, può essere funzionale a non violare lo spirito dell'art. 138 Cost., in particolare sotto il profilo della omogeneità delle leggi revisione costituzionale, è sicuramente capace di produrre un *vulnus* all'interno della stessa disposizione costituzionale. Tale prospettiva impone infatti di ragionare della stessa disposizione come capace di contenere sia norme di principio che regole: ragionare in questi termini, tuttavia, oltre ad implicare l'eventualità di cadere nel baratro dello scegliere cosa lo sia o meno, apre alla concreta possibilità che, pur di tutelare i principi, quali la garanzia libertà di voto, si violino le regole, come quella relativa all'unicità della consultazione popolare. Si tratta di una prospettiva difficilmente conciliabile col ritenere che tale articolo debba essere inderogabile nella sua interezza⁴⁸.

Lo spacchettamento, a ben vedere, si inserisce nel medesimo percorso logico che porta la prassi ad uscire o a snaturare il percorso previsto dell'art. 138 Cost. poiché il principio della necessaria omogeneità del quesito conduce inevitabilmente a violare le regole procedurali in tema di *referendum*⁴⁹.

Non meno rilevanti, inoltre, potrebbero essere i problemi pratici, come quelli derivanti dai contrasti tra le singole parti, approvate o meno, e i successivi interventi parlamentari. Attraverso la via del frazionamento sarebbe, in ipotesi, possibile per i promotori delle iniziative referendarie operare un tentativo di riscrittura del testo sottoposto a *referendum*: ciò trasformerebbe radicalmente il controllo politico esercitato dal corpo elettorale e la funzione oppositiva che questo esprime poiché il medesimo corpo elettorale sarebbe chiamato, insieme al Parlamento a formare la legge di revisione. Solamente attraverso la ricostruzione della natura giuridica del *referendum* come costitutiva sarebbe possibile pervenire ad uno "spacchettamento" del quesito referendario. Se invece si parte dall'idea che la fase referendaria sia una fase integrativa dell'efficacia, allora la legge di revisione costituzionale sarà già perfetta per il solo fatto

⁴⁷ R. PINARDI, *L'iter referendario costituzionale: funzioni e ruolo dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Federalismi.it, Focus sulle fonti del diritto*, 2/2016, 17 e ss.

⁴⁸ V. ANGIOLINI, *Revisione costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 2007, 312, che si sofferma anche sulla problematica forzatura delle disposizioni della legge n. 352 del 1970, in particolare dell'art. 4.

⁴⁹ *Contra* A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, cit., 13, che motiva la possibilità di addivenire ad uno spacchettamento in virtù di potere di correzione, di rettifica, di concentrazione e di separazione di quesiti eterogenei proprio dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione.

di essere approvata in seconda deliberazione da entrambe le Camere, con la conseguenza che il corpo elettorale non potrà incidere sul suo contenuto normativo⁵⁰.

In conclusione, dalla prassi che emerge dalle iniziative di revisione costituzionale avviate nella XVII legislatura si ricava una chiara flessibilità in entrata: in alcuni casi questa si manifesta attraverso una tendenza apertamente derogatoria dell'art. 138 Cost., in altri tramite il carattere di grande riforma capace di caratterizzare e stravolgere ogni fase dell'intero procedimento.

A fronte di questa flessibilità in entrata, il procedimento si dimostra notevolmente irrigidito in uscita da un *referendum*, che per nella sua eventualità, è divenuto elemento caratterizzante dell'intera normazione costituzionale. Come visto la strada dello spacchettamento non rappresenta la via per garantire l'omogeneità del processo di riforma sia per i possibili esiti irrazionali che ne potrebbero derivare sia per lo stravolgimento della funzione oppositiva.

Il tema del procedimento di revisione costituzionale permane in tutta la sua attualità: la prassi ci consegna un istituto problematico, la cui tensione può avere uno sbocco esogeno, sfogandosi al di fuori dei meccanismi dell'art. 138 Cost., oppure endogeno, nel caso in cui il procedimento venga seguito per una finalità diversa in modo determinare critica sia *in itinere* sia soprattutto con riferimento alla fase referendaria, con particolare riferimento alla questione dell'omogeneità del quesito.

3.4 I procedimenti di modifica degli Statuti delle Regioni Speciali. Il peculiare caso della legge costituzionale n. 1 del 2017 riguardante il Trentino-Alto Adige/Südtirol

Le leggi costituzionali di modifica degli Statuti speciali definitivamente approvate nel corso della legislatura sono state due: la n. 1 del 2016 di modifica dello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia in materia di enti locali, elettorato passivo e di iniziativa legislativa popolare e la n. 1 del 2017 di modifica dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, nell'ottica del raggiungimento di una piena parità del gruppo linguistico ladino, rispetto a quelli italiano e tedesco.

In termini generali si ricorderà che la legge costituzionale n. 2 del 2001 nel disciplinare la forma di governo delle Regioni ad autonomia speciale, conteneva una «norma intrusa» volta a prevedere nuove regole per il procedimento

⁵⁰ Sul punto si veda la recente ricostruzione di A. ALBERTI, *Note intorno alla fase referendaria costituzionale*, *Rivista Aic*, 4/2016, 7 e s. In termini generali per la ricostruzione dell'intervento popolare come fase integrativa dell'efficacia v. S.M. CICCONE, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, Giuffrè, Milano, 1989, 143 ss.;

di revisione degli Statuti⁵¹. Si è trattato di una innovazione capace di frantumare ulteriormente «il tipo “legge costituzionale” diversificandone il procedimento formativo in relazione all’oggetto e con ciò aggiungendo un nuovo sub-procedimento costituzionale oltre a quelli giù previsti»⁵², specie per la previsione comune a tutti gli Statuti speciali in base alla quale le modificazioni approvate «non sono comunque sottoposte a *referendum* nazionale»⁵³. È stato puntualmente osservato che tale eliminazione «rischia di collocarsi oltre la fascia delle modifiche di incerta valutazione, perché elimina una garanzia a tutela delle minoranze sconfitte o non rappresentate in Parlamento e, di conseguenza, incide nel cuore stesso della rigidità»⁵⁴.

Il rapporto tra leggi approvate mediante il procedimento di cui all’articolo 138 Cost. e le leggi di modifica degli Statuti speciali, secondo il disposto della legge costituzionale n. 2 del 2001, si pone quindi come potenziale ipotesi di rottura costituzionale ed è, se non altro idonea, a riproporre, pure in questa sede il tema della tipicità, unitarietà e inderogabilità del procedimento di revisione costituzionale⁵⁵.

Ragionando delle singole esperienze poste in essere nel corso della legislatura è necessario operare una netta divaricazione: se della legge costituzionale n. 1 del 2016 di modifica dello statuto del Friuli Venezia Giulia può esser dato conto in via preliminare data la minore rilevanza ordinamentale, risulta, invece, di particolare interesse soffermarsi sul peculiare caso della legge costituzionale n. 1 del 2017. Nella fase parlamentare di discussione vi è stato, infatti, l’inseri-

⁵¹ R. TOSI, *Leggi costituzionali speciali per le future revisioni degli Statuti speciali*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 348.

⁵² O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi regionali*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studio sulle fonti del diritto, Le fonti delle autonomie territoriali*, Vol. II Giuffrè, Milano, 2010, 114-115.

⁵³ Si ricordino anche le previsioni volte a garantire l’espressione del parere da parte del consiglio regionale in caso di iniziativa governativa o parlamentare, oltre all’espressa attribuzione alle Regioni speciali dell’iniziativa legislativa. Per un’ampia analisi delle modifiche introdotte si rinvia ad E. Malfatti, *Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Zanichelli- Il Foro Italiano, Bologna, 2006, 372-376.

⁵⁴ R. TOSI, *La revisione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia: una disciplina incerta tra omologazione e differenziazione?*, in *Le Regioni*, 3/2001, 511 e ss., spec. 514. Merita di esser segnalata la diversa posizione di P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2003, 50, che, a commento di tale posizione, nota che il giudizio negativo derivi dal collocamento dell’istituto «nel contesto della dialettica politico-partitica piuttosto che in quella – più appropriata – politico territoriale».

⁵⁵ Per una ricostruzione dei diversi orientamenti si veda M. SALVAGO, *Quale procedimento per la modifica degli Statuti speciali? Brevi riflessioni sul rapporto tra art. 138 Cost. e la legge cost. n. 2 del 2001*, in *Rivista AIC*, 4/2017. Inoltre, L. CAPPUCIO, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?* in *Le Regioni*, 2-3/2003, 399 e ss.

mento di un aggravio procedurale non previsto che costringe a declinare il problema della tipicità anche in senso stretto ovvero come serie di atti preordinati al raggiungimento di una determinata finalità.

Dopo la prima lettura alla Camera, mentre era in corso l'esame dell'altro ramo del Parlamento, il disegno di legge costituzionale ha, infatti, ricevuto il parere dell'adunanza generale del Consiglio di Stato con riferimento alle previste modifiche della composizione delle sezioni del Consiglio di Stato investite dei giudizi di appello sulle decisioni dell'autonoma sezione di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa⁵⁶.

La richiesta di parere è stata formulata, dal Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio, ai sensi di una normativa di epoca pre-costituzionale quale l'articolo 1 del R.D.L. 9 febbraio 1939, n. 273, convertito in legge 2 giugno 1939, n. 739, il quale prevede che «*i provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni al Consiglio di Stato oppure alla Corte dei Conti, nonché la soppressione o la modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardino l'ordinamento e le funzioni dei predetti Consessi in sede consultiva o di controllo, ovvero giurisdizionale, sono adottati previo parere rispettivamente del Consiglio di Stato in adunanza generale o della Corte dei Conti a Sezioni riunite*».

La vigenza di tale disposizione, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica Italiana, è stata più volte confermata dal Consiglio di Stato a partire dall'Adunanza generale 11 novembre 1948, n. 1270. In quella pronuncia il supremo consesso amministrativo ritenne che la sua consultazione non poteva considerarsi suggerita soltanto da ragioni di opportunità, ma doveva reputarsi obbligatoria per la tassativa disposizione del citato decreto legge, che il Ministero all'epoca richiedente aveva reputato abrogato per effetto delle norme sancite dalla Costituzione circa la formazione delle leggi, non essendo la disposizione del R.d.l. del 1939 in contrasto con alcuna delle norme medesime.

Ciò, tuttavia, ripropone il problema della tipicità del procedimento di revisione: è diffusa l'opinione che la norma del 1939 sia da ritenersi abrogata in quanto prevede per il procedimento legislativo un aggravamento cui la Costituzione non fa riferimento⁵⁷.

⁵⁶ Il parere, n. 541 del 15 febbraio 2017, è consultabile a questo link <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/cdsintra/AmministrazionePortale/DocumentViewer/index.html?ddocname=YEJ3NCIKOXRZXP44AIBEVCNG4&q=>.

Particolare da non dimenticare è che del parere non ci sia traccia, nemmeno una piccola menzione, nei lavori parlamentari (<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/47565.htm>).

⁵⁷ Anche se si potrebbe considerare il tema delle questioni aventi carattere costituzionale di cui all'art. 12 della legge n. 2693 del 1928, che in quei casi prescriveva l'obbligo del parere del Gran consiglio del fascismo su cui si rinvia, S. M. CICONETTI, *Legge costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, 936 ss. Inoltre, sul tema dell'art. 12 citato, G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano. Parte generale*, Giappichelli, Torino, 2008, 164-167.

Questa ipotesi, insieme alla già ricordata esclusione del *referendum* nazionale, incide sotto un nuovo e diverso profilo sul carattere tipico del procedimento di revisione costituzionale, inteso in senso stretto come insieme di atti preordinati al raggiungimento di un determinato fine, nonostante, è bene ricordarlo di tale parere non si trovi alcuna traccia nei lavori parlamentari.

Su questo tema è peraltro possibile richiamare, in evidente analogia, il passaggio della nota sentenza n. 496 del 2000 della Corte costituzionale ove si afferma che «l'inserimento di un *referendum* consultivo nella fase della iniziativa legislativa della Regione in materia costituzionale darebbe luogo ad un aggravamento procedurale, con ciò contrastando con la disciplina della revisione posta nell'art. 138 Cost.»⁵⁸. Anche in quel caso, infatti, si era posto il problema di un aggravio procedurale nel procedimento e della legittimazione del soggetto interveniente, aspetto capace di suscitare molte perplessità visti i noti problemi in relazione all'autonomia e l'indipendenza della magistratura amministrativa specie dal potere esecutivo rappresentato dal Governo.

4. Una chiave di lettura e alcune possibili indicazioni per il futuro

L'esperienza della normazione costituzionale nella XVII legislatura testimonia il continuo ripresentarsi del tema della tipicità, unitarietà e inderogabilità del procedimento di revisione costituzionale nelle sue plurime declinazioni. Come si è cercato di dimostrare, anche con riferimento alla dottrina precedente a tali vicende, si tratta di questioni solo apparentemente nuove: quelli evidenziati sono, infatti, i caratteri comuni e ricorrenti presentatisi a partire dalla XII legislatura, ovvero da quando si è abbandonato l'esperienza della normazione costituzionale «condivisa» per approdare verso una di tipo «conteso» se non, addirittura, «contenzioso»⁵⁹.

Le plurime declinazioni cui si faceva riferimento sono tre: il caso del ripetersi di procedimenti apertamente derogatori dell'art. 138 Cost., le «grandi riforme», contenitore che racchiude i molteplici aspetti critici, dall'iniziativa e

⁵⁸ Corte cost. 14 novembre 2000, n. 496, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2000, 3798 ss. con note a seguire di F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale*; S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*; N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*; G. PAGANETTO, *Uso distortivo del referendum consultivo e dell'autonomia regionale*.

⁵⁹ Sia consentito ancora una volta di richiamare lo scritto, a sua volta anch'esso un "bilancio", di M. CECCHETTI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1996-2006)*, cit. Per un inquadramento generale di questa svolta si veda per tutti A. PIZZORUSSO, *Postfazione*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Zanichelli- Il Foro Italiano, Bologna, 2006, 495 e ss., che, richiamando gli scritti di Giuseppe Dossetti, discute in termini analitici dei modi e dei fini dell'«attacco alla Costituzione» iniziato proprio nella XII legislatura.

fino al *referendum*, e la problematica degli Statuti speciali, aggravata dal particolarissimo episodio, che si auspica rimanga un *unicum*, della legge costituzionale n. 1 del 2017.

L'analisi dell'esperienza più rilevante, la seconda, rende possibile trarre alcune possibili indicazioni per il futuro: in conclusione di questo lavoro si vuole porre l'attenzione sul *seguito* del "No" al *referendum costituzionale* e sulla necessità, anche politica, che sembra derivarne: quella di percorrere la strada delle riforme puntuali o comunque omogenee⁶⁰.

In tale prospettiva, la soluzione consigliabile al fine di evitare gli inconvenienti descritti va individuata, innanzitutto, in un'opera di *self restraint* delle due Camere, «le quali dovrebbero aver cura di redigere testi di legge costituzionali sistematici e dotati al contempo di una matrice razionalmente unitaria»⁶¹.

Per quanto attiene nello specifico all'approvazione di leggi di rango costituzionale, è possibile riscontrare una particolare attenzione verso questo tema nel disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Letta. In esso, infatti, nonostante il riproporsi della questione delle deroghe all'art. 138 Cost. tramite l'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, vi era una previsione particolarmente interessante, contenuta nell'art. 4 comma 2, secondo la quale «ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico».

Questa, a differenza delle problematiche ipotesi di spacchettamento del quesito referendario, sembra essere la strada da percorrere per adottare leggi di revisione costituzionale ben articolate ed omogenee, indipendentemente dal fatto che siano esse sottoposte o meno al voto popolare.

Sono sempre falliti i tentativi di revisioni estese: sia quando leggi costituzionali o disegni di legge costituzionale sostenuti da maggioranze più ampie di quelle che appoggiavano i governi hanno previsto procedimenti in deroga all'art. 138 Cost., sia quando leggi costituzionali approvate a maggioranza assoluta sono state sottoposte a *referendum* popolare. Viceversa, sono andate in porto numerose leggi costituzionali ad oggetto puntuale, che hanno cioè modificato singoli articoli o, più raramente, articoli fra loro strettamente connessi, approvate a maggioranza di due terzi di ciascuna Camera in seconda deliberazione. La sola eccezione della l. cost. n. 3 del 2001, approvata a maggioranza assoluta e poi a maggioranza dei votanti in sede referendaria, non interrompe

⁶⁰ Per tutti E. CHELI, *Le riforme italiane: tra popolo, Parlamento e giudici*, in *Osservatorio costituzionale*, 3/2017.

⁶¹ A. GIGLIOTTI, *L'ammissibilità di revisioni costituzionali dal contenuto organico o eterogeneo*, in *Rivista Aic*, 2/2017, 17.

la regolarità della corrispondenza tra fallimenti delle revisioni estese e successi di quelle puntuali, riguardando esclusivamente un titolo della Costituzione.

Questo stesso bilancio può esser formulato in modo da incorporare un insegnamento che conduce a ritenere come unica strada praticabile quella di rivedere il testo costituzionale attraverso “specifiche e puntuali modifiche della Carta”. In contrasto con tale possibile lettura una parte della dottrina ha sostenuto, anche con riferimento ad esperienze estere, che la “manutenzione costituzionale” come unica via percorribile sia smentita dal fatto che «la riuscita dei tentativi di revisione costituzionale non dipende tanto dalla puntualità delle modifiche apportate al testo, quanto dall’ampiezza del consenso parlamentare ritenuto sufficiente a supportarle»⁶².

Entrambe le letture, nonostante la critica che deve esser mossa alla seconda sotto il profilo della possibile trasformazione della funzione di revisione costituzionale in funzione costituente⁶³, sono in grado di riaffermare con forza la centralità della fase parlamentare del procedimento e del consenso necessario a realizzare una normazione costituzionale di tipo «condiviso». La seconda, tuttavia, pare criticabile nel momento in cui sembra dimenticare che è proprio il carattere circoscritto di una revisione ad aumentare le possibilità che questa goda di un ampio sostegno.

Giunti alla conclusione di questo lavoro occorre ribadire con forza questi punti di criticità perché, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 496 del 2000, «la decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare», mentre il corpo elettorale «in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale»; infatti, «l’intervento del popolo non è a schema libero, poiché l’espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all’interno di un procedimento, che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti».

La logica più profonda dell’art. 138 Cost. è quella di riservare l’esercizio della funzione di revisione costituzionale al Parlamento, o per meglio dire, ad una maggioranza parlamentare più ampia di una che sostiene l’esecutivo, mentre in questa legislatura abbiamo visto nascere governi che avevano come scopo quello delle riforme⁶⁴. Rispetto a questa considerazione appare coerente il ruolo secondario e meramente eventuale del corpo elettorale.

⁶² C. PINELLI, *Dalle “grandi riforme” alle “manutenzioni costituzionali”. Ma di cosa parliamo?*, in *Il Filangieri*, 2015/2016, 2017, 7 ss.

⁶³ Sul punto v. R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, cit., 367 ss.

⁶⁴ Sul punto ancora il rinvio corre a P. CARETTI, *L’ennesimo “revival” della Grande Riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, cit., 1 ss.

Si ricordi che la inderogabilità del procedimento deriva dall'attuale grado di rigidità della stessa Costituzione e quindi dalla continua capacità della sua fonte originaria di renderla resistente al cambiamento, specie, nel nostro caso, a quello determinato dal mutamento della legislazione elettorale in senso maggioritario realizzato nel 1993. La critica sull'inderogabilità si fonda proprio sull'individuazione della *ratio* della norma nella centralità del ruolo del Parlamento nella revisione costituzionale.

Se dunque oggi ci si vuole seriamente interrogare sulla rigidità della Costituzione e la conseguente inderogabilità dell'art. 138 Cost. ci si deve chiedere quanto oggi residui di quella legittimazione.

Alla luce del rapporto tra rigidità costituzionale e inderogabilità del procedimento non è necessario ricorrere alla distinzioni tra norme procedurali e norme sostanziali, né all'ampia problematica della configurabilità ed esistenza nel nostro ordinamento di "principi supremi di organizzazione"⁶⁵ ma all'idea che «le norme procedurali veicolano specifiche opzioni sostanziali che non esistono proceduralismi puri e che le legittimazione delle procedure riposa sulla legittimità delle norme sostanziali che attuano o garantiscono»⁶⁶.

Questa deve essere la via secondo cui leggere ed interpretare il tema della tipicità, unitarietà e inderogabilità del procedimento di revisione costituzionale nella salda prospettiva che la funzione naturale delle Costituzioni sia quella di unire e non di dividere⁶⁷.

Nell'attesa che il tema delle grandi riforme torni a riproporsi, come prevedibile vista la persistente crisi del sistema politico-partitico e le sue ricadute a livello costituzionale, sono queste le indicazioni da mettere in rilievo nel tracciare un bilancio di una legislatura le cui ambizioni *costituenti*, dopo averne condizionato l'intero corso, sono state, fortunatamente, tradite.

⁶⁵ N. ZANON, *Premesse introduttive ad uno studio sui principi supremi d'organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1891 ss.

⁶⁶ A. CARDONE, «Dimmi quanto è rigida la tua costituzione e ti dirò come intendere il suo procedimento di revisione». *Brevi note sul rapporto tra forma e sostanza nella revisione costituzionale* in A. CARDONE (cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Esi, Napoli, 2014 261 e ss., spec. 271.

⁶⁷ Lo ricorda magistralmente E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2014. Inoltre sul punto si veda, come richiamato dallo stesso autore, l'analisi, pur fatta con riferimento alla democrazia deliberativa, di C. R. SUNSTEIN, *Designing democracy*, Oxford University Press, 2001, trad. it a cura di V. Ottonelli, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2009, 331 ss.