



Una riflessione sulle leggi di revisione costituzionale ed il principio di tipicità delle c.d. "leggi rinforzate"

di

Raffaele Guido Rodio *

SOMMARIO: 1.-Il punto controverso. 2.- Sulla ammissibilità della esistenza di diverse "categorie" di legge. 3.- Tipicità ed atipicità delle leggi di revisione costituzionale. 4.- Rilievi conclusivi.

1. - Il punto controverso.

Tra gli aspetti poco indagati delle leggi di revisione costituzionale ve ne è uno che sembra meritare qualche ulteriore profilo di approfondimento¹. Si allude in particolare al problema recentemente posto dall'art. 38 della riforma costituzionale, non approvata dal referendum del 4 dicembre scorso, in ordine alla nuova e diversa composizione del Senato – formato da consiglieri regionali e sindaci eletti dalle regioni, ordinarie ed a statuto speciale – ed alla inconciliabilità di tale disposizione con quelle degli statuti speciali che invece prevedono l'incompatibilità dello *status* di consigliere regionale con quello di parlamentare.

Da qui la questione se possa ritenersi che una legge di riforma costituzionale sia suscettibile di "superare" in qualche modo le leggi (costituzionali) di approvazione degli statuti delle regioni a statuto speciale, sostanzialmente abrogandole o modificandole *in parte qua*, ovvero se debba invece ritenersi che gli statuti speciali, in quanto leggi costituzionali "tipiche" del settore, abbiano la forza (*rectius*: il valore) per resistere a siffatte modifiche.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi "Aldo Moro" di Bari.

¹ Il problema è stato sollevato in senso molto critico da M. VILLONE, *Con la riforma Renzi-Boschi le Regioni a Statuto speciale restano fuori dal Senato*, in www.referendumcostituzionale.online, 11 novembre 2016, 1 ss. e recentemente ripreso da A. ALBERTI, *Forme e contenuti delle leggi costituzionali. A proposito di un problema di coordinamento tra la riforma Renzi-Boschi e gli Statuti Speciali*, in Osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.

La soluzione non appare semplice, anche in considerazione della non univocità degli orientamenti dogmatici su taluni dei presupposti teorici dai quali traggono origine le analisi che si vanno svolgendo e tra questi, in particolare, sulla possibilità di una individuazione di leggi “tipiche”/“atipiche”, nonché la loro eventuale distinguibilità dalle c.d. leggi “rinforzate”².

2.- Sulla ammissibilità della esistenza di diverse “categorie” di legge.

«Non è infatti nuova nella teoria generale e negli studi dottrinali [...] la rilevazione di alcune differenziazioni operabili nell’ambito della categoria “legge”. Si parla di leggi rinforzate o rafforzate, di fonti atipiche, di leggi vincolate nel contenuto, di leggi tipiche, di leggi tipiche a competenza limitata»³. La differente terminologia utilizzata dai diversi autori (e talvolta anche dalla Corte costituzionale) nel corso degli anni sembra tuttavia convergere verso una immedesimazione, seppur con taluni distinguo⁴, delle leggi rinforzate con le leggi “tipiche”, intendendosi con queste ultime quelle «figure legislative per le quali la Costituzione prevede requisiti o presupposti specifici, perché esse sono precipuamente previste e disciplinate, come tipi, dalla Costituzione».

² Com’è noto, una prima teorizzazione della esistenza di leggi “rinforzate” è rintracciabile in C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1964 (nella sua precedente edizione del 1934, sulla quale cfr. G.U. RESCIGNO, *Sul libro “la validità delle leggi” di Carlo Esposito*, in Archivio.rivistaaic.it/dottrina/fontidiritto/rescigno.html), 76 e successivamente ripresa nel corso degli anni da altri autori, tra i quali G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956, 357 ss. e ID., *Le leggi rinforzate nell’ordinamento italiano*, in *Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, 479 ss., G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, in *Scritti di diritto pubblico dell’economia*, Giuffrè, Milano, 1962, 125 ss., A. LOIODICE, *La legge di esecuzione di un trattato internazionale nel sistema delle fonti normative*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1964, 1113 ss. e P. GIOCOLI NACCI, *Leggi rinforzate o solo procedimento legislativo rinforzato?*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauero*, Giuffrè, Milano, 1968, I.

³ Così A. LOIODICE, *Un esempio di legge rinforzata (o tipica): la legge di esecuzione di un trattato internazionale*, in P. GIOCOLI NACCI e A. LOIODICE (a cura di), *Miscellanea. Scritti vari di diritto costituzionale*, Cacucci, Bari, 1979, 16, che sul punto riassume le posizioni di G. FERRARI, *Le leggi rinforzate nell’ordinamento italiano*, cit., 477 ss., A.M. SANDULLI, voce *Legge*, in *Nov.mo Dig.it.*, Utet, Torino, IX, 633, P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1962, 171, V. SICA, *Osservazioni sulla legge del bilancio*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1960, 83 e V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1960, 780 ss.

⁴ Cfr., di recente, la prospettazione dell’Avvocatura generale dello Stato nell’ambito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale conclusosi con la decisione n. 88 del 10 aprile 2014, finalizzata a dimostrare che la Legge n. 243/2012, oggetto di impugnazione, «sarebbe una fonte atipica, in quanto a “competenza riservata e dotata di una maggiore forza passiva” rispetto alle leggi ordinarie» in ragione della maggioranza parlamentare richiesta per la sua approvazione ai sensi dell’art. 81, comma 6, Cost.

in contrapposizione alla legge “atipica” intesa quale «fattispecie legislativa ordinaria posta in essere alla stregua dei requisiti comuni alla categoria “legge”, senza essere specificamente individuata e disciplinata»⁵.

In sostanza, in siffatta impostazione «la *tipicità* [...] è una caratterizzazione dell’atto legislativo dovuta al fatto che la Costituzione ha previsto in alcuni settori una legge che si distacca dalle altre perché è condizionata ad un certo procedimento o a certi requisiti. Tale legge è la *legge tipica* di quel settore, tutte le altre sono *atipiche*»⁶.

Orbene, al di là della circostanza che le leggi rinforzate siano da ricondurre nel novero delle leggi tipiche o di quelle atipiche – cosa che, a ben vedere, non pone alcun problema di rilievo, trattandosi solo della utilizzazione di una diversa terminologia nella loro classificazione⁷ – ciò che appare invece certamente problematico (e tuttora controverso) è il rapporto che può instaurarsi tra le leggi rinforzate (siano esse considerabili tipiche o atipiche rispetto al settore nel quale intervengono) e le rimanenti leggi “ordinarie”, in particolare per quel che riguarda la possibilità di una modificazione o abrogazione (espressa o tacita, in virtù della applicazione del principio della *lex posterior*), delle prime ad opera delle seconde. Sul punto, com’è noto, sono state prospettate diverse soluzioni, a volte radicalmente antitetiche tra loro, ma dotate ognuna di un determinato profilo di correttezza e di coerenza.

Si spazia, infatti, dalla tesi secondo la quale la previsione – a livello costituzionale – di un procedimento legislativo “rinforzato” in taluno dei suoi elementi avrebbe «proprio la funzione di aumentare la resistenza» della legge⁸, a quella che, al contrario, ritiene che l’aver «seguito un procedimento rafforzato (...) non comporta una diversa forza della legge e non la colloca su un piano più elevato nella gerarchia delle fonti»⁹,

⁵ A. LOIODICE, *Un esempio di legge rinforzata (o tipica): la legge di esecuzione di un trattato internazionale*, cit., 17.

⁶ A. LOIODICE, *Un esempio di legge rinforzata (o tipica): la legge di esecuzione di un trattato internazionale*, cit., 17.

⁷ Peraltro perfettamente interscambiabile, atteso che una legge dotata di particolari requisiti o presupposti potrebbe essere ritenuta sia “tipica” di un determinato settore, sia “atipica” rispetto al prodotto finale di un procedimento legislativo comune.

⁸ G. FERRARI, *Le leggi rinforzate nell’ordinamento italiano*, cit., 481, G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 358-359, nonché A. LOIODICE, *Un esempio di legge rinforzata (o tipica): la legge di esecuzione di un trattato internazionale*, cit., 18.

⁹ P. GIOCOLI NACCI, *Leggi rinforzate o solo procedimento legislativo rinforzato?*, cit., 37, secondo il quale «la diversità del procedimento non incide necessariamente sulla resistenza della legge, nel senso che la legge approvata con una procedura più complessa non è per forza di cose più

ponendosi, semmai, «soltanto un problema di osservanza delle norme procedurali»¹⁰.

In effetti, le tesi appena ricordate non fanno altro che articolarsi in una diversa concezione del rapporto che si può configurare tra le leggi rinforzate e quelle ordinarie, che nella prima prevede la possibilità di un rapporto di concorrenza e quindi gerarchico tra le fonti, escluso invece nella seconda, che ritiene possibile tra le due diverse tipologie di fonti solo la sussistenza di un rapporto di separazione e quindi di competenza (nel senso che nei particolari settori individuati dalla Costituzione potrebbero operare solo le leggi rinforzate tipiche, così escludendosi non solo l'ingresso di un diverso tipo di fonte, ma anche la possibilità di una concorrenza – e quindi di una eventuale gerarchia o sovrapposizione – tra le prime e le seconde).

Nonostante la loro (apparente) antiteticità, entrambe le tesi hanno un loro profilo di coerenza. Infatti, se quella basata sul rapporto di competenza appare la più corretta nel caso di un rapporto “fisiologico” tra le fonti (nel quale la fonte atipica rispetta pienamente la sfera di competenza riservata a quella tipica), diversamente dovrebbe ritenersi nel caso in cui il medesimo rapporto dovesse presentare dei profili di “patologia”, ad esempio ove la fonte atipica dovesse intervenire in un settore riservato¹¹, apparendo in tal caso più corretta l'impostazione di un rapporto di tipo gerarchico, dovendosi altrimenti ammettere la possibilità di “vanificare”, da parte del legislatore, mediante l'utilizzo di un procedimento legislativo comune, gli effetti della

resistente di altra per la quale si è seguito un procedimento più semplice» e ciò vale «anche quando il procedimento aggravato è previsto come obbligatorio dal testo costituzionale, poiché in ogni settore specificamente indicato la regolamentazione è affidata ad un determinato tipo di legge, il rapporto tra le varie fonti è quello della separazione e non del concorso, per modo che non è possibile stabilire un criterio di equivalenza o di superiorità e subordinazione».

¹⁰ Così, più recentemente, A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2011, 463.

¹¹ P. GIOCOLI NACCI, *Leggi rinforzate o solo procedimento legislativo rinforzato?*, cit., 36, allo scopo di confutare la teoria del criterio gerarchico, utilizza l'esempio opposto, evidenziando che «un altro lato debole della teoria esaminata è manifestato dall'ipotesi, che non è meramente astratta ma è verificabile anche in concreto, in cui una legge emanata secondo un procedimento rafforzato disciplini un settore per il quale sarebbe sufficiente una comune legge ordinaria. Se il procedimento legislativo più complesso conferisse alla legge una maggiore resistenza, in quel determinato settore non potrebbe mai più operare, per l'avvenire, una legge comune, con la conseguenza che il limite all'attività ordinaria di legislazione non deriverebbe più soltanto da una volizione costituzionale, ma potrebbe essere introdotto anche dal legislatore ordinario con l'emanazione in un campo non previsto dal costituente di una legge c.d. rinforzata».

norma costituzionale che abbia previsto un particolare procedimento in un determinato settore.

3. - Tipicità ed atipicità delle leggi di revisione costituzionale.

Mutatis mutandis, peraltro, non appare peregrino applicare le teorizzazioni sopra esposte non solo al rapporto tra leggi rinforzate e leggi ordinarie, ma anche, eventualmente, a quello tra leggi costituzionali per così dire “ordinarie” e leggi costituzionali per le quali sia previsto un particolare procedimento (appunto, “rinforzato”) di approvazione e che presentino dunque un carattere di specialità rispetto alle prime. È questo il caso, come si è visto, delle leggi costituzionali di approvazione degli statuti delle regioni a statuto speciale, per le quali la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha previsto un elemento aggiuntivo, costituito dal parere della regione interessata, e l’eliminazione dell’eventuale *referendum* in caso di approvazione della legge con maggioranza inferiore a quella dei due terzi da parte del Parlamento.

Come si è avuto modo di evidenziare in precedenza il rapporto tra tali due tipologie di leggi costituzionali è stato indagato recentemente – seppure in modo non ancora esaustivo – in occasione della analisi degli effetti indotti dalla legge di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi sugli statuti delle regioni a statuto speciale¹², in particolare sotto il profilo della presunta possibile “caducazione” delle norme di quegli statuti che prevedono l’incompatibilità dello *status* di consigliere regionale con qualunque altra carica (e quindi con la possibilità di essere eletti nel nuovo Senato ipotizzato dalla legge di riforma, che non ha tuttavia superato il vaglio del *referendum*

¹² Cfr. sul punto M. VILLONE, *Con la riforma Renzi-Boschi le Regioni a Statuto speciale restano fuori dal Senato*, cit., 1 ss., il quale sembra aderire alla tesi della separazione tra ordinamento statale ed ordinamento regionale, con conseguente inapplicabilità del principio della *lex posterior*, nel momento in cui afferma che si tratta di «due sistemi separati, ciascuno modificabile con il procedimento in esso previsto. Quello statale potrà essere modificato con il procedimento ex art. 138 Cost., quello regionale con le modalità dell’art. 138 più le modalità aggiuntive previste da ogni statuto speciale. Quindi la Renzi-Boschi può cancellare la incompatibilità nell’ordinamento statale, ma non in quello regionale, dal quale potrà essere rimossa solo con altra legge costituzionale approvata secondo quanto previsto dagli statuti». Il medesimo tema è stato ripreso più recentemente da A. ALBERTI, *Forme e contenuti delle leggi costituzionali. A proposito di un problema di coordinamento tra la riforma Renzi-Boschi e gli Statuti Speciali*, cit., 1 ss.

del 4.12.2016) a seguito della (mai avvenuta) entrata in vigore della riforma costituzionale.

Per quanto la fattispecie in relazione alla quale si è posto il problema interpretativo presenti una sua specifica peculiarità, tuttavia la medesima appare suscettibile di una valutazione teorica più generale, che ricalca in buona parte proprio gli sviluppi dogmatici del rapporto tra leggi ordinarie e leggi rinforzate¹³.

Anche in tal caso, infatti, la possibilità di identificare la legge costituzionale di approvazione dello statuto di una regione a statuto speciale quale legge “tipica” ed in quanto tale “rinforzata” (in virtù dell’aggravamento procedurale previsto per la sua approvazione) rispetto ad una ordinaria legge di revisione costituzionale, ripropone ancora una volta in chiave problematica il tema del rapporto tra la prima e la seconda.

Le ipotesi astrattamente configurabili in tale prospettiva sarebbero quantomeno due:

- a) che tra la legge di revisione costituzionale e quella di approvazione di uno statuto speciale debba ritenersi sussistente un rapporto di separazione o di competenza, non potendo la prima incidere sulla seconda se non seguendo il procedimento rinforzato espressamente previsto¹⁴;
- b) ovvero, che tra le due fonti possa profilarsi un rapporto di concorrenza e quindi di possibile sovrapposizione o gerarchia tra le stesse¹⁵, con eventuale applicazione del principio della *lex posterior*.

In realtà, le due tesi summenzionate non esauriscono il ventaglio delle possibilità, potendosi ad esempio ritenere che nella seconda sia individuabile anche una ulteriore tipologia di correlazione, quale potrebbe essere quella tra legge generale (nella specie la Renzi-Boschi, data l’ampiezza del tentativo di revisione costituzionale operato) e *lex*

¹³ Sulle differenze e sui rapporti tra le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali si rinvia a R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993). Premessa*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1995, 286 ss., nonché F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, II, 616 ss. e O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, 297 ss.

¹⁴ Aderendo in tal modo alla prospettazione di chi ritiene che la specialità del procedimento di approvazione imposto dalla Costituzione generi un rapporto tra le fonti improntato al principio della competenza (P. GIOCOLI NACCI, *Leggi rinforzate o solo procedimento legislativo rinforzato?*, cit., 36 e, più recentemente, M. VILLONE, *Con la riforma Renzi-Boschi le Regioni a Statuto speciale restano fuori dal Senato*, cit., 1 ss.).

¹⁵ Come dedotto dagli Autori citati nelle note iniziali del primo paragrafo.

specialis (ovverosia le singole leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali), che rimetterebbe in discussione l'applicabilità del mero criterio cronologico¹⁶.

4.- Rilievi conclusivi.

In un siffatto scenario – oggi meramente teorico, in conseguenza della non approvazione referendaria della legge di revisione costituzionale, ma non per questo meno interessante – le fattispecie astrattamente inscrivibili nelle ipotesi sopra delineate sono diverse e comportano differenti conseguenze interpretative.

Se si accettasse la validità della teorizzazione secondo la quale tra le leggi (costituzionali) tipiche e quelle atipiche dovrebbe ritenersi sussistente un rapporto di competenza e non di gerarchia, dovrebbe necessariamente concludersi per la inidoneità della legge di revisione costituzionale “Renzi-Boschi” ad incidere sulle previgenti leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali, non essendosi nella specie seguito il particolare *iter* procedimentale richiesto dalla Costituzione per l'approvazione di questi ultimi.

La eventuale abrogazione esplicita delle norme statutarie prevedenti l'ineleggibilità dei consiglieri delle regioni a statuto speciale sarebbe in tal caso da ritenere costituzionalmente illegittima per violazione del combinato disposto dell'art. 116, I comma, Cost. e della legge costituzionale n. 2 del 2001.

Né a diversa conclusione si perverrebbe individuando (questa volta in via interpretativa) nella legge di revisione costituzionale una sorta di abrogazione tacita¹⁷ o implicita¹⁸ delle stesse disposizioni statutarie, perché anche in tal caso le conseguenze sarebbero le medesime.

¹⁶ Cfr. sul punto V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 1976, II, 73 ss. In senso adesivo anche A. ALBERTI, *Forme e contenuti delle leggi costituzionali. A proposito di un problema di coordinamento tra la riforma Renzi-Boschi e gli Statuti Speciali*, cit., 6.

¹⁷ La possibilità di una abrogazione tacita delle norme statutarie ad opera della legge di revisione costituzionale dovrebbe ritenersi esclusa nella fattispecie in esame alla luce delle considerazioni di D. DONATI, *Abrogazione della legge*, in *Scritti di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1966, I, 6, secondo il quale la stessa non può verificarsi nel caso in cui «una norma generale contraddica a un'antecedente norma eccezionale» (nella specie rappresentata dagli statuti speciali e dalla disciplina, in essi contenuta, dei relativi ordinamenti regionali).

¹⁸ La inconfigurabilità di una ipotesi di abrogazione implicita (ipotizzabile considerando la legge di revisione costituzionale come legge regolante l'intera materia della «composizione e [delle] funzioni del Senato») è ben sintetizzata da A. ALBERTI, *Forme e contenuti delle leggi*

Il problema reale è che, sia in un caso che nell'altro, sino alla eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale da parte della Corte le norme di revisione potrebbero produrre comunque *medio tempore* i loro effetti, con conseguenze parzialmente imprevedibili sul sistema. In proposito sarebbe sufficiente chiedersi cosa sarebbe accaduto – se la riforma costituzionale fosse stata approvata in sede referendaria – nel caso in cui si fosse proceduto alla elezione del nuovo Senato, includendovi i consiglieri delle regioni a statuto speciale, e l'art. 38 della riforma fosse stato poi successivamente ritenuto inidoneo ad incidere sulle norme statutarie che prevedevano – e prevedono tuttora – l'ipotesi della ineleggibilità in altri organi; il risultato sarebbe stato quello di una sostanziale "paralisi" dell'attività del nuovo Senato, privato di un quarto dei suoi componenti ed impossibilitato a ricostituire la propria composizione se non dopo la modifica, non certo agevole per diverse ragioni, di tutti gli statuti speciali.

Infine, ad una conclusione non dissimile, seppur per una diversa via, si giungerebbe anche ove alla fattispecie in questione potesse ritenersi applicabile la teorizzazione che individua invece il rapporto tra leggi tipiche ed atipiche in quello di una concorrenza tra le fonti e non di una loro separazione.

Anche in tal caso, infatti, la riforma costituzionale (non approvata) dovrebbe ritenersi inidonea ad incidere sulle previgenti leggi costituzionali di approvazione degli statuti speciali, atteso il carattere "rinforzato" di queste ultime e quindi la loro insuscettibilità a subire modificazioni in virtù del diverso valore di legge che in quella teorizzazione è loro assegnato, nonché attesa la inapplicabilità – per i motivi sopra esposti – del principio della *lex posterior*, che presuppone una parità di grado tra le fonti.

costituzionali. A proposito di un problema di coordinamento tra la riforma Renzi-Boschi e gli Statuti Speciali, cit., 7, che chiarisce – richiamando alcune considerazioni di D. DONATI, *Abrogazione della legge*, in *Scritti di diritto pubblico*, cit., 7 – come «anche impostando il problema in questo modo, non sarebbe possibile sostenere l'abrogazione implicita delle disposizioni contenute negli Statuti speciali, poiché la materia regolata non è, evidentemente, la stessa», dato che «da un lato (...), c'è un testo (costituzionale) che disciplina la composizione e il funzionamento del Senato, dall'altro invece ci sono cinque Statuti speciali che prescrivono le norme relative al funzionamento e alla composizione dei rispettivi Consigli regionali (e provinciali)».