



Data pubblicazione 28.05.2014

## *Il procedimento di revisione costituzionale nell'esperienza dell'attuale legislatura\**

di

Saulle Panizza\*\*

### 1. Premessa

Per comprendere le caratteristiche con cui si presenta il tema delle riforme costituzionali nella presente legislatura, avendo particolare riferimento ai profili procedurali, conviene ripercorrere, sia pure in sintesi, le vicende degli ultimi venti anni, mediante un sommario resoconto dei passaggi principali <sup>(1)</sup>.

Prima di tutto, peraltro, si deve ricordare il contesto in cui il tema si è posto, a partire dai caratteri della Carta costituzionale del 1948. La cospicua presenza, nella Costituzione repubblicana, di disposizioni “programma” ha fatto sì che fin da subito si richiamasse da più parti l’esigenza di darvi concreta attuazione. La lentezza e la parzialità con cui quest’opera è, però, avvenuta sono all’origine di varie periodizzazioni attraverso le quali si è cercato, a posteriori, di analizzare il fenomeno (“congelamento”, “inattuazione”, “disgelo”, “attuazione”, ecc.). Dopo il periodo dei governi c.d. “centristi” (1948-1963), caratterizzato in prevalenza per una vera e propria “inattuazione” della Costituzione, si ebbe il cambiamento di prospettiva determinato con l’ingresso del Partito socialista italiano nelle compagini di governo, dando vita al c.d. centro-sinistra. Non più soltanto gli organi di garanzia, ma anche quelli di indirizzo politico, in primo luogo Parlamento e Governo, iniziarono allora ad adeguare più compiutamente la loro azione ai valori ispiratori del Costituente, con immediate conseguenze sul piano della produzione normativa ordinaria. Tra la fine degli anni

---

\* Testo della relazione presentata al Convegno “La Costituzione e la sua revisione”, Università degli studi di Cassino (Cassino, 2 aprile 2014).

\*\* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale - Università degli Studi di Pisa.

<sup>1</sup> Una efficace ricostruzione del tema, in questo stesso Seminario, è operata da F. POLITI, *La revisione costituzionale tra tipologie procedurali, mutamenti della forma di governo e tutela dei valori costituzionali*, cui si rinvia per ulteriori indicazioni e approfondimenti.

sessanta e i primi anni settanta si registrano significativi interventi, destinati finalmente a dare concretezza a una serie di previsioni, sia della prima sia della seconda parte della Costituzione. Ebbene, quando quella fruttuosa stagione di riforme del tessuto legislativo dell'ordinamento non poteva certo dirsi terminata, da alcune parti cominciò a prospettarsi l'esigenza di procedere a incisive riforme istituzionali e costituzionali, riguardanti soprattutto la parte organizzativa, al fine di porre rimedio a disfunzioni che l'esperienza mostrava <sup>(2)</sup>. Si apriva, pertanto, una fase nuova, e per certi versi paradossale, nella vita della Costituzione, che avrebbe progressivamente spostato il fulcro dell'attenzione dalla necessità della sua attuazione alla (ritenuta) opportunità di un suo radicale ripensamento <sup>(3)</sup>.

Da quel momento in avanti il tema delle riforme costituzionali si sarebbe ripresentato in tutte le legislature, alimentato, con alterne fortune, da iniziative governative, parlamentari, del Presidente della Repubblica così come di parti della società civile <sup>(4)</sup>.

---

<sup>2</sup> Per una ricostruzione a riguardo, sia consentito rinviare a S. PANIZZA, *Osservazioni sull'uso di riferirsi, nelle proposte di legge costituzionale e di revisione costituzionale, alla (intera) Parte II della Costituzione*, in *Quaderni di Farestoria. Periodico dell'Istituto Storico della Resistenza e dell'età contemporanea nella provincia di Lucca*, Anno I – N. 2, maggio-agosto 2009, 7 ss.

<sup>3</sup> Tra le vicende significative del tempo, un'iniziativa presa dal Capo dello Stato nel 1975, che intervenne nel dibattito appena avviato attraverso un messaggio alle Camere in cui evidenziava lo stato delle istituzioni repubblicane e le difficoltà di funzionamento di alcune di esse, proponendo possibili rimedi. Nonché taluni interventi politici soprattutto di ispirazione socialista, nei quali si lanciava l'idea di una repubblica presidenziale, che il nuovo segretario Bettino Craxi avrebbe ripreso sostenendo la necessità di una "Grande Riforma" (è il 1979), tra le cui direttrici figuravano la necessità di un deciso rafforzamento dell'Esecutivo, l'introduzione di regole elettorali in grado di disincentivare la frammentazione tra i partiti, l'elezione diretta del Capo dello Stato, e dunque un meccanismo capace di premiare una forte personalità politica e al contempo di scardinare la posizione egemonica dei due principali partiti dell'epoca, di maggioranza, la Democrazia cristiana, e d'opposizione, il Partito comunista italiano.

<sup>4</sup> Si possono ricordare, seguendo la cronologia, la formulazione di una serie di capisaldi programmatici, noti come il c.d. "decalogo", da parte dei governi Spadolini; l'istituzione, nel 1982, di due comitati di studio presso le commissioni affari costituzionali di Camera e Senato ("Comitato Riz" e "Comitato Bonifacio"), con il compito di valutare le molteplici proposte di riforma che si erano nel frattempo affacciate nel dibattito; il contributo di alcuni studiosi coordinati da Gianfranco Miglio – il c.d. Gruppo di Milano – con la pubblicazione, nel 1983, di una ricerca dal titolo "Verso una nuova Costituzione"; la Commissione Bozzi (dal nome del suo presidente), istituita mediante due mozioni di Camera e Senato nell'ottobre del 1983; il dibattito in Parlamento sulle riforme istituzionali, nel 1988; il messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica nel giugno del 1991.

In quella scia, prospettive in parte nuove si sarebbero determinate agli inizi degli anni novanta, in forza di due avvenimenti che, seppure assai diversi tra loro, vennero in certo senso a presentarsi come connessi e in qualche misura convergenti: la questione morale, da un lato, e le vicende referendarie che hanno condotto alla modifica delle leggi elettorali (in particolare per Camera e Senato), dall'altro.

## **2. Il tema delle riforme costituzionali a partire dagli anni novanta del XX secolo. L'esperienza delle commissioni bicamerali e i tentativi di revisione in deroga al procedimento di cui all'art. 138 Cost.**

Fino ad allora, infatti, l'attività di revisione costituzionale era consistita essenzialmente nella modificazione di singole disposizioni o istituti, allo scopo soprattutto di adeguarli alle mutate esigenze della società. Con l'inizio degli anni novanta, invece, cominciano a farsi pressanti e largamente condivise ipotesi di riforma settoriale, quando non addirittura di cambiamento radicale del testo costituzionale o di intere parti di esso.

Falliti, peraltro, gli sforzi di pervenire a riforme organiche della Carta nell'alveo e secondo il procedimento ordinario per ciò previsto dall'art. 138 Cost., ed anzi individuando proprio in esso uno degli ostacoli al cambiamento, ci si avvia verso una fase di tentativi attraverso speciali procedure derogatorie, in particolare nel 1993 e nel 1997.

L'undicesima legislatura repubblicana si apre nell'aprile del 1992, e fin dall'estate Camera e Senato deliberano di istituire una Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, per poi approvare una apposita legge costituzionale, la l. cost. n. 1/1993, che rappresenta un elemento di vera e propria rottura costituzionale, poiché istitutiva di una procedura con carattere temporaneo e derogatorio rispetto all'art. 138 Cost. In particolare, essa prevedeva la sottoposizione obbligatoria del futuro progetto di legge costituzionale al referendum popolare, ciò che rappresentava un marcato allontanamento dalla lettera e dallo spirito della norma, per la quale il referendum è soltanto eventuale (se non è raggiunta la maggioranza dei due terzi e solo se richiesto) e in tanto si può prospettare in quanto la proposta di modifica incontra una qualche

disapprovazione, non essendo tanto un elemento di integrazione della volontà del Parlamento, quanto di contrapposizione ad essa (c.d. natura oppositiva).

Nei fatti, la Commissione (nota come “De Mita-Iotti”, dai nomi dei presidenti succedutisi nell’incarico) arrivò alla formulazione di un progetto di revisione che venne però travolto dallo scioglimento anticipato delle Camere nel 1994, prodotto dalle inchieste della magistratura, dal significativo numero di parlamentari indagati, dalla crisi del sistema dei partiti tradizionali e dal referendum dell’aprile 1993, con la conseguente riforma del sistema elettorale di Camera e Senato.

Tuttavia, il filo in tal modo interrotto sarebbe stato poco più avanti ripreso dalla l. cost. n. 1/1997, istitutiva di una nuova Commissione parlamentare bicamerale per le riforme (questa volta denominate non più istituzionali bensì) costituzionali, ancora una volta prevedendosi una procedura speciale in deroga all’art. 138 Cost. Dopo un intenso lavoro, la Commissione (nota come “D’Alema”) giunse, nel giugno 1997, all’approvazione di un progetto di riforma dell’intera parte seconda della Costituzione; dopo la pausa estiva, essa esaminò gli emendamenti nel frattempo presentati, giungendo all’approvazione del progetto definitivo il 4 novembre 1997. A quel punto, però, causa il sorgere di dissensi tra le forze politiche, la procedura fu bloccata, il progetto di legge costituzionale prima “insabbiato” e pochi mesi dopo cancellato formalmente dal calendario e dall’ordine del giorno dei lavori del Parlamento. Nonostante il fallimento anche di quella esperienza, essa ebbe un valore di precedente e contribuì a introdurre nel dibattito una serie di temi e proposte che sarebbero stati ripresi e talora attuati, sia pure in parte e in altre forme, negli anni a seguire (dalle autonomie alla forma di governo, dalla riforma della giustizia al ruolo degli altri istituti di garanzia, ecc.).

### *2.1. Il mutamento di prospettiva nel corso dei primi anni duemila: le riforme costituzionali a (stretta) maggioranza*

Dopo le vicende degli anni novanta, l’elemento di maggior rilievo da segnalare con riguardo al tema della revisione costituzionale è rappresentato da un ulteriore mutamento di prospettiva, che conduce all’approvazione di ampie riforme, (ma) a

maggioranza. Strette maggioranze parlamentari, in un caso di centrosinistra (nel 2001), nell'altro di centrodestra (nel 2005), perseguono cioè, con le (sole) proprie forze, obiettivi di riforma di parti consistenti del tessuto costituzionale. Anziché, dunque, cercare di pervenire a testi condivisi da maggioranze più ampie di quelle che assicurano l'appoggio ai Governi in carica, nella scia di quella previsione contenuta nell'art. 138 Cost. che al raggiungimento dei due terzi dei componenti ricollega la non effettuazione del referendum, maggioranze parlamentari anche risicate hanno ritenuto di portare avanti la "loro" legge di revisione (settoriale o addirittura organica) della Costituzione.

Il primo esempio in ordine di tempo fu l'approvazione, con la (sola) maggioranza assoluta dei componenti, della riforma dell'intero Titolo V della Parte seconda della Costituzione in tema di autonomie territoriali, cui fece seguito l'effettuazione, per la prima volta nella storia repubblicana, del referendum popolare ai sensi dell'art. 138 Cost.; il 7 ottobre 2001 circa i due terzi dei votanti si espressero a favore della revisione, anche se si registrò una astensione dal voto di una quota prossima ai due terzi degli aventi diritto (per la validità di quel tipo di referendum, com'è noto, non è richiesto *quorum*).

Il secondo esempio è il testo noto come "bozza dei quattro saggi" o "bozza di Lorenzago", stilato nell'estate del 2003 da quattro esponenti dell'allora maggioranza di governo, con il quale per la prima volta l'Esecutivo come tale assumeva direttamente l'iniziativa sostanziale di una riforma organica del testo costituzionale. Dopo una serie di passaggi parlamentari, il testo venne definitivamente approvato nel novembre 2005, con una articolazione in sette capi, ciascuno, salvo l'ultimo, destinato ad apportare modifiche a uno dei titoli della Parte seconda della Costituzione. L'approvazione parlamentare, in seconda deliberazione, anche in questo caso con la (sola) maggioranza assoluta dei componenti aprì la strada al referendum costituzionale, effettivamente richiesto, e poi svoltosi il 25 e 26 giugno 2006. In tale occasione, si sono recati alle urne oltre la metà degli aventi diritto (il 52,5%), e una percentuale pari al 61% si è espressa nel senso di non confermare la modifica approvata dal Parlamento.

## 2.2. *Le vicende della XV e della XVI legislatura: l'abbandono, almeno temporaneamente, dell'idea di riforme organiche della Carta*

A seguire, nel corso delle due legislature che hanno preceduto quella in corso (la XV: 2006-2008, e la XVI: 2008-2013), pur rimanendo assolutamente centrale nell'agenda politica e parlamentare, il tema delle riforme costituzionali ha seguito itinerari ancora differenti. Tramontata l'ipotesi di commissioni bicamerali inserite in procedimenti derogatori, non si sono nemmeno registrate modifiche a (stretta) maggioranza ed è parso di assistere, per un certo tempo almeno, a un tendenziale accantonamento di ipotesi di riforma organica della Carta costituzionale <sup>(5)</sup>.

Una parziale eccezione è rappresentata dal tema della magistratura, rispetto alla quale il Governo Berlusconi, nell'aprile 2011, ha presentato un disegno di legge costituzionale di riforma dell'intero Titolo IV della Parte II della Costituzione, destinato, se approvato, a modificare radicalmente il complessivo assetto dell'ordinamento giudiziario.

La caduta di quell'Esecutivo negli ultimi mesi del 2011 e la nascita del Governo Monti hanno però determinato uno spostamento dell'attenzione delle forze politiche su altri temi, e in particolare sulla complessa crisi economico-finanziaria e sulle misure per farvi fronte.

## **3. Il lascito di decenni di dibattiti e progetti di riforma: l'indebolimento della Costituzione**

Oltre trent'anni di dibattito sulle riforme (tra procedure derogatorie e revisioni sistemiche a maggioranza, portate a compimento o anche solo tentate, in un clima di continua messa in discussione di elementi portanti dell'intero impianto costituzionale, in particolare in ordine alle garanzie) hanno prodotto, tra i vari effetti, un innegabile indebolimento della Costituzione, solo in parte bilanciato dall'esito referendario del

---

<sup>5</sup> Sulle revisioni (non organiche, ma) puntuali operate in queste due legislature, nel quadro della complessiva opera di revisione costituzionale che ha caratterizzato gli anni duemila, v. compiutamente P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *Rivista Aic*, 01/2013 (27.02.2013).

2006, il quale, se non andava inteso come volontà di sancire l'immutabilità del testo, sembrava quanto meno doversi interpretare come rifiuto di un organico e indiscriminato cambiamento.

Nell'insieme, dunque, queste vicende hanno determinato, in primo luogo, un affievolimento della considerazione che dovrebbe accompagnare il documento costituzionale, da più parti pressoché ridotto al rango di una qualunque legge, che ogni nuova maggioranza è libera di modificare (o anche solo di provare a modificare) a proprio piacere.

Altro indebolimento, strettamente connesso, è quello delle garanzie, perché non era evidentemente casuale l'inserimento dell'art. 138 in un Titolo (il VI della Parte II) rubricato "Garanzie costituzionali", senza considerare gli attacchi spesso rivolti, in questi stessi anni, ad altri organi di garanzia, e segnatamente alla Corte costituzionale, anch'essa, sempre non casualmente, parte dello stesso significato di tutela ordinamentale rivestito dagli artt. 134-139, unitamente al baluardo della forma repubblicana.

Ma vi è anche un indebolimento, forse non sempre evidente, dell'unitarietà del testo, provocato in particolare dalle leggi cost. nn. 1/1993 e 1/1997 e dal progetto originato dalla bozza di Lorenzago, quasi che sia lecita e doverosa una lettura non sistematica della Carta costituzionale. Si è prodotta, cioè, una distinzione assai marcata tra Parte II e altri segmenti del testo, specie tra Parte II e Parte I della Costituzione <sup>(6)</sup>.

---

<sup>6</sup> A livello anche di addetti ai lavori, in particolare attori istituzionali, nonché di larghi settori della pubblica opinione, la riflessione sembra aver proceduto secondo i seguenti binari. La premessa è che l'indicazione dei diritti (e dei doveri) dei cittadini identifica i fini dello Stato, laddove l'organizzazione del potere traduce soltanto gli strumenti per perseguirli. Segue l'affermazione che il quadro valoriale (dei principi fondamentali oltre che) della Parte I della Costituzione del 1948 mantiene fundamentalmente intatta la sua validità, non potendosi immaginare riscritture, ma, semmai, semplici interventi correttivi, e tendenzialmente solo in chiave di ampliamento o di miglior garanzia dei diritti. Ciò che non è invece più ritenuto adeguato è l'ordinamento della Repubblica, soprattutto nella forma di governo (e nell'articolazione territoriale del potere), incapace di rispondere in misura soddisfacente alle mutate esigenze. Come conseguenza, si riscontra ampio sostegno a proposte di riforma costituzionale che, senza intaccare (i principi fondamentali e) la Parte I, siano in grado di modificare (anche tutti) i congegni di distribuzione del potere, mirando in particolare a semplificare e velocizzare i meccanismi di decisione e a conseguire una maggiore efficienza dell'azione di governo.

Come prevedibile, questa accentuazione della differenza tra Parte I e II della Costituzione ha spesso finito per ideologizzarsi e per produrre vere e proprie forzature, in varie direzioni, fino a sostenersi che nulla possa o debba essere modificato se contenuto nella prima parte e che tutto possa o debba esserlo se appartenente alla seconda. Ma anche al di là di ciò, il punto è che una così marcata distinzione tra le parti del documento costituzionale non sembra basata su solidi fondamenti.

Innanzitutto manca di un riscontro di tipo storico e correlato con l'intenzione originaria dei costituenti. Se si mette a confronto il progetto elaborato dalla Commissione dei Settantacinque con il testo della Costituzione poi approvato, non si mancherà di notare, accanto a larghe corrispondenze, anche la presenza di una serie di divergenze. In particolare, per quanto qui interessa, può osservarsi la circostanza per cui si danno casi, anche abbastanza significativi, di disposizioni che sono, per così dire, transitate da un segmento all'altro del testo costituzionale nel corso della fase di discussione e approvazione, ciò che suggerisce una sorta di "permeabilità" tra i medesimi.

Né giova alla tesi il profilo dell'interpretazione del testo. Al di là dell'applicabilità delle regole sull'interpretazione comunemente in uso per tutti i testi normativi, è noto come, trattandosi di un testo costituzionale, l'interpretazione sistematica assuma un significato e una pregnanza del tutto particolari se paragonata ad altri atti normativi, e come non vi sia praticamente disposizione costituzionale che non debba essere letta e interpretata unitamente e alla luce di altri precetti costituzionali (talora "degli" altri precetti), spesso contenuti in differenti partizioni del documento.

Neppure si rinvengono appigli legislativi o giurisprudenziali. La l. n. 352/1970, ad esempio, nel disciplinare il referendum previsto dall'art. 138 Cost., non contiene alcun elemento che sottolinei o sia comunque in grado di valorizzare una qualche difformità di trattamento tra disposizioni a seconda della loro collocazione, e il principale problema che si è posto, semmai, è quello della compatibilità dello strumento referendario con un progetto organico di revisione costituzionale, che è altro problema. Dal canto suo, il pronunciamento contenuto nella nota sent. n. 1146/1988 della Corte



costituzionale (7) non fa minimamente questione di struttura del testo, né attribuisce un qualche rilievo qualificato alle partizioni di esso, ciò che è come dire che i principi supremi di cui si ragiona saranno ricavati dall'interprete (e particolarmente dalla Corte stessa) dall'esame del testo complessivamente inteso e individuati in virtù del solo elemento che questo o quell'articolo, questo o quel frammento normativo, esplicito o implicito, si ritenga appartenere all'essenza dei valori supremi dell'impianto costituzionale, e risulti qualificante del medesimo.

Mancando qualunque solido fondamento antecedente, si deve rinvenire proprio nella l. cost. n. 1/1993 (e nei successivi provvedimenti collocatisi nella sua scia, in particolare nel 1997 e nel 2005) la più "sicura" base normativa di questa differenziazione tra parti del testo. Ma, allora, non si può fare a meno di osservare, a parte ogni altra considerazione, che sono già proprio i progetti di revisione elaborati a partire da quelle basi normative a contenere, essi stessi per primi, una serie di sconfinamenti (8).

---

<sup>7</sup> Secondo cui la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana, quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati tra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana.

<sup>8</sup> Se prendiamo la proposta più compiuta, quella elaborata dalla Commissione D'Alema, già un semplice sorvolo evidenzia molteplici intersezioni con il piano dei principi fondamentali e con la sfera dei diritti e doveri del cittadino. Il mero elenco di articoli appare di per sé emblematico: il riferimento alle formazioni sociali (56); la ragionevolezza tra i principi dell'agire delle pubbliche amministrazioni (106); la pari opportunità tra donne e uomini con riferimento alle pubbliche amministrazioni, la responsabilità dei funzionari pubblici, la loro rappresentanza sindacale, ecc. (107); la possibilità di istituire apposite autorità di garanzia per l'esercizio di funzioni di garanzia o di vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione (109); l'istituzione del difensore civico quale organo di garanzia nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione (111); la disciplina della partecipazione dell'Italia all'Unione europea (114-116); la fissazione dei caratteri delle norme penali, della punibilità, ecc. (129); la previsione del ricorso diretto alla Corte costituzionale per la tutela, nei confronti dei pubblici poteri, dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione (134). Del resto, la stessa proposta di riforma avanzata dal Governo Berlusconi e approvata dal Parlamento nel 2005, contenente dichiaratamente modifiche alla Parte II della Costituzione, non mancava di contenere un art. 98-bis, il quale prefigurava l'istituzione di apposite autorità indipendenti per lo svolgimento di attività di garanzia o di vigilanza in materia, tra l'altro, di diritti di libertà garantiti dalla Costituzione, e dunque in tutti gli ambiti previsti dalla Parte I della medesima.

#### 4. L'esperienza della XVII legislatura

Nel quadro determinatosi a seguito delle vicende sopra sommariamente ricordate, l'inizio della XVII legislatura, nella primavera del 2013, si è subito caratterizzato, ancora una volta, per il tema delle riforme costituzionali (ed elettorali). Rispetto al passato, peraltro, si devono registrare una serie di accadimenti peculiari, in alcuni casi vere e proprie novità, cui conviene accennare.

Il primo si deve al Presidente della Repubblica, che il 30 marzo 2013 ha istituito due gruppi di lavoro con il compito di proporre, attraverso distinti atti, misure dirette ad affrontare la crisi economica e quella del sistema istituzionale <sup>(9)</sup>. Il gruppo sulle riforme istituzionali (composto da Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante) ha prodotto in data 12 aprile la propria *Relazione finale*, suddivisa in sei capitoli: diritti dei cittadini e partecipazione democratica (1), del metodo per le riforme costituzionali (2), Parlamento e Governo (3), Rapporto Stato-Regioni (4), amministrazione della giustizia (5), regole per l'attività politica e per il suo finanziamento (6). Una appendice finale elenca le riforme specificamente proposte (in numero di 39), distinguendole secondo la fonte (costituzionale, regolamenti parlamentari, legge ordinaria). Quanto, in particolare, al metodo delle riforme, il gruppo di lavoro ha proposto (ma non all'unanimità, stante il dissenso di Onida) una commissione redigente mista costituita da parlamentari e non parlamentari, incaricata di redigere un testo di riforma da presentare al Parlamento, che lo voterà articolo per

---

<sup>9</sup> Su quella che definisce una "invenzione" del Presidente Napolitano, v. A. RUGGERI, *La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo (a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare "proposte programmatiche")*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) (01.04.2013); in ordine a quella esperienza, v. altresì, tra gli altri, A. MORELLI, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione di due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"*, *ibid.* (02.04.2013), che segnala una serie di profili di dubbia costituzionalità nell'iniziativa presidenziale; P. COSTANZO, *"Dissesto" istituzionale, "tenuta" costituzionale*, *ibid.* (02.04.2013), che non vi rinviene, invece, un fattore di particolare sconvolgimento di regole o accreditate interpretazioni del testo costituzionale; A. SAITTA, *Dieci "saggi" esploratori*, *ibid.* (05.04.2013), che la definisce una iniziativa inedita ma sicuramente non incostituzionale; G. SORRENTI, *Istituzione presidenziale di un gruppo di esperti, formazione delle commissioni parlamentari e inizio della legislatura senza la nomina di un Governo. (Note sparse su alcune anomalie di un esordio istituzionale accidentato)*, *ibid.* (22.04.2013); L. VENTURA, *Abbiamo il timoniere, forse il GPS; ma la confusione è grande*, *ibid.* (06.05.2013).

articolo senza emendamenti. Sarebbe previsto in ogni caso il referendum confermativo del testo approvato dal Parlamento, distinto per singole parti omogenee.

Oltre ai gruppi di saggi, altro fattore da segnalare con riguardo all'inizio della legislatura consiste in un particolare attivismo governativo in ordine alle riforme. Sul finire dell'aprile 2013, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri Letta, nell'espone in Parlamento le linee programmatiche dell'Esecutivo, ha delineato alcuni obiettivi fondamentali per la legge elettorale e per le riforme costituzionali. Con riguardo a queste ultime, in particolare, al fine di sottrarle alle fisiologiche contrapposizioni del dibattito contingente, ha auspicato la creazione di una "Convenzione", composta anche di non parlamentari, i cui lavori avrebbero potuto iniziare dai risultati dell'attività parlamentare della precedente legislatura e dalle conclusioni del comitato dei saggi istituito dal Presidente della Repubblica.

Seguendo sempre il filo della cronologia, nel successivo mese di maggio le Camere hanno effettivamente avviato il percorso delle riforme costituzionali, mediante mozioni che impegnavano il Governo a presentare un disegno di legge costituzionale istitutivo di una procedura straordinaria per l'approvazione delle riforme costituzionali in deroga a quella ordinaria di cui all'art. 138 Cost., prendendo inoltre atto dell'intenzione del Governo di avvalersi di una "commissione di esperti" e di estendere il dibattito sulle riforme alle diverse componenti della società civile, mediante una procedura di consultazione pubblica.

Sulla base di tali mozioni approvate dal Parlamento, il Governo ha provveduto a presentare alle Camere il disegno di legge costituzionale destinato ad avviare il percorso di riforma (Atto Senato n. 813), avente ad oggetto la "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali". Esso si fondava sulla istituzione di un apposito Comitato, chiamato a esaminare i progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli di cui ai Titoli I, II, III e V della Parte II della Costituzione afferenti a forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, nonché i coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali. I lavori parlamentari dovevano essere organizzati secondo una tempistica particolarmente scandita, in modo tale da assicurarne la conclusione entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale istitutiva.

Da notare, con riguardo a tale disegno di legge costituzionale, le deroghe, come altre volte accaduto in passato, all'art. 138 Cost. (oltre che all'art. 72 Cost.). La legge o le leggi costituzionali approvate ai sensi della legge costituzionale in questione sarebbero state sottoponibili a referendum popolare anche qualora approvate nella seconda votazione di ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei componenti. Il procedimento previsto, poi, si sarebbe applicato solo ai progetti assegnati al Comitato, mentre per la modificazione della legge o delle leggi costituzionali o ordinarie, approvate secondo quanto stabilito dalla legge costituzionale in parola, si osserverebbero le norme di procedura rispettivamente previste dalla Costituzione.

Sembra meritare una particolare sottolineatura, nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale in questione, il passaggio ove si osserva testualmente che "il percorso delineato ... appare nella sostanza pienamente rispettoso dello spirito del Costituente nel definire, all'articolo 138, l'iter di revisione costituzionale", affermazione su cui potrebbe appuntarsi, in vero, più di una perplessità<sup>(10)</sup>.

Quanto all'iter percorso, il disegno di legge è stato approvato dal Senato in prima lettura l'11 luglio 2013 e dalla Camera il 10 settembre 2013 (Atto Camera n. 1359)<sup>(11)</sup>. Al Senato il disegno di legge costituzionale è stato quindi approvato anche in seconda lettura il 23 ottobre 2013, con 218 voti a favore (una maggioranza, dunque, superiore ai due terzi dell'Aula).

---

<sup>10</sup> Per una riflessione approfondita della questione, v. V. SCIARABBA, *Riflessioni de iure condito e de iure condendo a proposito dell'art. 138 della Costituzione*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) (23.07.2013), cui si rinvia anche per ulteriori indicazioni bibliografiche. Sempre in tema, v. anche P. CARNEVALE, *Art. 138 vs. art. 138, ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla. Qualche considerazione alla luce di un recente disegno di legge costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale Aic* 01/2013 (15.10.2013); A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, *ibid.*; G. M. SALERNO, *Il disegno di legge costituzionale sull'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali e elettorali: spunti per alcune riflessioni preliminari*, *id.* 00/2013 (15.04.2013), nonché gli interventi contenuti nel dossier "I costituzionalisti e le riforme", *ibid.*; v. poi A. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni "ideologiche"*, in *Rivista Aic*, 03/2013 (05.07.2013); V. ATRIPALDI, *La disciplina del procedimento di revisione costituzionale nel ddl n. 813 del 2013*, *ibid.*; A. ANZON DEMMIG, *La nuova strada per le riforme: non illegittima, ma rischiosa*, *ibid.*

<sup>11</sup> Si può ricordare come, alla vigilia del voto della Camera, vi sia stata una "occupazione" del tetto di Montecitorio da parte di alcuni parlamentari del Movimento 5 stelle, che hanno esposto, per protesta, uno striscione con su scritto "La Costituzione è di tutti", denunciando in particolare lo scardinamento dell'art. 138 Cost.

Contestualmente alla presentazione alle Camere del disegno di legge costituzionale istitutivo del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, il Governo ha provveduto a nominare una Commissione di esperti di diritto individuati secondo “criteri di autorevolezza e rappresentatività”.

La Commissione, composta di 35 membri e presieduta dal Ministro per le riforme costituzionali, assistita da un Comitato di redazione di 7 membri incaricato di redigere le proposte, ha presentato a settembre 2013 la propria *Relazione finale*. In essa si dà conto di una serie di ipotesi di riforma, avendo cura di precisare che “per alcuni ambiti sono formulate opzioni alternative, subordinate a talune scelte di fondo”. Si tratta di un documento articolato in sei capitoli: superamento del bicameralismo, procedimento legislativo, titolo V, forma di governo, sistema elettorale, istituti di partecipazione popolare<sup>(12)</sup>.

In questo complesso quadro procedurale, il Governo ha altresì previsto una “Consultazione pubblica sulle Riforme Costituzionali”, aperta dall’8 luglio all’8 ottobre 2013. Con “5 minuti” di tempo ciascuno ha potuto compilare il questionario breve e dare il proprio “contributo per cambiare il Paese”; con “20 minuti” (ulteriori, dal momento che si consigliava di farlo solo dopo aver completato il primo) si è potuto compilare (addirittura) il questionario di approfondimento. A novembre il Governo ha reso pubblici i risultati di questa consultazione, che ha visto la compilazione di oltre 200.000 questionari (circa 2/3 di uomini e 1/3 di donne)<sup>(13)</sup>. In ogni caso, si sarebbe dovuta aprire, a seguire, una nuova fase della procedura consultiva, nella quale “i risultati e le azioni di sensibilizzazione si sposteranno verso una discussione pubblica per approfondire i temi trattati nei questionari e che coinvolgerà scuole, università ed enti territoriali”.

---

<sup>12</sup> La Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, unitamente ai vari interventi e al resoconto dei lavori svolti, sono raccolti nel volume *Per una democrazia migliore* a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>13</sup> Tra i tanti dati, sarebbe stato interessante conoscere il punto di vista dell’Esecutivo in ordine a quello riguardante il referendum per confermare le modifiche costituzionali, stante che il 41,9% dei rispondenti ha ritenuto che le condizioni attualmente previste dalla Costituzione siano sufficienti, mentre il 38,4% ha chiesto che sia fatto in ogni caso, senza necessità di richiesta.

La fine dell'esperienza del Governo Letta e la nascita del Governo Renzi hanno però determinato, in maniera repentina, un ulteriore mutamento di prospettiva <sup>(14)</sup>.

Dal punto di vista della revisione costituzionale, ciò si è tradotto in particolare, in data 12 marzo 2014, in una bozza di disegno di legge costituzionale intitolato "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione". A distanza di meno di tre settimane, il 31 marzo 2014 si è avuta l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di un ulteriore testo, contenente una serie di modifiche rispetto al primo pubblicato sul sito del Governo. L'8 aprile 2014 è stato quindi presentato al Senato il disegno di legge costituzionale recante "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 seconda della Costituzione" (Atto Senato n. 1429), destinato a produrre una modifica assai ampia e consistente della Carta secondo l'ordinario procedimento dell'art. 138 Cost.

##### **5. Una prima considerazione sulle vicende della legislatura in corso, riassumibile in una certa qual volubilità dell'attuale sistema politico-parlamentare**

Prima di svolgere alcune considerazioni sul disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Renzi, da ultimo ricordato, una prima osservazione si impone con riguardo ai rapidi cambi di prospettiva che l'inizio della presente legislatura ha evidenziato. Anche perché sembra di poter dire che mai in passato era stato dato di assistere a così radicali evoluzioni nell'impostazione riformatrice, in così brevi lassi di tempo e in costanza della medesima legislatura.

Volendo ricapitolare, si può osservare che tra fine marzo e i primi di aprile del 2013 ha operato il Gruppo di lavoro istituito dal Presidente della Repubblica, il quale ha finito a maggioranza per proporre il modello di una commissione redigente mista

---

<sup>14</sup> Le tappe che hanno condotto alla nascita del nuovo Esecutivo sono riassunte nel dossier a cura di L. SPADACINI, *Dalla crisi del Governo Letta alla formazione del Governo Renzi*, che può leggersi in *Osservatorio costituzionale Aic* 01/2014 (01.01.2014); v. anche G. M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità*, *ibid.*

incaricata di redigere un testo di riforma da presentare al Parlamento (il quale lo avrebbe votato articolo per articolo senza emendamenti, con successivo referendum confermativo, distinto per singole parti omogenee).

A fine aprile 2013, in occasione dell'esposizione delle linee programmatiche da parte del Governo Letta, si è invece auspicata la creazione di una "Convenzione", i cui lavori avrebbero potuto iniziare dai risultati dell'attività parlamentare della precedente legislatura e dalle conclusioni del comitato istituito dal Presidente della Repubblica.

A maggio 2013, in occasione della discussione avviata in Parlamento, vengono approvate mozioni che impegnano il Governo a presentare un disegno di legge costituzionale istitutivo di una procedura derogatoria rispetto a quella ordinaria di cui all'art. 138 Cost. La necessità e la (ferma) intenzione parlamentare di procedere in questa direzione trovano conferma, tra luglio e ottobre 2013, nelle tre deliberazioni positive sul disegno di legge costituzionale del Governo Letta, che solo per poco non giunge a compimento con la quarta e definitiva votazione.

Passano meno di sei mesi e il disegno di legge costituzionale (questa volta) del Governo Renzi si appresta ad essere esaminato in prima lettura dal Senato, con buone probabilità, al momento in cui si scrive <sup>(15)</sup>, che un primo vaglio positivo giunga in prossimità dell'appuntamento elettorale del 25 maggio 2014.

Il minimo che si può ricavare dall'esame di questi primi quindici mesi della legislatura, in tema di riforme, è la grande rapidità di mutamento di prospettiva (cui non pare estranea anche una certa qual discreta disinvoltura) di buona parte degli attori politici e parlamentari, i quali sembrano (ogni volta, peraltro, convintamente) sostenere ipotesi di riforma che già nel metodo (oltre che nei contenuti) appaiono distanti, quando non proprio inconciliabili, le une con le altre.

---

<sup>15</sup> Fine aprile 2014.

## **6. Osservazioni a prima lettura sul disegno di legge costituzionale del Governo Renzi, a partire dalla (prima) bozza del 12 marzo 2014**

La prima bozza del disegno riformatore del Governo Renzi è, come detto, quella apparsa il 12 marzo 2014 sul sito del Governo, recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Il testo si riferisce a 44 articoli della Parte II, relativi ai Titoli I, II, III, V, VI, più, si osserva, un necessario coordinamento con l’art. 48 Cost. (Circoscrizione estero da limitare alla sola Camera dei deputati), nonché una disciplina transitoria. Il contenuto di quest’ultima, peraltro, è indicato in maniera soltanto sommaria, prevedendosi “tra [le altre], le norme necessarie, in prima applicazione, per l’elezione dei membri di diritto dell’Assemblea delle autonomie”.

In ordine ai 44 articoli oggetto di modifica, in due casi si tratterebbe di una vera e propria soppressione: l’art. 58, relativo all’elezione dei Senatori e l’art. 99, riguardante il CNEL.

Senza scendere nella valutazione dei contenuti del progetto, si possono accennare alcune brevi osservazioni, relative in particolare a profili di *drafting*. Nel testo della bozza, per come pubblicato, vengono riprodotti, tra gli altri, anche gli artt. 75 e 76, che però non sono oggetto di alcuna proposta di modifica (non comprendendosi, pertanto, la ragione); nell’art. 61, secondo comma, manca un grassetto (nella “e” di “precedente”); nell’art. 117, quarto comma, pare esservi è un refuso (“all’istruzione e la formazione professionale” anziché, verosimilmente, “all’istruzione e alla formazione professionale”).



### 6.1. (segue). Il passaggio dalla bozza del 12 marzo a quella del 31 marzo 2014

A seguito delle reazioni suscitate e di alcuni approfondimenti, il Governo ha prodotto, a distanza di meno di tre settimane, un nuovo testo<sup>(16)</sup>. La bozza approvata dal Consiglio dei ministri in data 31 marzo 2014 si caratterizza, in primo luogo, per un diverso titolo del disegno di legge costituzionale, in cui è dato ora ritrovare (tra la riduzione del numero dei parlamentari e la soppressione del CNEL) il riferimento anche al “contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni”, che risulta sicuramente essere un motivo ricorrente dell’azione di riforma intrapresa dall’attuale Esecutivo, ai vari livelli.

Nel passaggio dall’una all’altra bozza hanno subito modifiche (ben) 17 articoli. Si tratta, in dettaglio, dei seguenti: artt. 55, 57, 59, 65, 66, 70, 71, 72, 74, 77, 80, 117, 118, 119, 122, 126, 135.

In due casi la modifica segna, per così dire, un “ritorno” al testo attualmente vigente della Carta.

E’ quanto si verifica, in primo luogo, per l’art. 59, nel senso che gli *ex* Presidenti della Repubblica sono (e sarebbero) senatori (e non deputati) di diritto e a vita.

E, in secondo luogo, per l’art. 65, primo comma, nel senso che la legge determina (e determinerebbe) i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l’ufficio di deputato o di senatore (nella versione del 12 marzo ci si riferiva ai componenti dell’Assemblea delle autonomie e non ai senatori, per la differente denominazione dell’organo originariamente prevista).

Come per la precedente bozza, anche in questo caso si possono schematicamente svolgere alcune osservazioni attinenti al *drafting*: in primo luogo, nel testo continua a essere riprodotto l’art. 75, che però non è oggetto di alcuna proposta di modifica,

---

<sup>16</sup> Volendo provare a rinvenire le ragioni alla base dei cambiamenti, si può osservare che nel lasso di tempo in considerazione il Governo è parso volersi confrontare, in particolare, con i rappresentanti delle autonomie territoriali in ordine alla riforma del Senato e del Titolo V. Possono leggersi, al riguardo, i comunicati sul sito del Governo degli incontri del 20 marzo con le Regioni e i Comuni, nonché le posizioni e i documenti espressi in quei giorni dagli enti ([www.regioni.it](http://www.regioni.it) e [www.anci.it](http://www.anci.it)).

mentre non viene più previsto l'art. 76 (presente, come ricordato, nella bozza del 12 marzo, pur non essendo oggetto di alcuna proposta di modifica);

nell'art. 80 e nell'art. 122 compaiono delle notazioni di rinvio evidentemente inserite per ragioni di comodità, ma estranee al contenuto normativo dell'articolo.

6.2. (segue). *Il disegno di legge costituzionale n. 1429 presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento*

A circa una settimana di distanza dall'ultima bozza prodotta, l'8 aprile 2014 è stato ufficialmente comunicato alla presidenza del Senato il d.d.l. cost. n. 1429 a firma del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per le riforme (17).

Anche per questo testo si possono svolgere alcune considerazioni a prima lettura, a cominciare dalla Relazione al disegno di legge costituzionale in questione.

Di essa merita segnalare, in primo luogo, come vi siano due passaggi in cui sembra preannunciarsi una apertura da parte dell'Esecutivo ad accogliere soluzioni diverse da quelle che pure sono prospettate e sostenute nell'articolato che viene presentato.

Nel primo caso (p. 6), la Relazione, dopo aver enunciato il senso della nuova composizione prevista per il Senato delle autonomie (avente un ruolo di raccordo tra lo Stato e le Autonomie e di garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale), che "appare difficilmente conciliabile, ad avviso del Governo, con l'opzione dell'elezione diretta a suffragio universale dei senatori", dichiara una disponibilità a valutare per il Senato "una rappresentanza territoriale ancorata alla densità demografica di ciascuna regione, purché la stessa sia modulata in modo tale da salvaguardare l'impianto complessivo di politica costituzionale sotteso al progetto di riforma".

Nel secondo caso (p. 15), la Relazione dà conto della limitazione alla sola Camera dei deputati delle competenze in materia di deliberazione dello stato di guerra, concessione con legge dell'amnistia e dell'indulto, autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e disposizione di inchieste su materie di pubblico interesse. Tuttavia, con riguardo all'ultimo profilo, si osserva che l'esclusione del potere di

---

<sup>17</sup> Salvo errore, peraltro, il testo non è stato reso disponibile sul sito del Senato immediatamente, bensì un paio di giorni più tardi, a partire dal 10 aprile.

inchiesta in capo al Senato delle Autonomie potrebbe essere rivista, nel senso di un suo eventuale mantenimento “limitato agli ambiti di competenza propri delle regioni e dei comuni” (18).

Da segnalare, infine, sempre con riguardo alla Relazione al disegno di legge costituzionale in questione, come vi sia un riferimento errato (a p. 10), laddove, in apertura dell’illustrazione del contenuto del disegno di legge, si dice testualmente che esso modifica 44 articoli della Costituzione, quando invece si tratta di 45 articoli complessivi: uno della Parte I e 44 (questi sì, a tutto concedere) della Parte II.

Se poi dalla Relazione si passa alla struttura dell’articolato, si può osservare quanto segue.

I primi 31 articoli, ricompresi in cinque capi (rispettivamente per il Titolo I, il Titolo II, il Titolo III, il Titolo V e il Titolo VI della Parte II), apportano modifiche a 31 articoli della Costituzione (uno per ciascuno).

La scelta governativa è stata poi quella di affidare al solo art. 32 del disegno di legge costituzionale (il primo dei quattro articoli inseriti nel Capo VI, contenente le “disposizioni finali”) il compito di indicare le disposizioni – autodefinitive “conseguenziali e di coordinamento” – degli ulteriori quattordici articoli della Carta che subiscono una qualche forma di modifica: artt. 48, 58, 59, 61, 62, 64, 73, 81, 87, 120, 121, 122, 132 e 133 Cost. (19).

Partendo dai primi 31 articoli, si può subito osservare, da un punto di vista formale e stilistico, una marcata disomogeneità nelle rubriche utilizzate: alcune di esse sono, per così dire, sostanziali, nel senso che si riferiscono al contenuto della disposizione costituzionale, altre invece appaiono di tipo “formale”, nel senso che si limitano a specificare a quale articolo della Costituzione viene apportata modifica.

Appartengono al primo gruppo i seguenti articoli: 1 (*Funzioni delle Camere*), di sostituzione dell’art. 55 Cost.; 2 (*Composizione ed elezione del Senato delle Autonomie*), di

---

<sup>18</sup> Precisando, tuttavia, che “in tal caso si porrebbero problemi non trascurabili d’individuazione di tali ambiti, anche al fine di evitare che l’esercizio del potere non interferisca con lo svolgimento dell’indirizzo politico e non incida su materie ad esso strettamente attinenti”.

<sup>19</sup> Se i primi 31 articoli incidono, come detto, su cinque dei sei Titoli di cui si compone la Parte II della Costituzione, l’art. 32 si riferisce, invece, a una disposizione della Parte I (inserita nel Titolo IV) e a disposizioni contenute nei Titoli I, II e V della Parte II.

sostituzione dell'art. 57 Cost.; 3 (*Durata della Camera dei deputati*), di sostituzione dell'art. 60 Cost.; 4 (*Titoli di ammissione dei componenti del Senato delle Autonomie*), di modificazione dell'art. 66 Cost.; 5 (*Vincolo di mandato*), di sostituzione dell'art. 67 Cost.; 6 (*Prerogative dei parlamentari*), di modificazione dell'art. 68 Cost.; 7 (*Indennità parlamentare*), di modificazione dell'art. 69 Cost.; 8 (*Procedimento legislativo*), di sostituzione dell'art. 70 Cost.; 9 (*Iniziativa legislativa*), di inserimento di un comma nell'art. 71 Cost., dopo il primo; 11 (*Rinvio delle leggi di conversione*), di modificazione dell'art. 74 Cost.; 12 (*Disposizioni in materia di decretazione d'urgenza*), di modificazione dell'art. 77 Cost.; 13 (*Deliberazione dello stato di guerra*), di sostituzione dell'art. 78 Cost.; 14 (*Leggi di amnistia e indulto*), di modificazione dell'art. 79, primo comma, Cost.; 15 (*Autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali*), di modificazione dell'art. 80 Cost.; 16 (*Inchieste parlamentari*), di modificazione dell'art. 82, primo comma, Cost.; 18 (*Disposizioni in tema di elezione del Presidente della Repubblica*), di modificazione dell'art. 85 Cost.; 19 (*Esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica*), di modificazione dell'art. 86 Cost.; 20 (*Scioglimento della Camera dei deputati*), di sostituzione dell'art. 88, primo comma, Cost.; 21 (*Fiducia al Governo*), di modificazione dell'art. 94 Cost.; 23 (*Soppressione del CNEL*), di abrogazione dell'art. 99 Cost.; 24 (*Abolizione delle Province*), di modificazione dell'art. 114 Cost.; 29 (*Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali*), di modificazione dell'art. 122, primo comma, Cost.; 30 (*Soppressione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*), di modificazione dell'art. 126, primo comma, Cost.; 31 (*Elezione dei giudici della Corte costituzionale*), di modificazione dell'art. 135 Cost.

Appartengono al secondo gruppo gli articoli 10 (*Modificazioni all'articolo 72 della Costituzione*), 22 (*Modificazioni all'articolo 96 della Costituzione*), 25 (*Modificazioni all'articolo 116 della Costituzione*), 26 (*Modificazioni all'articolo 117 della Costituzione*), 27 (*Modificazioni all'articolo 118 della Costituzione*), 28 (*Modificazioni all'articolo 119 della Costituzione*).

Si presenta come peculiare in questo contesto, e non inseribile a rigore in nessuno dei due gruppi, l'art. 17 del disegno di legge costituzionale in questione, dal momento che la rubrica presenta contemporaneamente aspetti formali e sostanziali, recitando "*Modificazioni all'articolo 83 della Costituzione in tema di delegati regionali*".

Con riguardo al Capo VI del disegno di legge costituzionale, appare in primo luogo generica e non del tutto precisa la rubrica. Essa si riferisce alle “disposizioni finali”, quando in realtà gli articoli contemplanò, per espressa indicazione della rispettiva rubrica, disposizioni “conseguenziali e di coordinamento” (art. 32, cit.), transitorie (art. 33), finali (art. 34), oltre a quelle relative all’entrata in vigore (art. 35)<sup>(20)</sup>.

In secondo luogo, come ricordato, si presenta come problematica la previsione dell’art. 32, contenente le disposizioni di modifica – asseritamente “conseguenziale e di coordinamento” – di quattordici (altri) articoli della Costituzione oltre i trentuno modificati dai primi 31 articoli del disegno di legge costituzionale in parola. Intanto ciò comporta che l’art. 32 consti di ben 15 commi, 14 dei quali modificano (secondo relazioni di sostituzione, abrogazione o soppressione) quattordici articoli della Costituzione, mentre uno (il comma 10) modifica la rubrica del Titolo V della Parte II della Costituzione, sostituendo alle “Province” le “Città metropolitane”. Inoltre, se nella maggioranza dei casi è dato rinvenire abbastanza agevolmente l’implicito rinvio all’articolo o agli articoli (per come) modificati dai primi 31 articoli del disegno di legge costituzionale la cui approvazione fungerebbe da base e presupposto, giustificando quelle dell’art. 32 come modifiche “conseguenziali e di coordinamento”, vi è almeno una ipotesi in cui ciò appare dubbio o, comunque, più dubbio<sup>(21)</sup>.

---

<sup>20</sup> La rubrica del Capo VI avrebbe potuto, quanto meno, fare riferimento alle “disposizioni transitorie e finali”, sulla falsariga, peraltro, della struttura della Costituzione vigente. In ogni caso, anche a voler considerare il termine “finali” come idoneo a raggruppare le varie disposizioni collocate “in fine” a un testo normativo, mal si giustifica, allora, l’adozione dello stesso termine per la rubrica di una sola delle disposizioni in esso contenute (art. 34, “Disposizioni finali”).

<sup>21</sup> Si tratterebbe, a giudizio di chi scrive, della previsione contenuta nell’art. 32, quinto comma, del disegno di legge costituzionale in questione, il quale dispone l’abrogazione dell’art. 62, terzo comma, Cost. Quest’ultimo, come noto, sancisce la convocazione di diritto di una delle due Camere quando si riunisce l’altra in via straordinaria, a mente del comma che precede. Non pare, infatti, così pacifica la natura “conseguenziale” o “di coordinamento” di tale previsione: la consequenzialità *sic et simpliciter* rispetto all’abbandono del bicameralismo paritario appare quanto meno dubbia, alla luce delle funzioni comunque spettanti al Senato delle Autonomie; né si intuisce la (eventuale) *ratio* di coordinamento, che sembrerebbe semmai da doversi effettuare alla luce della disarmonia che si determina nel corpo dell’art. 62 Cost., dal momento che l’istituto della convocazione in via straordinaria continuerebbe a essere previsto per entrambe le assemblee di cui si compone il Parlamento.

Tutto ciò, peraltro, a prescindere dalla questione se possano considerarsi come modifiche meramente consequenziali e di coordinamento abrogazioni di commi, quando non di interi articoli, della Costituzione (come sarebbe il caso dell'art. 58 Cost. ad opera dell'art. 32, secondo comma, del disegno di legge costituzionale) <sup>(22)</sup>.

Quanto all'art. 33, contenente le disposizioni transitorie, una osservazione merita, in particolare, il nono comma, a tenore del quale "i senatori a vita in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale permangono nella stessa carica quali membri del Senato delle Autonomie". Secondo il disegno riformatore (art. 57 Cost. come modificato dall'art. 2 del disegno di legge costituzionale e art. 32, terzo comma, del disegno di legge costituzionale), nel Senato delle Autonomie rimarrebbero con una carica a vita, a regime, i soli *ex* Presidenti della Repubblica, ma questo non per il primo periodo, peraltro indeterminato, allorché l'incarico vitalizio varrebbe anche per chi è senatore a vita alla data di entrata in vigore della legge costituzionale di riforma. Con l'evidente disarmonia data dalla potenziale compresenza, nel medesimo organo, di cittadini che, pur in virtù dei medesimi "altissimi meriti", si vedrebbero conferiti chi un incarico a vita chi un incarico settennale.

Quanto all'art. 34, contenente le disposizioni finali, non si può non osservare come sia di non facile spiegazione la collocazione in esso del secondo comma, a tenore del quale "non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei consigli regionali".

A meno di non dover rinvenire nel successivo art. 35, sull'entrata in vigore, la ragione di tale scelta. Le sole disposizioni di immediata applicazione sono infatti individuate negli artt. 23, 29 e 34, relative alla soppressione del Cnel e al suo commissariamento, oltre che alla limitazione degli emolumenti dei componenti degli organi regionali, unitamente al divieto di corrispondere rimborsi ai gruppi politici presenti nei consigli regionali, con il che torna alla ribalta il messaggio di contenimento dei "costi della politica", già ricordato.

---

<sup>22</sup> Cosa di cui chi scrive sinceramente dubita.

## 7. Alcune riflessioni conclusive alla luce del contesto ordinamentale in cui si colloca l'attuale tentativo di revisione organica della Costituzione

Detto dell'indebolimento della Costituzione prodotto dagli ultimi decenni di dibattiti e riforme (realizzate e tentate), alcune considerazioni finali si possono fare alla luce delle specificità della legislatura in corso e delle proposte di revisione costituzionale che l'hanno fino ad oggi caratterizzata.

La disinvoltura del sistema (formazioni politiche, rappresentanti nelle istituzioni, parti consistenti dell'opinione pubblica) nell'assecondare proposte e percorsi così differenti, anche nel metodo, sottolineano una volta di più, sulla scia del passato, l'affievolimento del significato del documento costituzionale e in particolare della garanzia connessa con il procedimento di revisione della Costituzione <sup>(23)</sup>.

Ad aggravare il quadro, nel contesto presente, stanno gli accadimenti conseguenti alla sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale (di aspetti rilevanti) della legge elettorale di Camera e Senato <sup>(24)</sup>.

Pare difficile, al riguardo, non convenire con quanti hanno osservato come strida un'opera organica di revisione della Costituzione con la sua effettuazione ad opera di un Parlamento (ormai) così poco legittimato, per non dire francamente delegittimato <sup>(25)</sup>.

---

<sup>23</sup> Invita a non fare finta di niente sull'ennesimo tentativo di riforma della Costituzione in deroga all'art. 138 Cost., ad opera del d.d.l. n. 813, A. PACE, *La riforma abbandonata*, in *Osservatorio costituzionale Aic* 01/2014 (01.01.2014).

<sup>24</sup> La sentenza può leggersi, tra l'altro, in *Foro it.*, 2014, I, 666, con nota di richiami, cui si rinvia per ulteriori indicazioni bibliografiche, e osservazioni di R. ROMBOLI, *La riforma della legge elettorale ad opera della Corte costituzionale: attenti ai limiti*, ivi, 677 ss.

<sup>25</sup> Sul contesto determinato dalla pronuncia della Corte, v. A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, in *Osservatorio costituzionale Aic* 01/2014 (01.01.2014), a giudizio del quale "semberebbe che le istituzioni parlamentari abbiano dimenticato di essere state delegittimate dalla dichiarazione d'incostituzionalità del Porcellum"; si chiede come possa "un Parlamento eletto in base a regole profondamente incostituzionali, affrontare una complessa e ampia stagione di riforme costituzionali, magari riuscendo anche (perché escluderlo?) a coagulare maggioranze talmente ampie da non consentire neppure di celebrare il referendum costituzionale ex art. 138 Cost." A. SAITTA, *Riforme costituzionali e sorte del costituzionalismo*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) (28.04.2014), il quale osserva come non si capisca davvero "a quale modello di costituzionalismo ci si possa rifare per riconoscere alle Camere incostituzionalmente elette la prospettiva del completamento della legislatura, per di più auspicando la modifica profonda dell'impianto organizzativo dei poteri costituzionali"; diversa la posizione, tra gli altri, di G.

Oltre tutto, ci si può domandare cosa si dovrebbe osservare se l'opera di revisione coinvolgesse quegli stessi parametri (artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, 67) alla luce dei quali la Corte è pervenuta alla dichiarazione di illegittimità dell'attuale legge elettorale (26).

Forse non potrà dirsi che l'iter del progetto di revisione all'esame del Parlamento traduca, come tale, un atteggiamento di non cale della giurisprudenza costituzionale ad opera degli attori politici, anche per la "correzione" che la parte finale della pronuncia della Corte ha voluto, per più versi discutibilmente, fare propria (27), ma non pare potersi escludere che la vicenda fornisca qualche elemento da soppesare per chi voglia provare a misurare, nel presente (e ancor più, è lecito temere, nel prossimo futuro), il significato di garanzia della giustizia costituzionale nel nostro Paese.

A completamento del quadro, sembrano scorgersi segnali non isolati di atteggiamenti che paiono ispirarsi a una considerazione del testo costituzionale (e, in particolare, di alcune delle disposizioni e dei principi che vi sono, tuttora, contenuti) addirittura come una sorta di impaccio (28).

---

GROTTANELLI DE' SANTI, *Brevi osservazioni sull'attualità politico-costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale Aic* 01/2014 (01.01.2014), secondo il quale "un Parlamento come quello attuale, che un'autorevole parte della dottrina ritiene delegittimato a seguito della sent. n. 1, è pur sempre il risultato della volontà popolare; quello dal quale ci si attende una attività legislativa".

<sup>26</sup> Quella che può apparire una argomentazione soltanto retorica o, peggio, provocatoria deve misurarsi con un disegno di revisione costituzionale che intende superare, in vero, l'elezione diretta a suffragio universale dei senatori (incidendo sull'art. 1 Cost.), eliminare la circoscrizione Estero per il Senato (modificando l'art. 48, sia pure terzo comma e non secondo, Cost.), modificare l'art. 67 Cost. in riferimento alla rappresentanza della Nazione.

<sup>27</sup> Di cui sono testimonianza vari passaggi: "le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono ... un fatto concluso"; "del pari, non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali"; "nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione ... con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali"; ecc.; ritiene di dover riconoscere che nella posizione della Corte finiscano per potersi individuare "non solo i (più che giustificati) timori per la salvaguardia della perdurante funzionalità del Parlamento, ma anche un preoccupante allineamento alle esigenze contingenti della (relativa) serenità dei rapporti politici e degli organi costituzionali nel loro complesso" G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista Aic*, 01/2014 (01.01.2014).

<sup>28</sup> Basterebbe pensare alla recente l. n. 56/2014 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), dove in ben due occasioni (commi 5 e 51 dell'art. 1) compaiono espressioni ("in attesa della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione") che danno l'idea di una previsione, con legislazione ordinaria, che quasi con fastidio deve



Ecco perché in questo contesto, prescindendo dal merito delle proposte avanzate, pare lecito poter esprimere qualche preoccupazione.

---

intervenire su determinati punti, in attesa che sia cambiata la disposizione costituzionale che ancora costringe a farlo. Del resto, la stessa vicenda relativa alla legislazione elettorale pare emblematica al riguardo, con la prosecuzione, ad oggi, dell'*iter* parlamentare per la sola parte riguardante la Camera dei deputati, essendosi preferito stralciare l'articolo sul Senato (siccome presumibilmente destinato a essere superato dalla sua trasformazione in Senato delle Autonomie, come prefigurato dal d.d.l. cost. n. 1429, cit.).