

La procedura di revisione della Costituzione e il ruolo del referendum: riflessioni sul metodo*

di Giovanni Guerra – Allievo ordinario presso la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa

ABSTRACT: This article aims to analyze the new constitutional reform under a methodological and historical perspective. The first step in this research is to assess how the perception of the role of the Constitution has changed in the last thirty years. It proceeds to explain how the institute of the constitutional revision has been transformed in order to enact a new Constitution. Afterwards, it focuses on the peculiar issues of this reform from a formal point of view, shedding light on some doubts concerning its legitimacy and conformity to the procedures and the limits currently prescribed. Lastly, it examines how the underlying process has been shaped and the related political and economic reasons, which the so – called “constitutional revisionism” is based on and its close relationship with the governability issue.

SOMMARIO: 1. Il “revisionismo costituzionale” tra storia e cultura costituzionale; 2. Dalla “lotta sulla Costituzione” alla “lotta per la Costituzione”; 3. L’inderogabilità delle norme sulla revisione costituzionale; 4. Revisioni puntuali e/o riforme organiche?; 5. Referendum vs plebiscito; 6. Le riforme costituzionali a colpi di maggioranza e il conseguente svuotamento della rigidità; 7. Procedure parlamentari sotto stress; 8. Quale configurazione del quesito per le leggi di revisione sottoposte a referendum?; 9. Il mito della governabilità e delle riforme palingenetiche.

1. Il “revisionismo costituzionale” tra storia e cultura costituzionale

La revisione costituzionale rappresenta un tema centrale e fondamentale della riflessione costituzionalistica, non solo per le notevoli implicazioni in sede di teoria generale - si pensi alla questione della sua funzione, della rigidità, della portata modificativa a seconda della tipologia procedimentale prescelta e dei limiti che essa incontra, come pure al rapporto con il concetto di potere costituente - ma anche per i suoi riflessi sotto il profilo della storia¹ e della cultura

* Lavoro referato dalla Direzione della Rivista.

¹ Sulla scorta di quanto sostenuto da F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 14, per storia costituzionale non si deve intendere «né la storia sociale di un ordinamento dato, né quella dei suoi

costituzionale². Anzi, vi sono buone ragioni per credere che limitarsi all'esame degli eventi costituzionali più rilevanti sia insufficiente se all'analisi non si uniscono i suddetti profili³.

La peculiarità della storia costituzionale rispetto alla prospettiva tipica del diritto costituzionale risiede in tre caratteristiche. Innanzitutto essa «guarda ai fatti costituzionali dinamicamente, nei loro sviluppi e nei loro effetti nel tempo», senza isolare il singolo elemento nel quadro complessivo in cui è inserito. In secondo luogo, facendo ciò «consente di cogliere più largamente i nessi del singolo evento col quadro integrale dello stato e della società considerati, che conferiscono a ciascun fatto un segno parzialmente diverso da quello che risulterebbe unicamente da un'analisi puntuale». Infine permette uno sguardo «più penetrante dei presupposti socioeconomici sottostanti e talora nascosti dietro i vari eventi»⁴.

Queste premesse metodologiche ci consentono di fare chiarezza sullo stato attualmente attraversato dalle istituzioni repubblicane e sul significato rappresentato dai due progetti di riforma costituzionale (il d.d.l. cost. 813 A.S., c.d. "Letta", e il d.d.l. 1429, c.d. "Renzi-Boschi") presentati nella XVII Legislatura. Da più parti della dottrina è stato osservato che i succitati progetti di riforma costituiscono l'ultimo stadio dell'oramai più che ventennale «*revisionismo costituzionale*»⁵

organi costituzionali di vertice (come ritenuto invece da L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in *Quad. fior.*, 1997, p. 243 ss.) ma - nei tempi lunghi dello stesso - la storia relativa alle norme, ai valori e alle regole del gioco e alle strutture di autorità in cui agiscono i soggetti politicamente rilevanti nell'ordinamento individuato». Per questa nozione e il relativo schema concettuale v. *funditus* F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 796 ss.

² Per cultura costituzionale alludo al «*riconoscimento*, cioè l'accettazione della Costituzione da parte delle forze politiche e della società», M. DOGLIANI, *Cenni di storia della cultura costituzionale*, in ID., *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, Ediesse, 2016, p. 31. Sull'omonima definizione, diversa ma interconnessa, di «cultura costituzionale» intesa come «dottrina della costituzione in quanto scienza culturale», che si identifica con lo «Stato costituzionale», si rinvia a P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in AA.VV., *La democrazia di fine secolo*, a cura di M. Luciani, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 98 ss., p. 140 ss., p. 160; G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino, Einaudi, 2009, pp. 117-145 e M. DOGLIANI, *Clausole di eternità e revisione totale nel pensiero di P. Häberle*, in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno e esperienza straniera*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano, Giuffrè, 2007, p. 197 ss.

³ Pare innegabile che «il costituzionalista deve sempre essere, se vuole comprendere il proprio oggetto [di studio] e trattarlo in maniera soddisfacente, sia uno storico che un giurista. Le sue formule e le istituzioni giuridiche non devono appartenere alla sfera della storia astratta, ma a un concreto mondo fattuale», J. BRYCE, *The Actions of Centripetal Forces on Political Constitutions*, in *Studies in History and Jurisprudence*, I, Oxford, Clarendon Press, 1901, p. 258. Circa il rapporto tra cultura, storia e costituzione v. le sempre attuali riflessioni di T. MARTINES, *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1994, pp. 103-109.

⁴ U. ALLEGRETTI, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 2/2013, p. 1.

⁵ Sul tema v. *ex multis* P. CIARLO, *Il revisionismo costituzionale in Italia: 1984-1994*, in *St. parl. pol. cost.*, 1995, p. 92 ss.; G. FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 1453 ss.; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli,

dominante nel Paese. Nelle pagine che seguono ne verranno individuati alcuni presupposti e le relative forme di manifestazione, che, in via di premessa, si possono ricondurre ad una concezione della revisione *ultra vires*, sostanzialmente finalizzata all'introduzione di una nuova Costituzione, attraverso un surrettizio esercizio di potere costituente.

2. Dalla “lotta sulla Costituzione” alla “lotta per la Costituzione”

Accedendo alla periodizzazione proposta da Dogliani, lo sviluppo dell'ordinamento politico-istituzionale della Repubblica italiana può dividersi in due fasi fondamentali: la prima (1948-1978), caratterizzata dal fatto che «le forze politiche e sociali riconoscevano, seppur in modo problematico e selettivo quanto ai tempi di attuazione, la normatività, cioè la cogenza, della Costituzione»; la seconda (dal 1979 a oggi), segnata invece dal dilagare di «una “retorica della riforma costituzionale” che è sintomatica di una oggettiva caduta del riconoscimento della normatività della Costituzione stessa e, conseguentemente, di una oggettiva caduta della sua effettività»⁶.

La prima fase corrisponde a quella che è stata definita la “lotta sulla Costituzione”⁷, la seconda alla “lotta per la Costituzione”. La differenza che intercorre tra le due risiede nel fatto che mentre la prima è il fisiologico, per quanto aspro, conflitto che ha come posta in palio il prevalere di una o di un'altra sua interpretazione, la “lotta per la Costituzione” è invece il patologico scontro tra chi ne

2012, p. 69 ss.; C. DE FIORES, *Dalla costituzione inattuata alla costituzione “inattualizzata”*, in AA.VV., *Dalla costituzione “inattuata” alla costituzione “inattuale”? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, a cura di G. Brunelli e G. Cazzetta, Milano, Giuffrè, 2013, p. 143 ss.; M. DOGLIANI e I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 106-120; M. BETZU, *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi - Boschi*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, p. 209 ss.; G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2016, *passim*, spec. pp. 243-255.

⁶ M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *op. cit.*, pp. 107- 108. Tuttavia non è sufficiente parlare di normatività della Costituzione. Infatti «bisogna ammettere che la norma di riconoscimento può essere selettiva: può essere piena, così da ritenere che tutte le disposizioni costituzionali debbano essere interpretate *magis ut valeat*, o può essere, per così dire, elastica, attutita», *Ibidem*. V. *amplius* M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 1982, p. 7 ss., p. 33 ss e p. 68 ss. Come è stato autorevolmente affermato da V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 11, «una Costituzione deve essere intesa e interpretata, in tutte le sue parti, *magis ut valeat*, perché così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere, ripetiamo, di atto normativo diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici e privati».

⁷ All'interno di questa fase, seguendo la scansione proposta da M. DOGLIANI e I. MASSA PINTO, *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase di “lotta per la Costituzione”*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2006; M. DOGLIANI, *Cenni di storia della cultura costituzionale*, in ID., *Costituzione e antipolitica*, cit., p. 34 ss., si possono distinguere cinque periodi: l'armistizio costituente e l'ideazione della Costituzione (1943-1947); l'elaborazione della normatività della costituzione (1948-1950); la prima glaciazione (1951-1956); l'armistizio consolidato (1956-1968); il disgelo (1969-1978). In generale, per una ricostruzione delle tappe fondamentali dell'attuazione della Costituzione italiana v. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Mulino, 2004, nonché A. CERRI, *Spunti e riflessioni sulla Costituzione nella storia dell'Italia repubblicana e nel presente momento*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, a cura di A. D'Atena, Milano, Giuffrè, 2012, p. 404 ss.

difende l'attuale validità e chi ne afferma invece interpretazioni svalutative, o addirittura afferma la sua fine per desuetudine, invocando discontinuità sostanziali⁸.

È evidente allora la trasformazione che, nel volgere di pochi anni, investe il paradigma su cui si fonda il concetto di Costituzione: sempre meno si riconosce la sua dimensione, così centrale nel pensiero della giuspubblicistica degli anni della Costituente, d'indirizzo fondamentale, di luogo privilegiato d'indicazione, in senso prescrittivo, delle finalità della democrazia⁹. Entra così in crisi «il paradigma costruttivistico», ovvero l'ambizione della Costituzione a contenere il modello sociale complessivo, la definizione normativa della società giusta¹⁰: dal «binomio attuazione/inattuazione della Costituzione» si passa a quello della «riforma/ non riforma» della medesima¹¹.

A partire dagli anni settanta si moltiplicano le discussioni riguardanti la necessità di riformare le istituzioni attraverso soluzioni di “ingegneria costituzionale”¹². In tale contesto, un momento di svolta è rappresentato dalla proposta di mutamento della forma di governo parlamentare in senso presidenziale, avanzata da Amato nel 1977 sulla rivista *Mondoperaio* e poi ripresa dall'allora segretario del PSI Craxi, in un famoso articolo pubblicato sull'*Avanti!* il 28 settembre 1979 dal titolo *Ottava legislatura*, nel quale per la prima volta è sostenuta la necessità di una ‘Grande riforma dello Stato’.

Nel 1983 viene istituita formalmente la prima Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, nota come Commissione Bozzi. Nel corso della seconda metà degli anni ottanta al tema delle riforme costituzionali viene progressivamente riconosciuto un carattere preminente da parte del programma di governo. Non a caso, in quasi tutte le compagini ministeriali che si sono

⁸ V. *funditus* M. DOGLIANI, *Cenni di storia della cultura costituzionale*, in ID., *Costituzione e antipolitica*, cit., p. 54 ss.; ID., *La lotta per la Costituzione*, *Dir. pubbl.*, 1996, p. 293 ss.

⁹ Sul punto v. le considerazioni svolte da M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2013, p. 2 ss. e da R. BIN, *Che cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 1/2007, p. 35 s. Secondo M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, cit., p. 68, «l'attività di indirizzo politico consiste nello sviluppare, per via di deduzioni successive, i contenuti delle norme costituzionali, compresi quelli impliciti e presupposti: è funzione attuativa». Circa la nozione di indirizzo politico v. altresì C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1975, p. 332.

¹⁰ M. FIORAVANTI, *op. loc. cit.*

¹¹ Così P. CARETTI, *La Costituzione ha ancora qualcosa da dire in un contesto globalizzato?*, in AA.VV., *Dalla costituzione “inattuata” alla costituzione “inattuata”? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, cit., p. 346.

¹² Per una ricostruzione delle proposte e dei dibattiti sulla riforma delle istituzioni negli anni settanta si rinvia a F. TERESI, *La strategia delle riforme - La tormentata revisione della Costituzione repubblicana. Materiali di studio*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 21 ss.

succedute in quel periodo è stata assegnata la carica di ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali¹³. Infine, in un clima di insofferenza verso la procedura di revisione costituzionale ex art. 138, giudicata troppo macchinosa -sullo sfondo del c.d. “sbrego” della costituzione teorizzato da uno degli esponenti del Gruppo di Milano¹⁴- il Presidente della Repubblica Cossiga, nel noto messaggio alla Camere sulle riforme costituzionali del 26 Giugno 1991, suggerisce di intraprendere un percorso riformatore alternativo, derogatorio, eccezionale, rispetto a quello attualmente in vigore. Viene ventilata la possibilità di procedere «all’attribuzione da parte delle Camere ad esse medesime, o alle Camere elette dopo di esse, di veri e propri poteri costituenti e cioè del potere non vincolato nel suo esercizio dalle procedure dell’art. 138 Cost., di modificare le norme costituzionali o di approvarne altre con procedure più snelle» oppure, in alternativa, si propone di eleggere «un’Assemblea Costituente dotata di veri poteri costituenti», il tutto attraverso la «rigorosa e piena osservanza dell’art. 138. Cost»¹⁵ (*sic!*).

Se guardiamo soltanto al primo decennio della summenzionata “lotta per la Costituzione” è possibile scorgere le tendenze dell’incipiente processo di revisionismo costituzionale e la profonda distanza che separa queste dal corretto modo di intendere la revisione ex art. 138 Cost. Conviene a questo punto esaminare lo scarto tra i due modelli.

3. L’inderogabilità delle norme sulla revisione costituzionale

La prima direttrice del processo di revisionismo costituzionale attualmente in corso è ravvisabile nella reiterata introduzione con estrema disinvoltura di una procedura “straordinaria” per la revisione della seconda parte della Costituzione, attraverso una deroga *una tantum* della disciplina approntata dall’art. 138 Cost. Ciò è avvenuto tre volte, precisamente in occasione delle leggi cost. 1/1993, 1/ 1997 e del d.d.l. 813 A.S. A proposito di tali leggi sono stati pronunciati giudizi differenti in sede dottrinale, ma in larga parte convergenti sull’illegittimità di una simile deroga.

¹³ A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, R. TARCHI, *In difesa dei valori della Costituzione*, in *Foro it.*, 1994, p. 377.

¹⁴ V. G. MIGLIO, *Che cosa cambiare: le riforme possibili*, in AA. VV., *Verso una nuova Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 88 ss.; ID., *Uno strappo alla Costituzione e arriviamo al presidenzialismo*, in *La Repubblica*, 19 Maggio 1989.

¹⁵ Il messaggio presidenziale è stato oggetto di aspre critiche da parte della dottrina, tanto che da più parti è stato sollevato il dubbio che esso configurasse un «caso da manuale di attentato alla Costituzione». Così G. U. RESCIGNO, *Commento al messaggio del Presidente della Repubblica del 26 Giugno 1991*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 3317, argomentando che il PdR, avendo «giurato fedeltà alla Costituzione e di osservarla lealmente, non può adoperarsi per la creazione di poteri costituenti». V. analogamente, nel dibattito riportato sulla stessa Rivista, i rilievi critici mossi da A. PACE, pp. 3304-3306 e M. LUCIANI, p. 3285.

Secondo un certo orientamento, la deroga-sospensione, a prescindere da quale sia la norma costituzionale oggetto della stessa, dovrebbe sempre essere qualificata, salvo ipotesi assolutamente eccezionali, alla stregua di un atto illecito, antigiuridico¹⁶. Infatti, parrebbe difficile ammettere che un procedimento temporaneamente derogatorio della Costituzione possa essere considerato come «un *minus* rispetto alla revisione», ossia un fenomeno incluso all'interno della stessa e da ritenere ammissibile alle stesse condizioni e con i relativi limiti. Invece, il concetto di revisione esprime una valenza più garantistica della deroga-sospensione: mentre la prima di solito impedisce «che quel che si revisiona debba scomparire del tutto e presuppone al contrario il mantenimento di un *quid*, sia pur revisionato, ovvero la sostituzione di un *quid* con un *aliud*», la seconda sarebbe puramente negativa - sia pure provvisoria - e nei confronti di essa non potrebbero essere fatti valere quei limiti, logici prima ancora che giuridici, che invece sono opponibili alla prima¹⁷. Ne consegue che, qualora si intendesse introdurre deroghe temporanee al testo costituzionale, persino al fine di rendere possibile il ricorso ad una procedura straordinaria di revisione diversa da quella prescritta dall'art.138, si tratterebbe di un «evidente abuso procedurale *in fraudem constitutionis*»¹⁸.

Secondo un altro orientamento, la tesi del procedimento speciale derogatorio sarebbe «tecnicamente errata», in quanto utilizza impropriamente il concetto di deroga¹⁹. Questa, invece, designa la relazione che si instaura tra norme di un ordinamento «quando una norma sta ad un'altra come eccezione»²⁰; presuppone cioè il concorso di una *lex specialis* con una *lex generalis*, e si realizza qualora la *lex specialis* si sostituisca alla *lex generalis* in una o più ipotesi (sospendendo corrispondentemente l'efficacia della *lex generalis* con riferimento ad esse), laddove nelle restanti la *lex generalis* continuerebbe a spiegare la sua efficacia²¹. Ora, dato che l'art. 138 Cost. è una

¹⁶ V. sul punto le riflessioni di F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, Giur. it., 1998, p. 621 s.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Così A.A. CERVATI, *Brevi riflessioni sull'uso di procedure straordinarie di revisione della Costituzione e sull'abuso di leggi costituzionali in alcuni ordinamenti contemporanei*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 272. Analogamente v. altresì F. MODUGNO, *op. loc. cit.*, e S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionali in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi* in AA. VV., *Studi sulla riforma costituzionale: itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, a cura di P. Ridola, S.P. Panunzio e A.A. Cervati, Torino, Giappichelli, 2001, p. 113.

¹⁹ A. PACE, *Un procedimento "speciale derogatorio", "straordinario", "in rottura della Costituzione" ... e anche illegittimo ex art. 138 Cost.*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013, p. 2 s.; S. SCHETTINO, *La revisione costituzionale nell'esperienza delle Commissioni bicamerali. Brevi osservazioni critiche*, in www.dirittifondamentali.it, 2013, p. 7 s.

²⁰ G. U. RESCIGNO, voce *Deroga*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1962, p. 303.

²¹ V. sul punto A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Osservatorio AIC*, 2013, p. 11 ss.

norma sulla produzione, condizionante cioè la formazione e il contenuto delle fonti di produzione, emergerebbe chiaramente l'inammissibilità della deroga sulla base del fatto che siffatto articolo, quale norma deroganda, non ha il carattere della generalità tale da rivolgersi ad una pluralità di soggetti: ha come unico destinatario il legislatore nel suo complesso²². Ne discende in questi casi che, non trattandosi né di deroga né di sospensione, si è quindi in presenza di un uso illegittimo dell'art. 138 Cost. che si concretizzerebbe nella disapplicazione della procedura ivi prescritta, e cioè in una sua violazione.²³

Detto ciò, va precisato che qualora le predette leggi costituzionali vengano comunque ritenute aderenti all'istituto della deroga, l'art. 138 Cost., in quanto regola costitutiva²⁴, avrebbe in ogni caso «una valenza garantista non superabile attraverso una deroga»²⁵. Questo perché, come già sostenuto da Mortati, «la presenza di un'apposita istanza di revisione viene ad assumere una funzione di garanzia perché sottrae al grado inferiore ogni possibilità di invadere la competenza del grado superiore, e tende a preservare l'integrità del documento in cui è consacrata la suprema volontà dell'ordinamento»²⁶.

Parte della dottrina, al fine di riconoscere un fondamento di legittimità al d.d.l. 813 (e già prima alle leggi cost. 1/1993 e 1/1997), ha evocato l'ipotesi che le leggi in questione andrebbero qualificate come una legge costituzionale in «rottura» della Costituzione²⁷, richiamando la tesi di Esposito ricalcata sull'esperienza weimeriana della *Verfassungsdurchbrechungen*²⁸. Volendo pur riconoscere come ammissibili le leggi costituzionali in rottura, il richiamo alla tesi espositiana,

²² *Ibidem*.

²³ A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. Cost. n. 813 Sen.*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, p. 3, nonché G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Padova, Cedam, 1998, p. 262.

²⁴ Che si tratti di una «regola costitutiva e non di un principio dovrebbe essere intuitivo», così A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, cit., p. 21. Sulla distinzione tra «regole» e «principi» v. R. GUASTINI, *Lezioni di teoria del diritto e dello Stato*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 139-142.

²⁵ M. LUCIANI, *Intervento alla discussione sul tema Metodi e limiti della revisione costituzionale*, in AA. VV., *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, a cura di S.P. Panunzio, Milano, Giuffrè, 1998, p. 478.

²⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., II, p. 1225.

²⁷ In tal senso, con riferimento alla l. cost. 1/1997, v. S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto*, I, Torino, Giappichelli, 1997, p. 85 ss. In favore di questa tesi riguardo al d.d.l. 813 v. F. S. MARINI, *Audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del senato sul d.d.l. cost. n. 813 AS*, 21 Giugno 2013, in www.senato.it.

²⁸ Per una ricostruzione delle posizioni assunte dalla dottrina tedesca circa il fenomeno delle leggi in rottura della Costituzione (*Verfassungsdurchbrechungen*) v. A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, in AA. VV., *Studi sulla riforma costituzionale: itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., p. 53 ss.

come opportunamente rilevato da Pace, non pare essere del tutto fondato²⁹: infatti, secondo Esposito, le leggi in rottura sono ammissibili solo se provvisorie, temporanee e puntuali³⁰. Pertanto, risulta evidente che le leggi sopra richiamate non rientrano in questa tipologia dal momento che, col pretesto di derogare temporaneamente alla Costituzione, finiscono per incidere permanentemente e definitivamente sulla medesima, producendo effetti tutt'altro che provvisori e temporanei³¹. Deve inoltre rilevarsi che Esposito esclude la possibilità che «le leggi costituzionali possano derogare o rompere la Costituzione, laddove essa si riserva una competenza ai fini di garanzia»³², come avviene nell'ipotesi di cui all'art. 138 Cost., non a caso collocato nel Titolo VI dedicato alle «Garanzie costituzionali».

Infine, avverso l'ammissibilità nel nostro ordinamento della prassi diffusasi all'epoca della Repubblica di Weimar, la quale consentiva, con la maggioranza prevista dall'art. 76 di quella Costituzione, di approvare leggi derogatorie delle norme costituzionali³³, depone un non trascurabile dato letterale, e cioè la distinzione operata dall'art. 138 Cost. tra “leggi di revisione costituzionale” e “le altre leggi costituzionali”, che non può essere ridotta ad una mera questione nominalistica³⁴. Le une differiscono dalle altre dal punto di vista concettuale, perché ad esse corrispondono competenze e contenuti diversi. Le “leggi di revisione”, come suggerito dallo stesso *nomen*³⁵, sono quelle che si inseriscono nel testo della Costituzione modificandolo, emendandolo³⁶,

²⁹ V. sul punto A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2014, p. 4. V. altresì D. PICCIONE, *Cultura della revisione costituzionale, regolamenti parlamentari e surrettizia difesa della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013, p. 7.

³⁰ C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e “altre” leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, III, Milano, Giuffrè, 1962, p. 195.

³¹ A. PACE, *Brevi note sulla sostanziale conferma dell'art. 138 Cost. nel progetto della Bicamerale*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 4202; D. PICCIONE, *op. loc. cit.*

³² C. ESPOSITO, *op. loc. cit.*

³³ Infatti l'articolo 76 della Costituzione di Weimar si limitava a prescrivere che le modificazioni della stessa dovessero avvenire “in via legislativa”, senza dunque imporre che le leggi di revisione si dovessero autoproclamare tali, né che le modifiche della Costituzione dovessero essere incorporate nel testo della Legge Fondamentale. Sul punto V. G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11 August 1919*, Berlin, 1933, p. 401 ss.

³⁴ Come ritenuto, invece, da S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972, p. 7 ss.; ID., *Le fonti del diritto*, cit., p. 74 ss., spec. p. 81, secondo il quale la suddetta distinzione potrebbe al massimo «valere come un criterio di mera qualificazione sostanziale ricavabile a posteriori sulla base del contenuto delle singole leggi costituzionali». In favore di una ricostruzione unitaria della categoria delle leggi costituzionali v. anche G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 145.

³⁵ Come perentoriamente sottolineato da F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in P. CARNEVALE, A. CELOTTO, C. COLAPIETRO, F. MODUGNO, M. RUOTOLO, G. SERGES., M. SICLARI, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 124, «revisionare significa “operare espressamente mutamenti”, incidendo sul testo con emendazioni visibili; non già opporre una nuova disciplina della materia incompatibile con quella vigente».

mentre le “altre leggi costituzionali” sono «quelle dirette ad attuare alcuni particolari istituti dell’attuale dettato costituzionale: si pensi, ad esempio, alle leggi costituzionali di adozione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, previste dal primo comma dell’art. 116 Cost.»³⁷.

A dispetto della separazione di competenze ricavabile dalla formulazione semantica dell’art. 138 Cost., si è sostenuto che nella prassi il sistema si è evoluto nella direzione contraria, nel senso che ogni legge costituzionale si è configurata anche come legge di revisione, perdendosi così una precisa linea di confine tra l’una e l’altra ipotesi³⁸. Tuttavia, anche tra i sostenitori dell’indifferenziazione tra le due fonti, si è osservato che la «perfetta fungibilità tra le leggi di revisione ed altre leggi costituzionali» non appare assoluta, «anzi [...] sembra escludersi senz’altro»³⁹. E per quanto riguarda l’evoluzione concreta della prassi, è opportuno ricordare che almeno per cinquant’anni le leggi di revisione adottate «hanno sempre operato modifiche del testo costituzionale mediante clausole di abrogazione espressa»⁴⁰. Appare dunque valida, da un punto di vista teorico, la distinzione di cui all’art. 138 Cost.: le leggi di revisione della Costituzione sono «quelle che intervengono direttamente sulle disposizioni inserite nel testo della Carta costituzionale»; le altre leggi costituzionali, invece, «ricomprend[ono] tutti quei provvedimenti la cui adozione è intervenuta secondo la procedura prevista dall’art. 138 Cost. ma che, a differenza dei

³⁶ La testualità delle modifiche costituzionali, ossia la necessità che esse siano esplicitate e incorporate nell’articolato della Costituzione, è sostenuta da C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione e «altre» leggi costituzionali*, cit., p. 192; F. MODUGNO, *L’invalidità della legge*, I, Milano, Giuffrè, 1970, p. 101, p. 161 ss.; ID., *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, Giappichelli, 2005, p. 616 s.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 1236 ss.; A. CERRI, (voce) *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma, 1991, p. 2; A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, cit., p. 4; A.A. CERVATI, *Brevi riflessioni sull’uso di procedure straordinarie di revisione della Costituzione e sull’abuso di leggi costituzionali in alcuni ordinamenti contemporanei*, cit., p. 269; G. FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, cit., p. 1450 s. V. inoltre L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1989, p. 160 s., secondo cui «mediante le leggi di revisione costituzionale si possono, abrogare o sostituire od emendare gli articoli della Costituzione, immettendo nuovi disposti nel testo della Carta stessa [...]. Le altre leggi costituzionali, invece, non alterano la Carta costituzionale in quanto atto normativo, ma variamente incidono sull’ordinaria logica di quel documento».

³⁷ Così P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Torino, Giappichelli, 2006, p. 183. Concordemente, circa la funzione attuativa-integrativa, mai abrogativa-modificativa delle “altre leggi costituzionali”, v. anche F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 13 ss.; A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, IV ed., Milano, Giuffrè, 2009, p. 376 ss.; G. LAURICELLA, *La revisione condivisa della Costituzione*, in *Forum Quad. cost.*, 2011, p. 2 ss.; G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XIV ed., Bologna, Zanichelli, 2014, p. 216 ss.; A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, II ed., Torino, Giappichelli, 2016, p. 52 s.

³⁸ In questo senso v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1978, p. 75; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 917.

³⁹ V. CRISAFULLI, *op. ult. cit.*, p. 77.

⁴⁰ R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, p. 279 s.

precedenti, non entrano a far parte del documento costituzionale, e pur fornendone un'integrazione, restano separati da esso⁴¹.

4. Revisioni puntuali e/o riforme organiche?

La seconda direttrice del recente percorso "riformatore" è rinvenibile nelle molteplici proposte di riforma "organica" della Costituzione, che di fatto hanno caratterizzato il dibattito politico degli ultimi venticinque anni. A questa particolare tipologia di revisione sono ascrivibili i sopracitati tentativi di riforma della Costituzione in deroga del procedimento ivi prescritto, la riforma del Titolo V del 2001, quella approvata dal Parlamento nel 2005 (bocciata al referendum costituzionale del 25 e 26 Giugno 2006), e il d.d.l. Renzi-Boschi.

L'ammissibilità di questo tipo di revisione nell'ordinamento italiano è oggetto di un'animata controversia in dottrina. Secondo un primo orientamento⁴², le revisioni organiche (*rectius*, totali) devono essere ritenute legittime sul presupposto che la procedura ex art.138 Cost. non contempla ipotesi diversificate in base all'oggetto, cioè non distingue tra modifiche puntuali e modifiche di più ampia portata, come invece avviene in altri ordinamenti⁴³. In più, non essendo vietate dalla Costituzione, esse andrebbero qualificate come lecite; questa posizione però è discutibile almeno sotto due aspetti.

In primo luogo, il procedimento di revisione di cui all'art. 138 Cost., se confrontato con l'art. 235 della Costituzione polacca o l'art. 168 della Costituzione spagnola⁴⁴, appare nettamente più simile a quello previsto per le revisioni parziali invece che a quello approntato per le revisioni organiche/totali, caratterizzato da una disciplina che denota una marcata complessità. Le ragioni che

⁴¹ *Ivi*, p. 282.

⁴² S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionali in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, cit., p. 140; P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del terzo millennio. Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, 1/2013, p. 20 ss.

⁴³ V. nota successiva.

⁴⁴ L'art. 235 della Costituzione polacca, accanto al normale procedimento aggravato, ne stabilisce un altro assai più complesso ai co. 5 e 6, qualora la legge di revisione costituzionale riguardi le parti I (La Repubblica), II (Libertà, diritti e doveri dell'uomo e del cittadino) e XII (Revisione costituzionale). L'art. 168 della Costituzione spagnola stabilisce al co. 1 che, qualora sia stata proposta la revisione totale della Costituzione o una sua revisione parziale che attenga al Titolo Preliminare, al Capitolo II, alla Sezione I del Titolo I, o al Titolo II, ne sarà sottoposto il principio all'approvazione di ciascuna Camera a maggioranza dei suoi due terzi, e si provvederà allo scioglimento immediato delle *Cortes*. Al co. 2 è previsto che le Camere neo-elette dovranno ratificare la decisione delle precedenti e procedere allo studio del nuovo testo costituzionale, che dovrà essere approvato dalla maggioranza dei due terzi di entrambe le Camere. Infine, al co. 3, prescrive che in caso di esito positivo della votazione da parte delle *Cortes Generales*, essa viene sottoposta a referendum per essere ratificata. Sul tema cfr. S. BONFIGLIO, *Sulla rigidità delle Costituzioni. Il dibattito italiano e la prospettiva comparata*, in *Dir. pubbl.*, 1/2015, p. 107 ss.

si pongono alle base di questa esplicita regolamentazione sono rinvenibili nella necessità di apprestare maggiori garanzie alla Costituzione nel caso in cui siano poste in essere revisioni totali. Pertanto, la differenziazione tra i due *iter* non è solo opportuna, ma ancor più necessaria e disciplinata al fine di tutelare la continuità dell'impianto costituzionale⁴⁵.

Risulta evidente, dunque, l'impraticabilità nel nostro ordinamento di revisioni organiche, dal momento che «non è concepibile fare ricorso allo stesso *iter* procedimentale quando in realtà l'oggetto della revisione cambia, perché, nel caso della revisione organica, sono richieste maggiori garanzie della Costituzione che l'art. 138 non offre»⁴⁶. *Per incidens*, se guardiamo al lavoro svolto in Assemblea Costituente dalla I sez. della II Sottocommissione, è importante precisare che la discussione fu limitata esclusivamente «all'ipotesi di una revisione parziale»⁴⁷.

In secondo luogo, ritenere, come fa Panunzio, lecite le revisioni organiche in quanto non vietate dalla Costituzione, significa trasporre sul piano costituzionale canoni interpretativi elaborati altrove, nell'ambito del diritto civile, e che, nel caso di specie, si dimostrano ad esso incompatibili. Infatti, mentre nei rapporti tra privati si applica la regola non scritta in base alla quale tutto ciò che non è espressamente vietato è permesso, sul piano costituzionale, nei rapporti tra governanti e governati, vige il canone opposto, secondo cui non è consentito ciò che non è esplicitamente previsto in Costituzione: dunque, un organo o un ente, dispone unicamente delle competenze che gli sono conferite.⁴⁸

Qualora tali rilievi non risultassero convincenti, al fine di comprenderne l'incisività può essere utile approfondire il significato e il ruolo che competono al procedimento di revisione costituzionale.

L'esplicita previsione di uno speciale procedimento di revisione, lungi dal costituire il fondamento della rigidità costituzionale⁴⁹ – la cui causa va invece ricercata nella superiorità della

⁴⁵ V. sul punto F.R. DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 24 ss.

⁴⁶ *Ibidem*. Che la revisione organica o totale costituisca una categoria differente e distinta rispetto alla revisione parziale è sostenuto anche da V. BALDINI, *La Costituzione italiana tra revisione e riforma "organica". Appunti per una discussione in tema*, in AA. VV., *La Costituzione e la sua revisione*, a cura di V. Baldini, Pisa, Pisa University Press, 2014, p. 87 ss.

⁴⁷ Così il Presidente on. Terracini, rispondendo ad un'esplicita considerazione dell'on. Mortati, circa la necessità di distinguere ed aggravare l'*iter* in occasione delle modificazioni riguardanti l'assetto fondamentale dello Stato. L'evento è ricordato da F.R. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁸ Per questa tesi v. esemplarmente L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, I, Genova, Lavagnino, 1859, p. 152.

⁴⁹ Come invece ritenuto dalla maggior parte della dottrina italiana. Cfr. *ex multis* R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 300 s.; C. ESPOSITO, *Le leggi sulla riforma agraria e l'art. 138 della*

Costituzione su tutti gli atti che compongono l'ordinamento, ossia nella sua capacità di porsi come fondamentale⁵⁰ - ne rappresenta, invece, la «conferma»⁵¹. Pertanto, la sua disciplina all'interno di una Costituzione scritta e rigida non può che essere da questa prevista, essendo finalizzata a garantirne la rigidità sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, evita l'estrema «fragilità politica» di quelle Costituzioni che essendo «pietrificate»⁵², cioè prive di clausole di revisione, risultano più esposte al rischio di essere disapplicate dal legislatore ordinario oppure modificate con la violenza. Secondariamente, la previsione di un procedimento speciale di revisione costituzionale assicura la stabilità delle regole della Costituzione scritta, riuscendo a «diluire nel tempo le modifiche, evitando così riforme troppo ampie e radicali»⁵³.

Quindi, se da un lato si rende ossequio al principio secondo cui «un popolo ha sempre il diritto di riesaminare e riformare la propria costituzione»⁵⁴ e «ogni generazione deve essere in grado di affrontare tutte le decisioni richieste dalle circostanze del tempo»⁵⁵, dall'altro, esso non può essere assolutizzato, altrimenti giungerebbe a contraddire la stessa rigidità della Costituzione⁵⁶.

Costituzione, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 203; M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 2; G. GUZZETTA, F. S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 82 s.; R. GUASTINI, *op. cit.*, p. 251.

⁵⁰ Si tratta della tesi della “naturale” rigidità delle Costituzioni scritte, sostenuta da J. BRYCE, *Flexible and Rigid Constitution*, in *Studies in History and Jurisprudence*, I, Oxford, Clarendon Press, 1901, p. 153 ss., ripresa e sviluppata da A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, Cedam, 2002, p. 10, secondo il quale «il documento denominato “Costituzione” nel quale sono contenute, ancorché non esclusivamente e non esaustivamente, le norme identificanti la forma di Stato e di governo prescelta, costituisce giuridicamente un “unicum”. Ne consegue che tale “speciale” atto costituzionale, essendo incommensurabile rispetto agli (e da parte degli) atti di legislazione ordinaria, non può essere da questi modificato, in nessuna sua parte, a meno che espressamente la Costituzione stessa non autorizzi in tal senso il legislatore». In senso analogo v. anche A. MERKL, *L'unità giuridica dello Stato austriaco* in ID., *Il duplice volto del diritto. Il sistema kelseniano e altri saggi*, trad. it. G. Geraci, Milano, Giuffrè, 1987, p. 170 ss., secondo cui il processo nomodinamico di una Costituzione è assicurato dall'esistenza di una norma che preveda espressamente la possibilità di successione tra norme, in assenza della quale essa risulta imm modificabile, e, di conseguenza, in presenza della quale, assieme alla condizione di mutabilità normativa, viene salvaguardata l'identità e la continuità della Costituzione nella sua modifica col passare del tempo.

⁵¹ A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, cit., p. 1 e citazione seguente.

⁵² L' espressione è di J.M. SEMPERE, *La reforma constitucional*, in *Rev. general de legislación y jurisprudencia*, 1907, p. 262.

⁵³ Così S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, cit., p. 77.

⁵⁴ E.J. SIEYÈS, *Preliminari della Costituzione. Riconoscimento ed esposizione ragionata dei Diritti dell'uomo e del cittadino*, in ID., *Opere e testimonianze politiche*, a cura di G. Troisi Spagnoli, tomo I, vol. II, Milano, Giuffrè, 1993, p. 398.

⁵⁵ T. PAINE, *I diritti dell'uomo*, trad. it. M. Astrologo, Roma, Editori Riuniti, 1978, p. 122.

⁵⁶ Sul punto v. le considerazioni di F. GALLO, *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, in *Ricerche giuridiche*, II, 2013, p. 468.

Stante quanto detto, è chiaro che l'ammissibilità di una revisione organica, globale o totale che dir si voglia, è destituita di ogni fondamento se questa non è espressamente prevista in Costituzione⁵⁷: una riforma organica, se non previamente disciplinata, potrebbe tradursi nell'esercizio di un potere costituente che, essendo un potere fattuale⁵⁸, antitetico rispetto all'idea di qualsivoglia limite giuridico, è «inammissibile nella vigenza di una Costituzione»⁵⁹.

Tanto è vero che l'art. 138 Cost. si riferisce esclusivamente a “revisioni” e non a “riforme”. Sulla base di questo rilievo letterale, parte della dottrina ha sostenuto l'ammissibilità solo delle prime: le «revisioni», ossia le «modifiche puntuali e mirate di singoli precetti costituzionali», «non alterano il discorso fondativo della Carta, e per questo sono da ritenersi legittime»; invece, le «riforme, [...] per la loro vastità, complessità e organicità» producono uno «sconvolgimento dell'equilibrio del discorso fondativo» e perciò devono considerarsi «illegittime, anche se deliberate in forme legali»⁶⁰. Questo perché, come sottolineato da Ferrara, se «una legge di revisione si configura come legge *in emendamento del testo* costituzionale»⁶¹, il termine «emendamento» non può essere impiegato nello «stesso senso in cui è adoperato oggi in Italia per sostituire con un solo articolo contenente centinaia di commi il testo di un'intera legge finanziaria»⁶². Esso, invece, «va inteso nel suo significato classico, quello datogli da Bentham, secondo il quale l'emendamento è riferibile strutturalmente a singoli articoli e non a testi legislativi integrali». Quindi, trattandosi non di una legge ordinaria, ma della Costituzione, la revisione-emendamento può riferirsi «anche [a] più disposizioni, più articoli, a condizione che però riguardino un solo oggetto, un solo istituto»⁶³.

Ai succitati argomenti è possibile aggiungerne un altro, concernente il contenuto

⁵⁷ A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit., p. 241 s.

⁵⁸ La natura fattuale del potere costituente è ben sottolineata da A. NEGRI, *Il potere costituente. Saggio sulle alternative del moderno*, Varese, Sugarco, 1992, p. 31 ss. Ancora più chiaramente circa la netta separazione tra potere costituito e potere costituente v. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, trad. it. A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, p. 138, secondo cui sarebbe «erroneo definire come *pouvoir constituant* il potere, disciplinato e attribuito sulla base di una legge costituzionale, di modificare disposizioni legislative costituzionali, cioè di rivederle. Anche il potere di modifica o revisione di leggi costituzionali è – come ogni potere costituzionale – una competenza disciplinata legislativamente, cioè limitata. Essa non può far saltare il quadro della disciplina costituzionale su cui si basa».

⁵⁹ A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, cit., p. 7.

⁶⁰ Così E. BETTINELLI, *Referendum e riforma 'organica' della Costituzione*, in AA. VV., *Cambiare o modificare la Costituzione?*, cit., p. 42. Concordemente, a proposito della distinzione tra revisione per “emendamenti” e riforme “organiche”, v. L. ELIA, *Politica e Costituzione. Lectio magistralis in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Accademico 2002-2003 della Facoltà di Scienze Politiche dell'università della Calabria*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2003, p. 5 s.

⁶¹ V. nota 35.

⁶² G. FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, cit., p. 1453.

⁶³ *Ibidem*.

necessariamente omogeneo che devono avere le leggi di revisione costituzionale per risultare idonee ad essere sottoposte a referendum⁶⁴. Il fondamento giuridico di tale impostazione teorica risiede nella giurisprudenza elaborata dalla Corte Costituzionale in relazione all'ammissibilità del referendum abrogativo: a partire dalla sentenza n. 16/1978, infatti, la Corte ha attribuito un ruolo centrale alla sussistenza dei requisiti di chiarezza, univocità e omogeneità del quesito referendario, sostenendo, con argomenti che appaiono conclusivi in un sistema democratico, che la loro assenza non consentirebbe una espressione genuina della volontà dell'elettore, anzi, determinerebbe una coartazione di tale volontà, ponendosi in contrasto con il principio democratico ex art. 1 Cost. e della libertà del voto ex art. 48 Cost. A voler sostenere il contrario, si rischia di incorrere nel paradosso di dover ritenere che nel nostro ordinamento «un istituto espressamente designato a “garantire” la rigidità della Costituzione [...] sarebbe tenuto, *per definizione*, a tollerare violazioni della Costituzione»⁶⁵.

Come è stato giustamente osservato⁶⁶, la formulazione dell'art. 138 Cost. non appare suscettibile di essere interpretata in modo tale da ammettere il frazionamento della richiesta referendaria: quest'ultima deve infatti concernere l'intera delibera legislativa di rango costituzionale. Tuttavia, la mancata previsione di un referendum parziale può essere impiegata come causa giustificativa della necessità che la legge di revisione risponda ai requisiti sopra menzionati⁶⁷ e, parimenti, rappresenta una prova che il referendum di cui all'art. 138 Cost. non ha bisogno di alcun giudizio di ammissibilità. Sulla scorta di un orientamento assai diffuso in dottrina, si tratta di conclusioni

⁶⁴ Per questo orientamento v. *ex multis*, A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1995, p. 16 ss.; ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit., pp. 152-154; U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in AA. VV., *Cambiare o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Ripepe e R. Romboli, Torino, Giappichelli, 1995, p. 23; R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in AA. VV., *Cambiare o modificare la Costituzione?*, cit., p. 91 ss.; R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, cit., p. 281; M. VOLPI, (voce) *Referendum*, in *Dig. disc. pub.*, XII, Torino, Utet, 1997, p. 515 s.; M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 2002, p. 336 ss.; L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 54, p. 62; G. FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, cit., p. 1454 s.; S. MERLINI, *La riforma costituzionale, l'art. 138 della Costituzione e il referendum*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2016, pp. 3 s.; V. BALDINI, *Referendum costituzionale e riforma della Costituzione: qualche nota (necessariamente...) critica*, in www.dirittifondamentali.it, 1/2016, p. 3; F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 1/2016, p. 3; V. ONIDA, *La riforma costituzionale e il referendum. Le ragioni del NO*, in *Questione Giustizia*, 2/2016, p. 16 s.; P. CARETTI, E. CHELI, U. DE SIERVO, V. ONIDA, *Risposta a Roberto Bin*, in *Rivista AIC*, 2/2016, p. 2 s.

⁶⁵ Così perspicuamente A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto della riforma della costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, p. 8.

⁶⁶ V. M. SICLARI, *È possibile richiedere un referendum costituzionale parziale?*, in *Nomos*, 1/2016, p. 1.

⁶⁷ M. VOLPI, *op. loc. cit.*

estendibili a qualsiasi tipologia di consultazione popolare priva di valenza plebiscitaria in senso stretto⁶⁸. Perché, se è vero che nel caso di un referendum si possa dire solamente sì o no, è ragionevole supporre che una deliberazione su una questione intricata, dal contenuto eterogeneo, difficilmente possa risultare compatibile con il vincolo incumbente sul legislatore in base al quale la legge di revisione costituzionale deve essere diretta «ad uno scopo enunciato e deve contenere un oggetto semplice. Da ciò deriva una “valorizzazione” dell’atto di iniziativa che deve fissare, nel modo più chiaro, la materia del discutere»⁶⁹.

5. *Referendum vs plebiscito*

Le riforme organiche tentate e progettate nell’ultimo ventennio sono state accompagnate da un uso alquanto discutibile del referendum costituzionale. Anzi, si potrebbe parlare di un vero e proprio stravolgimento dello strumento referendario rispetto alla disciplina dell’art. 138 Cost.: ciò è avvenuto da un punto di vista formale, con le leggi cost. 1/1993 e 1/1997, che avevano previsto un referendum “obbligatorio”, in luogo di quello “eventuale” e “facoltativo”⁷⁰ normalmente prescritto; ma anche nello spirito, come verificatosi con la riforma del Titolo V del 2001 e con la riforma costituzionale in *itinere*, mediante una sua trasformazione da “oppositivo” a “confermativo”, arrivando ad attribuire così al referendum costituzionale una connotazione plebiscitaria.

Tale riconfigurazione dell’istituto è stata fortemente censurata dalla dottrina. In particolare, si è

⁶⁸ Secondo A. CERRI, *Commento al messaggio del Presidente della Repubblica del 26 Giugno 1991*, cit., p. 3238 s., «i principi di chiarezza, omogeneità, univocità dei quesiti sono di ragione universale e valgono per il referendum costituzionale». In tal senso cfr. *ex plurimis* E. BETTINELLI, *op.cit.*, p. 43 s.; R. CALVANO, *L’omogeneità del quesito nel referendum costituzionale ex art. 4, legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 426 ss.; M. MANETTI, *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 406. L’istituto del *referendum*, seppure possa essere dotato, a livello generale, di un «inequivocabile carattere plebiscitario», come ritenuto da A. BALDASSARE, *Il referendum costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 254, si distingue dal plebiscito *strictu sensu* poiché con esso il popolo non esprime valutazioni su soggetti, ma può prendere su talune questioni una decisione obiettiva (c.d. plebiscitaria reale), come ben illustrato da M. PIAZZA, *op. cit.*, pp. 337-338, che riprende il criterio distintivo elaborato da C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., p. 365.

⁶⁹ A. CERRI, (voce) *Revisione costituzionale*, cit., p. 2.

⁷⁰ Spesso l’eventualità è confusa con la facoltatività. L’intervento del popolo all’interno del procedimento di revisione è da ritenersi eventuale perché si possono riscontrare ipotesi in cui il ricorso ad essa è esclusa: per esempio, il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta nella seconda votazione da parte di una delle due Camere, che decreta l’interruzione dell’*iter legis*, oppure l’approvazione da parte di entrambe le Camere della legge di revisione costituzionale alla seconda votazione con la maggioranza dei due terzi. Per facoltatività è invece da intendersi la non automaticità del ricorso al referendum nel caso in cui questo potrebbe intervenire e cioè nell’ipotesi di approvazione della legge con una maggioranza parlamentare inferiore dei due terzi alla seconda votazione in almeno una delle due camere. Esso interviene solo se ne fanno richiesta i soggetti legittimati cioè un quinto dei membri di una Camera, cinque consigli regionali o cinquecentomila elettori.

notato che la facoltatività era stata prevista dai Costituenti in funzione oppositiva⁷¹ nei confronti delle riforme; come sottolineato da Guarino, in uno dei primi commenti dedicati al referendum costituzionale, «il popolo [attraverso di esso] è chiamato a pronunciarsi contro la novità in funzione di conservazione»⁷². Il referendum, dunque, è concepito dalla Costituzione come elemento «esterno»⁷³, come «condizione sospensiva» dell'efficacia di un atto legislativo già perfetto⁷⁴, che consente ai cittadini di manifestare il proprio dissenso.

Questo potenziale oppositivo finisce per essere irrimediabilmente compromesso nella ipotesi in cui il referendum si atteggi quale «referendum-questione di fiducia»⁷⁵ nei confronti di una persona o di un gruppo politico; del resto, così, finisce per acquisire natura plebiscitaria, strumentale ad una gestione autoritaria del potere⁷⁶ che si realizza attraverso una «decisione popolare non meditata e addomesticata»⁷⁷. E il carattere plebiscitario aumenta quanto più il quesito referendario sottoposto all'elettore risulti generico e generale, mentre si attenua - rendendolo più democratico - quanto più è chiaro e semplice⁷⁸. Tale trasformazione da strumento di «resistenza»⁷⁹ in difesa delle minoranze⁸⁰ a strumento di legittimazione e di manifestazione del consenso non può che essere ritenuto esiziale per le profonde ricadute sul versante della rigidità, che nel complesso appare fortemente indebolita.

6. Le riforme costituzionali a colpi di maggioranza e il conseguente svuotamento della rigidità

Un ulteriore elemento di oggettivo indebolimento della rigidità della Costituzione è

⁷¹ «Il referendum si effettua in quanto la legge di revisione incontra già la disapprovazione di una parte consistente del corpo elettorale: se non c'è dissenso, non c'è referendum», S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Quad. cost.*, 3/1990, p. 431 ss.

⁷² G. GUARINO, *La revisione della Costituzione – Il referendum*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, p. 130 ss.

⁷³ S.P. PANUNZIO, *op. loc. ult. cit.*

⁷⁴ Così P. PASSAGLIA, *Il referendum costituzionale*, in AA. VV., *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, a cura di S. Panizza e R. Romboli, Pisa, Plus, 2006, p. 366. V. *contra* E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di De Francesco*, II, Milano, Giuffrè, 1957, p. 26; G. CONTINI, *op. cit.*, p. 186-187; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIII ed., a cura di G. Silvestri, Milano, Giuffrè, 2013 p. 299., i quali sostengono la tesi c.d. dell'atto complesso, secondo cui l'intervento-assenso del popolo si configura come elemento costitutivo di un atto non ancora perfetto. Per una critica ben argomentata di quest'ultima tesi v. M.L. MAZZONI, HONORATI, *op. cit.*, p. 106 ss.; S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, cit., p. 151 ss.

⁷⁵ Questa definizione di plebiscito è di M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, sub art. 75, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 137.

⁷⁶ In questo senso v. A. CHIAPPETTI, (voce) *Plebiscito*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, p. 954.

⁷⁷ C. LAVAGNA, *Strutture democratiche contemporanee*, Roma, Ricerche, 1971, p. 61.

⁷⁸ V. sul punto le considerazioni di R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *Archivio Rivista AIC*, 2006, p. 8 ss.

⁷⁹ E. BETTINELLI, *Referendum e riforma 'organica' della Costituzione*, cit., p. 42.

⁸⁰ Sulla funzione di garanzia delle minoranze assolta dal referendum costituzionale v. ampiamente G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001, p. 128 ss. e ivi gli autori citati alla nota 9.

rappresentato dal passaggio dal sistema elettorale proporzionale al sistema elettorale maggioritario, avvenuto in seguito al referendum abrogativo del 1993, senza che questo venisse accompagnato dall'adeguamento dei *quorum* di garanzia previsti dall'art. 138 Cost., come suggerito ripetutamente dalla dottrina⁸¹. Si tratta di un cambiamento di non poco conto se si pensa che tutte le maggioranze previste dalla Costituzione sono state elaborate nel quadro del proporzionale, risultando, dunque, «sperequate in ambiente maggioritario»⁸².

Preveggenti, in questo senso, possono essere considerate le parole dell'on. Paolo Rossi il 14 novembre 1947, pronunciate in Assemblea Costituente quando si discuteva a proposito del procedimento di revisione. In quella circostanza fu osservato che «in un Paese dove vigesse il sistema del collegio uninominale, o dove le correnti politiche si polarizzassero attorno a due partiti, una maggioranza qualificata dei due terzi potrebbe eventualmente non rispondere alla maggioranza ideale del Paese. Ma in Italia, dove abbiamo il sistema della proporzionale, una maggioranza che raccolga in Parlamento i due terzi, raccoglierà nel Paese una proporzione anche maggiore dei consensi». Orbene, quanto sostenuto dall'on. Rossi risulta *a fortiori* vero anche per la maggioranza assoluta. Ciò non era sfuggito all'on. Tosato, secondo cui «il governo della maggioranza è sopportabile solo se i diritti della minoranza vengono rispettati [...], che la Costituzione sia rigida [...] significa appunto che la maggioranza non può far prevalere e imporre la sua volontà in ogni caso, ma che certe questioni fondamentali non possano essere risolte se non con l'accordo almeno di una parte della minoranza».

In questi anni abbiamo assistito all'estensione della logica maggioritaria per la formazione del governo all'approvazione delle revisioni costituzionali, il che ha dato luogo al fenomeno delle revisioni costituzionali «di maggioranza»⁸³, come verificatosi con la riforma del titolo V del 2001, con la riforma di iniziativa del Governo Berlusconi del 2005 e con il d.d.l. Renzi-Boschi, tutte volute, proposte e votate dalle forze politiche governative e combattute da quelle di opposizione. Tale *modus operandi* stride con la vocazione antimaggioritaria sottesa all'idea stessa di

⁸¹ V. *ex multis*, U. DE SIERVO, *Origine e significato della rigidità della nostra Costituzione*, in AA. VV., *Cambiare o modificare la Costituzione?*, cit., p. 5; R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, cit., p. 94; A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in www.issirfa.cnr.it; E. ROSSI, *La riforma costituzionale: se vince il SÌ, se vince il NO*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 9.

⁸² Così A. D'ATENA, *La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della Grande riforma*, in *Dir. e società.*, 2011, p. 27.

⁸³ R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit., p. 10.

Costituzione e ne svilisce la sua ragion d'essere.

Il rischio più grave insito nelle riforme a colpi di maggioranza, soprattutto coinvolgenti come nei casi sopra richiamati più articoli o più titoli, è quello di trasformare la Costituzione da patrimonio comune a espressione di scelte di parte⁸⁴. Alla luce anche del nuovo assetto tripolare del sistema partitico, questa preoccupazione risulta acuita dall'approvazione della nuova legge elettorale, il c.d. *Italicum*, in base al quale i primi due partiti andranno al ballottaggio e il vincitore tra di essi otterrà il 54 per cento dei voti alla Camera. Pertanto, appare condivisibile la preoccupazione manifestata in dottrina a proposito dello scadimento della rigidità della Costituzione, che potrebbe risultare «svuotata»⁸⁵ qualora l'attuale legge elettorale non venisse cambiata, oppure non fossero adeguati i *quorum* di cui all'art. 138 Cost., poiché le modifiche della Costituzione, in un simile contesto, sarebbero lasciate alla mercé non solo della maggioranza politica di turno ma, addirittura, di un solo partito.

Un eventuale ruolo di controbilanciamento in questo sistema «a trazione governativa»⁸⁶ potrebbe essere svolto dal Senato che, alla luce di quanto emerge dalla lettura del nuovo art. 70 Cost. e dell'art. 138 Cost., continuerebbe a esercitare in posizione paritaria con la Camera la funzione di revisione costituzionale. Tuttavia, questo compito potrebbe essere assolto adeguatamente solo se all'interno del Senato riuscirà a prevalere il *cleavage* territoriale sulle logiche di appartenenza politica e partitica, il che, come più volte ribadito in dottrina, è tutt'altro che scontato⁸⁷. In ogni caso, qualora la riforma dovesse essere approvata con il referendum, occorre aspettare di vedere

⁸⁴ V. sul punto F. VARI, *Primi spunti sulle riforme a colpi di maggioranza e lo svuotamento della rigidità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 4 ss. V. inoltre M. VOLPI, *Democrazia, costituzione, equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 34 s., secondo cui «l'approvazione da parte della sola maggioranza di governo di revisioni che modificano ampie parti della Costituzione, viola l'idea stessa che sta alla base di una Costituzione democratica come patto concordato che deve raccogliere il massimo consenso possibile. [...] In pratica qualsiasi modificazione della Costituzione diventa un'arma politica che può essere usata a vantaggio della maggioranza e contro l'opposizione, distrugge il grado di condivisione collettiva tra i cittadini e rende possibile ad ogni maggioranza [...] «rifare a propria immagine e somiglianza la Costituzione»».

⁸⁵ F. VARI, *op. loc. cit.*

⁸⁶ A. LANZAFAME, *Le simmetrie necessarie. Italicum, forma di governo e disposizioni costituzionalmente consequenziali*, in *Rivista AIC*, 4/2015, p. 9.

⁸⁷ Sulle incertezze riguardanti il ruolo e l'organizzazione interna del «nuovo» Senato v. R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *www.astrid.online.it.*, 6/2015, p. 1 ss.; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2015, p. 213; ID., *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2016, p. 64 ss.; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2/2015, p. 5 s.; G. L. CONTI, *Regolamenti parlamentari e trasformazioni della Costituzione nel superamento del bicameralismo paritario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2015, p. 17 ss.

quale sarà il peso del “futuro” Senato, il suo grado di autonomia e indipendenza dalla Camera e, soprattutto, dal Governo.

7. Procedure parlamentari sotto stress

Come abbiamo notato, l’attivismo governativo in tema di riforme costituzionali si è progressivamente accentuato nell’epoca del maggioritario.

Sebbene l’iniziativa governativa in materia di revisione non possa essere esclusa a priori⁸⁸, è indubbio che il ruolo assunto dal Governo di *dominus* assoluto nel corso dell’*iter* parlamentare suscita più di qualche perplessità⁸⁹. Lo «stress»⁹⁰ a cui sono stati sottoposti i Regolamenti parlamentari ne è una chiara dimostrazione.

Si pensi, ad esempio, alla seduta-fiume svoltasi alla Camera l’11 febbraio 2015. In quell’occasione, di fronte all’ostruzionismo dell’opposizione, rappresentata da Sel, Lega Nord e Gal, il Governo ha deciso di privilegiare il momento della decisione a scapito di quello della discussione, accorciando i tempi e, soprattutto, impedendo alle opposizioni di presentare nuovi emendamenti. Invero, il Regolamento della Camera prevede – *ex art. 86* – la possibilità di

⁸⁸ Le prime monografie dedicate al tema della revisione costituzionale ricomprendono il Governo tra i soggetti legittimati, v. M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, cit., p. 49 ss.; G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, cit., p. 162; Tuttavia, è bene notare che quegli stessi autori davano per scontato che leggi di revisione dovessero essere puntuali, come peraltro ritenuto pacificamente in dottrina per più di trent’anni, cfr. sul punto A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del No*, in *Rivista AIC*, 2/2016, p. 6. Pertanto, l’ammissibilità dell’iniziativa governativa in materia di revisione della Costituzione appare più problematica qualora le modifiche che si intendono apportare risultino tali da assumere le dimensioni di una riforma organica. In questo caso, trattandosi di fatto di una nuova Costituzione, data l’ampiezza delle modifiche, possono ritenersi ancora valide e assai utili le parole di P. CALAMANDREI, *Come nasce la nuova Costituzione*, in *Il Ponte*, III, 1947, p. 2, secondo il quale «nella preparazione della Costituzione il governo non ha alcuna ingerenza: [...] non può avere alcuna iniziativa neanche preparatoria. Quando l’assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti; estraneo del pari deve rimanere il governo alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell’assemblea sovrana». In tema, v. anche G. ZAGREBELSKY, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, Bari, Laterza, 2016, p. 52, secondo cui «il governo che assume l’iniziativa di promuovere un ddl di revisione costituzionale si pone al di fuori della logica del costituzionalismo».

⁸⁹ Cfr. sulla questione V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in *Rivista AIC*, 2/2016, p. 16 ss., secondo cui l’andamento dei lavori sul testo predisposto dal Governo «ha ricalcato la prassi delle leggi di conversione con maxiemendamenti e contestuale richiesta di fiducia. La convulsa progressione di un cronoprogramma governativo continuamente cangiante [...] ha fatto man bassa dei variegati tentativi delle minoranze di partecipare attivamente al processo di revisione costituzionale, sino a provocarne la relativa e umiliante emarginazione». Sul punto, criticamente, v. anche V. ONIDA, *op. cit.*, p. 17, secondo cui il Governo «irritualmente si è assunto non solo l’iniziativa, ma [anche] la guida del procedimento parlamentare».

⁹⁰ Per una ricostruzione accurata delle vicende che hanno accompagnato la discussione e l’approvazione del d.d.l. Renzi-Boschi, v. AA. VV., *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, a cura di N. Lupo e G. Piccirilli, Bologna, Il Mulino, 2016.

presentare all'inizio di ogni nuova seduta emendamenti e subemendamenti relativi agli articoli in discussione all'ordine del giorno. L'unico modo per arginare le proteste delle opposizioni è sembrato la richiesta della seduta-fiume, durata due giorni e due notti. In proposito, è stato osservato che se si può comprendere tale misura come «*extrema ratio* nel caso di ostruzionismo sistematico, o nel caso di discussione di un provvedimento in scadenza (ad esempio una legge di conversione di un decreto-legge), una simile risoluzione è più difficile da accettare se si tratta di una discussione e votazione di emendamenti a un d.d.l. di riforma costituzionale»⁹¹. Infatti, il trascorrere del tempo dovrebbe essere considerato come una risorsa e non un disvalore, al fine di consentire una discussione il più possibile ponderata e favorire il raggiungimento di un accordo con l'opposizione.

Un altro momento di forzatura si è avuto in sede di prima deliberazione al Senato. Il primo testo, inizialmente incardinato al Senato, è stato approvato l'8 Agosto 2014. La Camera l'ha poi ricevuto l'11 settembre 2014 e lo ha approvato con modificazioni il 10 marzo 2015. Non essendo stato approvato il medesimo testo, il ddl è dovuto tornare al Senato dove si è determinata una limitazione del potere di emendamento del testo approvato con modificazioni dalla Camera, attraverso una compressione del c.d. effetto navetta. In quella circostanza è prevalsa un'interpretazione restrittiva dell'art. 104 del Regolamento del Senato, che, invece, tenendo conto anche della peculiarità del procedimento di revisione costituzionale, appariva suscettibile, almeno agli occhi della dottrina più consapevole, di essere interpretata con ragionevole larghezza⁹², in modo da permettere, se del caso, di ritornare a discutere le disposizioni sulle quali era "maturata la doppia copia conferme" e non solo quelle, come poi è avvenuto, sulle quali era intervenuta la Camera.

Oltretutto, deve rilevarsi che è stato disatteso il precedente costituito dal parere espresso, su un caso analogo all'attuale, dalla Giunta del Regolamento del 5 Maggio del 1993, nel quale era stato ritenuto ammissibile un emendamento che sopprimeva un comma già votato favorevolmente dai

⁹¹ S. POLIMENI, *La lunga notte della riforma costituzionale: riflessioni a margine della seduta-fiume dell'11 febbraio 2015*, in *Forum Quad. cost.*, 2015, p.8. In senso analogo v. anche G. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, p. 52.

⁹² In favore di questa tesi v. E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2015, p. 2; E. ROSSI, *Riforma costituzionale: AC 2613-A. Testo approvato dalla Camera - Intervento nell'audizione presso la I Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica del 3 Agosto 2015*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2015, p. 1 s.; G. TARLI BARBIERI, *La revisione costituzionale "Renzi-Boschi": note sparse sul procedimento di approvazione e sul capo VI («disposizioni finali») della stessa*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2016, p. 4.

due rami del Parlamento⁹³.

Infine, assai discutibile risulta l'impiego di una tecnica quale quella del c.d. maxicanguro. Nella seduta del 1 Ottobre 2015 è stato messo in votazione l'emendamento n. 1.203 a firma dei senatori del PD Cociancich e Rossi, la cui approvazione ha precluso o assorbito una notevole quantità di emendamenti, e in particolare dei diciannove sui quali il Presidente del Senato Grasso il giorno precedente aveva dichiarato ammissibile il voto segreto, che di fatto è stato «eluso»⁹⁴. Non può non essere censurato l'utilizzo di uno strumento così invasivo, «proprio dell'approvazione di leggi di indirizzo politico»⁹⁵, con riguardo al procedimento di revisione costituzionale, rispetto al quale si dimostra incompatibile se raffrontato alle esigenze sottese all'art. 138 Cost.

8. Quale configurazione del quesito per le leggi di revisione sottoposte a referendum?

Un altro tema molto dibattuto concerne il titolo delle leggi di revisione e, in particolar modo, il quesito che deve essere sottoposto all'elettore in occasione dello svolgimento del referendum costituzionale di cui all'art. 138 Cost.

Com'è noto, con il decreto del Presidente della Repubblica emanato il 27 settembre 2016 è stato indetto per il 4 dicembre 2016 il referendum sul quesito formulato nel modo seguente: *“Approvate il testo della legge costituzionale concernente “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?”*”.

Si tratta di un titolo incompleto che «allude [solo] ad alcuni degli oggetti disciplinati, e in termini talvolta generici e solo negativi»: si pensi al superamento del bicameralismo paritario, «senza dire in quale direzione ciò avvenga»⁹⁶, oppure al riferimento al «contenimento dei costi della politica che, così come presentato agli elettori, non è altro che uno specchietto per le allodole»⁹⁷.

Sembra allora legittimo il sospetto, da più parti sollevato, che la selezione operata a proposito del

⁹³ L'episodio è ricordato da A. PACE, *Le finalità accentratrici della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 358.

⁹⁴ S. CURRERI, *Le questioni regolamentari dell'iter della revisione costituzionale in Senato*, in AA. VV., *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, cit., p. 233.

⁹⁵ A. PACE, *op. ult. cit.*, p. 357.

⁹⁶ B. RANDAZZO, V. ONIDA, *Note minime sulla illegittimità del quesito referendario*, in *Rivista AIC*, 4/2016, p. 3.

⁹⁷ A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del No*, cit., p. 6.

titolo possa rispondere ad una «strategia d'enfatizzazione di alcuni aspetti della riforma, individuati sulla base di una valutazione politica di captazione del consenso, che non sulla base di una scelta realmente fedele al contenuto del disegno di legge in questione»⁹⁸.

Per quanto riguarda invece la formulazione del quesito, è stato giustamente osservato che è ragionevole dubitare della «conformità» del decreto alla legge n. 352 del 1970 sull'attuazione dell'istituto del referendum⁹⁹. Ciò emerge dalla lettura dell'art. 16 della suddetta legge che impone una duplice formula a seconda se ad essere oggetto della richiesta referendaria sia una legge di revisione costituzionale oppure una legge costituzionale non di revisione. Nel primo caso il *petitum* dovrebbe essere così confezionato: «Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo... (o degli articoli...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?». Nel secondo caso, invece, esso muta in: «Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?».

Alla luce di questa distinzione, è evidente che il quesito, così come materialmente elaborato dall'Ufficio centrale per il referendum, ricalchi la formula prevista per la diversa fattispecie delle «altre leggi costituzionali», poiché viene fatto riferimento esclusivo al titolo della legge, nonostante che la legge in questione sia una legge di revisione, e cioè, come abbiamo visto, diretta a modificare espressamente la Costituzione. Ed è pur vero che l'Ufficio centrale si è comportato in modo sostanzialmente analogo anche in occasione delle precedenti consultazioni referendarie svoltesi nel 2001 e nel 2006. Tuttavia, in quei due casi, come sottolineato da Carnevale, si era in presenza di leggi di revisione costituzionale caratterizzate dal c.d. titolo muto, sicuramente più neutro di quello della legge di revisione recentemente approvata dalle Camere, essendo definito dalla «semplice perimetrazione formale dell'intervento riformatore»¹⁰⁰: «Modifica del Titolo V della parte II della Costituzione», il primo; «Modifica della parte II della Costituzione», il secondo.

9. Il mito della governabilità e delle riforme palingenetiche

La storia delle riforme costituzionali nel nostro Paese fin qui ripercorsa mostra chiaramente

⁹⁸ P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazione della prassi*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, p. 59. In senso analogo v. A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto della riforma della costituzionale*, cit., p. 11 s.

⁹⁹ Cfr. B. RANDAZZO, V. ONIDA, *op. cit.*, p. 1 ss. Sul punto v. anche P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, p. 55 ss.

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 56.

come lo strumento della revisione sia stato profondamente trasfigurato al fine di «varare una “nuova” Costituzione»¹⁰¹. In apertura, si è sottolineato come a partire dagli anni settanta al tema dell’attuazione della Costituzione si sia sostituito quello della sua riforma, fino ad arrivare alle prime proposte di ‘Grande riforma organica’ in funzione palingenetica, in grado di risolvere tutti gli inveterati problemi del nostro sistema politico-istituzionale. Si tratta di un passaggio fondamentale, che merita di essere approfondito al fine di comprenderne le ragioni.

Negli anni settanta si assiste all’imporsi nel dibattito scientifico del tema dell’ingovernabilità¹⁰², ossia dell’inadeguatezza delle strutture di governo complessivamente intese a fornire un’adeguata risposta alle crescenti domande politiche, a dirigere le attività economiche e a indirizzare i conflitti sociali. Questo tema viene rapidamente e acriticamente convertito, da una parte della dottrina e della politica italiana, in un discorso sulla governabilità, intesa come stabilità formale dei governi ed efficacia decisionale¹⁰³. Ciò significa che il centro della discussione si sposta dalle disfunzioni “nel sistema” - si pensi alla *vexata quaestio* della “partitocrazia” o alla *conventio ad excludendum* - alle disfunzioni “del sistema”, con la conseguenza di imputare alla Costituzione e alla forma di governo parlamentare i problemi che invece affliggevano la classe politica, i partiti e la loro incapacità di saper mediare i conflitti all’interno di una società complessa come quella tipica di uno Stato capitalista maturo.

E dunque, abbandonate in poco tempo le analisi sull’articolato rapporto tra la crescente complessità sociale e l’ingovernabilità, di esse in Italia ci si è appropriato con l’intento di sostenere le tesi più disparate sulla necessità di attribuire più poteri all’esecutivo e verticalizzare il funzionamento dell’assetto di governo. Come ricordato da Carlassarre, ormai da tempo «rafforzare il governo» è «il sogno dei nostri riformatori»¹⁰⁴. Si pensi, ad esempio, alla questione dell’investitura diretta del capo dello Stato, con l’obiettivo di superare quei comportamenti compromissori che avevano fatto del Parlamento un ostacolo alla decisione politica¹⁰⁵.

Questo è il caso non solo della sopra citata repubblica presidenziale delle proposte di Amato e Craxi ma anche del semipresidenzialismo delle Bicamerale e, certamente, del «premierato

¹⁰¹ B. RANDAZZO, V. ONIDA, *Note minime sulla illegittimità del quesito referendario*, cit., p. 10.

¹⁰² Si vedano le diverse analisi di J. HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Roma-Bari, Laterza, 1976; N. LUHMANN, *Potere e complessità sociale*, Milano, Il Saggiatore, 1979.

¹⁰³ V. a tal proposito l’approfondita ricostruzione di E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, p. 42 ss.

¹⁰⁴ L. CARLASSARRE, *A proposito di riforme*, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 3.

¹⁰⁵ G. AMATO, *Una Repubblica da riformare*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 135 ss.

assoluto»¹⁰⁶ configurato dalla riforma del governo Berlusconi. All'interno di quella che è stata definita da più parti la tendenza alla «presidenzializzazione»¹⁰⁷ della forma di governo parlamentare, si inserisce anche l'*Italicum*¹⁰⁸. Tale tendenza trae la propria fonte d'ispirazione dalla c.d. "democrazia immediata" di duvergeriana memoria, basata sulla legittimazione diretta del Governo¹⁰⁹, che fa del «capo del potere esecutivo il cuore del sistema, [...] con il conseguente ridimensionamento dei soggetti intermedi, in particolare delle assemblee elettive e dei partiti»¹¹⁰.

Nonostante che la forma di governo non venga direttamente revisionata con l'attuale riforma costituzionale, la sua lettura in «combinato disposto» con la nuova legge elettorale rivela, come messo in luce da Volpi, che la forma di governo parlamentare finirebbe comunque per essere, per buona parte di essa, intaccata nella sostanza: infatti, con l'*Italicum* verrebbe messa in discussione «la derivazione parlamentare del Governo», in quanto «il voto di fiducia si trasformerebbe sempre e comunque in un rito dall'esito scontato», data «la certezza che il capo di un unico partito sia collocato alla testa del Governo come conseguenza obbligata del voto popolare, imposta artificialmente dal premio di maggioranza»¹¹¹.

I progetti di riforma *de quibus* si basano su una metanarrazione che vede il Governo come soggetto debole, privo di poteri e di capacità d'azione, ma si tratta di una ricostruzione che non corrisponde alla realtà¹¹². Un caso emblematico è costituito dall'uso del decreto legge, rispetto al quale la prassi ha progressivamente rivelato come l'attitudine del Governo a svolgere un ruolo propulsivo nella produzione normativa abbia causato «veri e propri stravolgimenti del principio

¹⁰⁶ Sul quale v. criticamente L. ELIA, *op. ult. cit.*, p. 61 ss.

¹⁰⁷ In generale, su questa tendenza nel parlamentarismo contemporaneo v. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo*, IV. ed., Torino, Giappichelli, 2013, p. 144 s. Con riferimento all'Italia e, da ultimo, all'*Italicum* v. R. CHERCHI, *L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del governo?*, in *Costituzionalismo.it.*, 3/2015.

¹⁰⁸ Secondo M. COSULICH, *I sistemi elettorali*, in AA. VV., *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, a cura di C. Amirante, Torino, Giappichelli, 2016, p. 57, la «disciplina legislativa elettorale introdotta dalla legge n. 52 del 2015 mortifica il carattere rappresentativo della democrazia parlamentare, che viene ridefinita in termini che paiono attenti piuttosto alla scelta del Governo; *rectius* del suo capo». Dello stesso avviso M. COSTA, *Legge 6 maggio 2015 n. 52 e forma di governo parlamentare: un italico ossimoro?*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016, p. 16, secondo cui «il fine ultimo dell'*Italicum*» non sarebbe altro che «l'elezione diretta del capo del Governo».

¹⁰⁹ M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, trad. it., Milano, Edizioni di Comunità, 1960, p. 61 ss.

¹¹⁰ M. VOLPI, *op. ult. cit.*, p. 98.

¹¹¹ ID., *Le riforme e la forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2/2015, p. 5.

¹¹² In tema v. M. BETZU, *op. cit.*, p. 192 ss. Come sottolineato da G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e di merito*, in *Rivista AIC*, 2/2012, p. 2, «se c'è un potere che deve essere limitato questo è il Governo».

della competenza parlamentare all'esercizio della funzione primaria»¹¹³.

Peraltro, il continuo richiamo al primato della politica e della rapidità della decisione è servito a mascherare una situazione in cui la politica (nazionale) è venuta progressivamente spogliandosi di molte sue prerogative, e se le si chiede un incremento di efficienza è solo per sollecitare «la realizzazione di obiettivi e disegni di riforma elaborati in altre sedi»¹¹⁴. Un esempio paradigmatico è rinvenibile nello spostamento dell'indirizzo politico, che l'attuale crisi economico-finanziaria ha dimostrato essere approdato al di fuori dei confini dello Stato e del *continuum* Parlamento-Governo e, sull'onda della globalizzazione, definitivamente «piegat[o] alla volontà e al dominio dei mercati»¹¹⁵. Si tratta, per dirla con le parole di Amirante, di uno degli effetti del passaggio «*dalla forma stato alla forma mercato*»¹¹⁶, caratterizzata «dalla internazionalizzazione dei capitali e la mondializzazione dei mercati» e finalizzata alla «realizza[zione] della “regola delle tre D”: eliminazione delle barriere doganali, disintermediazione e deregolamentazione», attraverso «la “deteritorializzazione” di finanza, moneta, merci e servizi, ossia la neutralizzazione non solo di uno ma dei tre elementi fondamentali dello Stato»¹¹⁷. È innegabile, infatti, che gli Stati nazionali non siano più «del tutto padroni delle loro decisioni non solo in politica internazionale ma anche in politica interna, che risulta fortemente delimitata, condizionata [...] dallo strapotere della finanza internazionale, delle banche, delle Agenzie di rating, e soprattutto delle grandi organizzazioni economiche internazionali come l'OMC, l'FMI e la Banca Mondiale»¹¹⁸.

Un ulteriore sintomo dell'attuale processo di «estranamento dell'indirizzo politico»¹¹⁹ è rappresentato dalla nota lettera della BCE del 5 Agosto 2011, che «dettava al Governo e solo al Governo l'agenda delle misure da realizzare, degli strumenti da impiegare e dei tempi da rispettare, come se il Parlamento fosse completamente emarginato dal concreto svolgersi della forma di governo», e come se «il decreto legge, quale strumento d'azione concretamente individuato» dalla

¹¹³ A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Artt. 1 – 9*, in *Commentario del diritto civile Scialoja – Branca*, Bologna – Roma, 2011, p. 328.

¹¹⁴ E. OLIVITO, *op. cit.*, p. 46.

¹¹⁵ Cfr. sul punto G. GRASSO, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a «La separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri)*, in *Rivista AIC*, 2/2015, p. 5 ss.

¹¹⁶ C. AMIRANTE, *Dallla forma stato alla forma mercato*, Torino, Giappichelli, 2008.

¹¹⁷ ID., *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, p. XII.

¹¹⁸ *Ivi*, p. XVI. Per una disamina critica del ruolo delle grandi agenzie di rating e del loro potere di condizionamento dei processi di decisione politica v. G. GRASSO, *Rating dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, 3/2015, p. 87 ss.; C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it.*, 1/2016, p. 180 s.

¹¹⁹ E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, cit., p. 52.

BCE, rappresentasse «la fonte esclusiva di implementazione di un indirizzo politico nazionale etero-diretto e imposto all'Italia»¹²⁰. In breve, possiamo affermare che la “mistica” della governabilità si è tradotta in una «tecnica coattiva funzionale all'esecuzione di imposizioni derivanti da esigenze altre rispetto a quelle dei propri sottoposti»¹²¹.

Inoltre, si deve rilevare che il raggiungimento della governabilità attraverso l'*Italicum* è tutt'altro che certo: l'obiettivo potrebbe essere mancato dal momento che, come è stato opportunamente notato, «la governabilità è un concetto che richiede cultura istituzionale dei membri della maggioranza, capacità di leadership reale, un dibattito serio ed efficace all'interno dei gruppi di maggioranza: tutte cose che non si possono chiedere ad una legge elettorale»¹²². Ciò pare essere confermato dal fatto che il divieto di apparentamenti tra liste dopo il primo turno rischia, con tutta probabilità, di spingere verso la formazione di liste ricomprendenti al loro interno forze politiche disomogenee, che, a urne chiuse e dopo il voto di fiducia iniziale, potrebbero far venir meno il loro appoggio al Governo¹²³.

In conclusione, è lecito chiedersi se non sia giunto il momento di sfatare il mito della governabilità e delle riforme necessarie per ottenerla¹²⁴, essendo consapevoli del fatto che, come sottolineato dall'on. Amendola in Assemblea Costituente, una democrazia «deve riuscire ad avere una sua stabilità, se vuole governare e realizzare il suo programma; ma non è possibile cercare questa stabilità in accorgimenti legislativi da inserire in Costituzione. In realtà, questa instabilità, che è stata caratteristica di regimi democratici nel nostro secolo, ha radici nella situazione politica e sociale, non nella Costituzione stessa».

¹²⁰ G. GRASSO, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a «La separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri)*, cit., p. 6.

¹²¹ Così G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, p. 4

¹²² E. ROSSI, *Storia di un «falso»? L'Italicum e la «governabilità»*, in *Quad. cost.*, 3/2015, p. 751

¹²³ In tal senso v. M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015, p. 17.

¹²⁴ Cfr. sul punto V. ONIDA, *Il mito delle riforme costituzionali*, in *Forum Quad. cost.*, 2004, p. 5 ss.

