

Rivista N°: 3/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 02/08/2016

AUTORE: Emanuele Rossi*

LA RIFORMA COSTITUZIONALE: SE VINCE IL SÌ, SE VINCE IL NO **

Sommario: 1. Due proposte di riforma costituzionale (quasi) approvate dallo stesso Parlamento. – 2. Se vince il Sì: quali conseguenze? – 3. Se vince il NO: quali conseguenze? – 4. Sia che vinca il Sì, sia che vinca il No: ripensare l'art. 138 Cost.?

1. Due proposte di riforma costituzionale (quasi) approvate dallo stesso Parlamento.

L'attuale legislatura, iniziata il 15 marzo 2013, potrà essere ricordata, in relazione alle procedure di riforma della Costituzione del 1948, per aver esaminato e votato, nei due rami di Parlamento, due proposte di riforma in certa misura contraddittorie l'una con l'altra: il disegno di legge denominato "Letta" e quello chiamato comunemente "Renzi-Boschi".

Che peraltro la legislatura dovesse produrre un qualche risultato nell'ambito della riforma costituzionale era nell'ordine delle cose, specie in relazione alla situazione politica di stallo venutasi a creare a seguito delle elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013. Ed infatti, come noto, subito dopo l'esito delle elezioni, e in attesa della formazione di un nuovo Governo, fu posto in essere un singolare tentativo da parte del Presidente della Repubblica, mediante la nomina di un ristretto gruppo di esperti divisi in due commissioni, allo scopo di elaborare proposte programmatiche per il nuovo Governo che avrebbe dovuto costituirsi. Una di queste commissioni ha ricevuto il compito di elaborare proposte in materia di riforme costituzionali: al termine del proprio lavoro, ha elaborato un documento contenente indicazioni di merito e di metodo.

Il Governo presieduto da Enrico Letta, appena insediato, ha provveduto a sua volta alla nomina di una *Commissione per le riforme costituzionali*, composta da 35 esperti esterni al Parlamento, affiancati da un Comitato di redazione composto da altri sette giuristi: anche

* Ordinario di diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

** Pubblicato su *Lo Stato*, n. 6/2016.

tale Commissione ha elaborato delle proposte di riforma della Costituzione che – nelle intenzioni del Governo – avrebbero dovuto facilitare al Parlamento l'individuazione dei punti da riformare e delle soluzioni da adottare.

Parallelamente alla nomina della Commissione, il Governo Letta ha proceduto altresì a presentare un disegno di legge costituzionale (n. 1359: A.S. 813), al fine di introdurre una deroga al procedimento di revisione costituzionale stabilito dall'art. 138 Cost., sul modello delle leggi costituzionali n. 1/1993 e n. 1/1997. Tale procedimento prevedeva l'istituzione di un comitato bicamerale (in larga parte analogo alle Commissioni bicamerali costituite nelle legislature precedenti), il cui prodotto doveva essere trasmesso alle Camere per la discussione ed approvazione nelle procedure ordinarie, ma con la fissazione di un termine (perentorio?) per la conclusione dei lavori parlamentari (entro 18 mesi dall'avvio)¹.

L'altra novità del procedimento riguardava la fine dell'*iter*: una volta che le riforme fossero state effettivamente approvate dal Parlamento, era prevista la possibilità di richiedere comunque (e quindi anche nel caso di approvazione all'unanimità da parte delle due Camere) la sottoposizione a referendum confermativo della legge – ovvero delle leggi – di revisione costituzionale approvata/e dal Parlamento. Con riguardo a tale ultimo passaggio, era prevista la possibilità di più referendum, con la possibilità quindi per gli elettori di esprimersi a favore di una proposta e contro un'altra (sebbene l'accorpamento degli argomenti sarebbe stato rimesso al Parlamento).

Tale disegno di legge è stato approvato in prima lettura sia dal Senato che dalla Camera (rispettivamente l'11 luglio 2013 e il 10 settembre 2013), ed in seconda lettura (con la maggioranza dei due terzi) dal Senato il 23 ottobre 2013.

Con la caduta del governo Letta e il subentro del Governo guidato da Matteo Renzi, il disegno di legge è stato abbandonato, sebbene risulti ancora all'esame della I Commissione della Camera dei deputati, per la quarta ed ultima lettura (Atto C1359).

Il Governo Renzi, come noto, ha presentato un diverso disegno di legge di riforma, che segue la via del procedimento di revisione indicata dall'art. 138 della Costituzione. Approvato dal Consiglio dei ministri in data 14 marzo 2014 e presentato al Senato l'8 aprile 2014, il disegno di legge ha concluso il proprio *iter* parlamentare il 12 aprile 2016, con il voto finale della Camera dei deputati.

Dunque, come risulta da queste rapide indicazioni, il Parlamento ha votato per tre volte (ma non in via definitiva, mancando l'ultima votazione richiesta) un disegno di legge che avrebbe derogato (per la terza volta nella storia repubblicana) all'art. 138 Cost.; successivamente, ha votato per sei volte complessive (in quanto le prime due votazioni hanno modificato il testo) il disegno di legge ora sottoposto a referendum. Questo mutamento di prospettiva (e di voto), non è stato conseguenza peraltro di una variazione di maggioranza parlamentare (la quale è semmai cambiata durante la vita del Governo Letta): tra la prima e la seconda vicenda è "soltanto" cambiato il Governo. Ed il fatto che a seguito del cambiamento del Governo (peraltro, come si è detto, relativamente alla composizione personale, non a

¹ Su ciò v. M. MANETTI, *La deroga all'art. 138 Cost. e la mossa del cavallo*, in *Rass. parl.*, 2013.

quella politica né di maggioranza parlamentare) sia cambiata la strategia di riforma costituzionale è emblematico dello stretto rapporto tra riforma costituzionale e ruolo dell'esecutivo (al di là di come tale rapporto debba essere valutato).

Ciò peraltro aiuta a comprendere come l'esito del referendum sia posto, dallo stesso Presidente del consiglio, in stretta e inscindibile connessione con la permanenza in carica propria e perciò del Governo attuale. Ma tale conseguenza può avere rilevanza sul piano politico e degli schieramenti politici, mentre è evidente che gli esiti possibili del sì o del no al referendum costituzionale possono essere valutati anche – e soprattutto direi – su altri piani, ed in specie sul ruolo e sul valore della Costituzione: è su tali aspetti che il presente contributo intende soffermarsi.

2. Se vince il SI: quali conseguenze?

Proviamo dunque ad immaginare, a poche settimane di distanza dallo svolgimento del referendum, quali potrebbero essere gli esiti delle due soluzioni alternative: tale esercizio può essere utile non soltanto per anticipare in qualche misura gli effetti e quindi prepararne l'attuazione, ma anche per contribuire al formarsi della decisione di chi andrà a votare.

Analizziamo dunque, in primo luogo, le possibili conseguenze nell'ipotesi in cui la maggioranza dei votanti si esprima *a favore* della riforma approvata dal Parlamento.

La prima conseguenza immediata riguarda la necessità di dare attuazione alle nuove disposizioni costituzionali: e questa operazione dovrà essere condotta mediante interventi su diversi tipi di fonti (regolamenti parlamentari, leggi ordinarie, regolamenti del Governo), ma anche mediante atti amministrativi e di riorganizzazione amministrativa (si pensi alle conseguenze del trasferimento di alcune competenze dalle Regioni allo Stato, e forse anche agli esiti dell'eliminazione dal testo costituzionale del riferimento alle Province e delle previsioni dell'istituzione degli enti di area vasta). In relazione a questa poderosa azione di attuazione (in quanto riferita ad una revisione costituzionale di particolare ampiezza), si pone l'interrogativo, non soltanto politico, di quale sarà la maggioranza parlamentare chiamata a realizzare tale operazione. Considerati i tempi di durata ordinaria della legislatura, infatti, le attuali Camere dovrebbero essere sciolte, se non vi sarà uno scioglimento anticipato, nei primi mesi del 2018: di conseguenza, ed al netto quindi di eventuali variazioni del quadro politico, la attuale maggioranza parlamentare avrà circa un anno di tempo per realizzare gli interventi di attuazione. E' evidente che si tratta di tempi assai ristretti e limitati, che inducono a ritenere che tutto verrà demandato alla legislatura successiva, anche in considerazione che la riforma prevede espressamente che alcuni interventi dovranno essere realizzati dal "nuovo" Parlamento. Si pensi, in particolare, alla legge elettorale del Senato, che in forza del comma 6 dell'art. 39 dovrà essere approvata "entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati" successive (le elezioni) all'entrata in vigore della presente legge costituzionale: quindi, secondo il disegno riformatorio - e nell'ipotesi di una conclusione dell'*iter* della riforma costituzionale nella presente legislatura -, dopo lo scioglimento delle Camere si svolgeranno le nuove elezioni della sola Camera, mentre il Senato verrebbe costi-

tuito in forza della previsione di cui al quarto comma dell'art. 39. Dopo di che, entro sei mesi dalla data delle elezioni, il nuovo Parlamento dovrà approvare la legge elettorale del Senato.

Ma anche nei casi in cui tale necessità non sia imposta dal testo di riforma, ragioni di tempo inducono a ritenere che tutta la fase di attuazione della riforma verrà demandata alla XVIII legislatura, in cui vi sarebbe una Camera dei deputati eletta sulla base della legge 6 maggio 2015 n. 52, il c.d. Italicum, ed un Senato eletto sulla base della disposizione transitoria di cui all'art. 39, quarto comma.

Ciò induce ad una considerazione. Come si sa, la riforma costituzionale è stata approvata con il voto favorevole delle forze politiche che sostengono il Governo (Pd, Ncd e alleati minori), e con il voto contrario (e talvolta fortemente contrario) delle forze di opposizione. Le prossime elezioni, che come si è detto dovrebbero svolgersi sulla base del sistema elettorale previsto dall'Italicum, potrebbero consegnare (alla Camera) una maggioranza analoga all'attuale (che ha voluto e approvato la riforma), ma anche una maggioranza diversa, composta da forze politiche che hanno fortemente avversato la riforma stessa. La prima ipotesi è, da un punto di vista dell'attuazione della riforma, sicuramente auspicabile: vi sarebbe infatti una sostanziale continuità (al netto ovviamente di mutamenti di direzione interni al Pd, eventualità da non escludere) tra riforma e sua attuazione, potendosi prevedere che chi ha voluto fortemente la riforma si impegni con altrettanto vigore nel darle un'attuazione coerente, anche al fine di superare i limiti e le contraddizioni dell'attuale testo. Qualora invece la maggioranza della nuova Camera fosse diversa dall'attuale, come essa si comporterebbe nei confronti di una riforma fortemente osteggiata? Non è facile, in tale eventualità, fare previsioni: si potrebbe immaginare che prevalga un senso istituzionale, e che quindi la nuova maggioranza si impegni per attuare nel miglior modo possibile la riforma approvata. Ma potrebbe anche accadere, come peraltro è avvenuto dopo la riforma costituzionale del 2001, che la nuova maggioranza adotti un atteggiamento di "resistenza passiva", evitando o limitando al massimo gli interventi necessari. Ed ancora potrebbe prospettarsi un'altra eventualità, ovvero che le forze politiche di (nuova) maggioranza intendano procedere ad un'ulteriore modifica della Costituzione, magari rivedendo alcune scelte operate dall'attuale legge costituzionale oppure, e magari insieme, allargando l'intervento ad altri ambiti non investiti dall'attuale riforma. In quest'ultimo caso si produrrebbero gli effetti che si produrrebbero sul ruolo della Costituzione sarebbero inevitabili, nei termini che più avanti indicherò.

Poniamo comunque l'ipotesi che nella prossima legislatura la riforma attuale non venga messa in discussione, e proviamo ad immaginare cosa potrebbe succedere – in generale – relativamente alla lunga stagione di riforme costituzionali tentate o realizzate da più di trent'anni a questa parte.

Una prima risposta la offre Stefano Ceccanti, per il quale, "ferma la perfettibilità delle singole soluzioni e la possibilità di interventi incrementali ulteriori, col referendum costituzionale la chiusura della transizione si presenta in questo 2016, per la prima volta,

un'opportunità reale"². Si potrebbe cioè immaginare (o sperare?) che con la riforma definitivamente approvata finisca quel lungo periodo, più che trentennale, che ha visto il tema delle riforme costituzionali al centro del dibattito politico in Italia, come anche dei lavori del Parlamento e persino dei Governi³, e che di conseguenza nel futuro immediato tutte le energie della classe politica e delle istituzioni verranno concentrate su obiettivi di *attuazione* della Costituzione, piuttosto che di *modifica* della stessa⁴.

Ma questa prospettiva, come è evidente, appare non proprio scontata, ed anzi se ne potrebbe aprire una di segno opposto. Quest'ultima potrebbe prendere due direzioni. Una, minimale, di riforme tese ad "aggiustare" il testo approvato, al fine di eliminarne alcune evidenti storture e di correggerne alcuni errori: a tale riguardo, come ricorda A. Pace, sia l'ex Presidente della Repubblica che la Ministra Maria Elena Boschi hanno ammesso che la riforma richiederà alcuni necessari "aggiustamenti"⁵. Ipotesi fortemente censurata in dottrina da chi la ritiene "del tutto inaccettabile", in quanto "una riforma costituzionale, per la sua importanza e complessità, necessita poi di molti anni di attuazione e risulta quindi assai improbabile e comunque contraddittorio chiedere una conferma della stessa, con la promessa in futuro di eliminarne i difetti"⁶. Alla prospettiva dell'"aggiustamento" si dovrà aggiungere la necessità di approvare quelle leggi costituzionali richieste dal nuovo testo costituzionale: in primo luogo quella di cui all'art. 71, ultimo comma, relativamente ai referendum propositivi e di indirizzo; ma anche quelle di revisione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, al fine - come è stato detto - di "adeguare" tali Regioni alle modifiche dell'ordinamento regionale introdotte con la riforma⁷.

La seconda prospettiva, meno rassicurante (almeno a parere di chi scrive) potrebbe invece dar luogo, come prospettato anche da alcuni autorevoli esponenti politici, ad un processo di revisione continuo, e riferito (anche) a parti del testo non incise dall'attuale riforma: si potrebbe riaprire, in questo caso, la discussione sulla forma di governo (con il ritorno in auge delle prospettive di presidenzialismo, semi-presidenzialismo *et similia*), sulle garanzie di indipendenza della Magistratura, sugli organi di garanzia, e così via. Merita ricordare, al riguardo, che in seno alla Commissione di "saggi" istituita dal Governo Letta, ben 13 commissari su 35 si espressero a favore del semipresidenzialismo; e che tale proposta è presen-

² S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Torino, Giappichelli, 2016, XXII.

³ Per una ricostruzione di questa lunga stagione v. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. diritto pubblico*, 2015, 431 ss.

⁴ Sulla necessità di riportare l'attenzione sul tema dell'attuazione e non tanto della riforma è avvertita anche la pubblicistica non costituzionalista: v. ad esempio, e da ultimo, S. SETTIS, *Costituzione! Perché attuarla è meglio che cambiarla*, Torino, Einaudi, 2016.

⁵ Per A. PACE, *La riforma Renzi – Boschi: le ragioni del NO*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, giugno 2016, 20, tali affermazioni "pongono in dubbio la superiorità formale e sostanziale delle modifiche costituzionali da loro caldegiate".

⁶ S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Foro it.*, 2016, V, 260.

⁷ Parla di un "adeguamento" degli ordinamenti di tale Regioni ai contenuti della riforma anche B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma Renzi – Boschi: le ragioni del Sì*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, giugno 2016, 16.

te nel dibattito politico – parlamentare fin dai tempi della Commissione D’Alema⁸. In altri termini, potrebbe aprirsi una prospettiva di Costituzione *semper reformanda*: una volta aperto il varco alle riforme costituzionali (non soltanto marginali e puntuali), la classe parlamentare potrebbe sentirsi legittimata a proseguire in quella direzione. Né è da escludere, in tale prospettiva, che le forze politiche che nel procedimento di cui alla presente riforma sono state escluse o marginalizzate (magari anche per propria scelta, non è questo il tema), e che magari conquistino la maggioranza nella prossima legislatura, vogliano “vendicarsi”, approvando una nuova riforma in polemica con quella attuale.

In tutte queste ipotesi, come è evidente, il valore della Costituzione e la sua “solennità” verrebbero ulteriormente e forse mortalmente incisi, fino a fare del testo costituzionale un oggetto di uso politico pressoché ordinario⁹.

Ragionando più sul lungo periodo, si dovrebbe provare a verificare se gli esiti che vengono prospettati in relazione alla riforma verranno effettivamente realizzati: in particolare, la stabilità dei Governi (obiettivo che, in verità, è solo parzialmente riferibile alla riforma costituzionale, ma che nondimeno dovrebbe realizzarsi in forza dell’eliminazione del rapporto fiduciario tra Senato e Governo); la maggiore rapidità ed efficacia del procedimento legislativo; la riduzione della conflittualità tra Stato e Regioni; la diminuzione della diversificazione in ordine alla tutela dei diritti tra Regione e Regione; la riduzione dei “costi della politica” (obiettivo che, come noto, è indicato anche nel titolo della legge di riforma). Su questi aspetti converrebbe dedicare particolare attenzione: e forse a questo dovrebbe provvedere il nuovo Senato, il quale dovrà valutare “l’attuazione delle leggi dello Stato” (e tra queste dovrebbe rientrare quindi anche la verifica dell’attuazione della legge costituzionale di riforma).

3. Se vince il NO: quali conseguenze?

Proviamo ora a valutare l’ipotesi opposta alla precedente, vale a dire la prevalenza, al prossimo referendum, dei voti contrari alla riforma.

Una prima conseguenza, di carattere assolutamente prioritario, riguarda la legge elettorale del Senato. Considerando i tempi di durata della legislatura sopra indicati, e immaginando qualche conseguenza sul piano della maggioranza di Governo (almeno sulla base delle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio e da altri esponenti del Governo), i tempi

⁸ Merita segnalare che anche l’allora Pds, nel febbraio del 1996, si espresse a favore di una riforma in senso semipresidenzialistico, come attestato dalla lettera inviata dai capigruppo C. Salvi e L. Berlinguer ai partiti di centro-destra (vedi i dettagli in A. CARIOLA (a cura di), *I percorsi della riforme*, Catania, Libreria Editrice Torre, 1997, 379.

⁹ Sull’uso politico della Costituzione v. le illuminanti pagine di A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Roma-Bari, Laterza, 1999, in part. 33 ss. Con riguardo all’attuale proposta di riforma costituzionale, E. BALBONI – U. ALLEGRETTI, *Perché non ci schieriamo sul referendum*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, sottolineano come “una revisione costituzionale di tale portata avrebbe dovuto essere condotta, fin dall’inizio, con quelle doti di “solemnità”, apertura, sobrietà e cura dell’insieme (comprese la comunicazione e la propaganda) che sono invece, a nostro parere, clamorosamente mancate”.

per tale riforma sarebbero particolarmente stretti. Circa il quesito su come sia possibile intervenire possono prospettarsi alcune ipotesi.

La prima è di non intervenire, ovvero di non approvare nessuna (nuova) legge elettorale. In tal caso le elezioni della XVIII legislatura si svolgerebbero sulla base di due sistemi elettorali diversi: l'italicum per la Camera dei deputati, il "Consultellum" (ovvero la legge n. 270/2005 come "modificata" dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale) per il Senato. L'ipotesi è astrattamente possibile, sebbene le conseguenze immaginabili sul piano della composizione delle future Camere inducono a ritenere tale prospettiva non auspicabile: si rischierebbe infatti di avere una maggioranza abbastanza solida alla Camera (pari a 340 seggi per la lista che ottenga almeno il 40% dei voti al primo turno, ovvero che vinca al ballottaggio) ed una composizione del Senato senza una maggioranza precostituita, o comunque diversa da quella della Camera. Con tutte le conseguenze, sul piano della formazione di una maggioranza di Governo, che ciò comporterebbe.

La seconda possibile soluzione sarebbe una legge che estenda al Senato il sistema elettorale della Camera: una legge di poche righe, ma dalle conseguenze politiche assai rilevanti e, soprattutto, dalla incerta praticabilità politica. Si pensi, a questo riguardo, al dibattito interno allo stesso partito di maggioranza (il Pd), nel quale una parte politicamente consistente avanza la richiesta di una revisione dell'italicum anche per la Camera: sembra davvero difficile immaginare, almeno ad oggi, l'approvazione di una legge in Parlamento con la quale ciò che viene contestato per la Camera dei deputati venga esteso anche al Senato.

La terza possibilità, sempre ragionando in astratto, è una diversa legge elettorale, che introduca per l'elezione del Senato un sistema elettorale "terzo" (cioè diverso sia dall'italicum che dal Consultellum): anche tale ipotesi, peraltro, risulta di assai incerta praticabilità politica, oltre che dai potenziali esiti non dissimili di quelli indicati con riferimento alla prima ipotesi.

Dunque, ragionando complessivamente, il problema di come dovrà essere eletto il Senato (che rimanga immutato nei suoi criteri di composizione) nella prossima legislatura è un problema aperto e la cui soluzione è assai difficile da immaginare.

Così pure, rimanendo sul piano delle conseguenze "minori" della riforma, si dovrà considerare l'effetto della sua mancata approvazione relativamente al mantenimento delle Province come enti costituenti la Repubblica, ai sensi dell'art. 114. Come noto, al riguardo, nel 2014 il Parlamento ha approvato la legge di riordino del sistema delle autonomie locali (legge 7 aprile 2014 n. 56), nella quale viene sì previsto e disciplinato l'ente provinciale, cui tuttavia vengono sottratte numerose competenze e, soprattutto, del quale viene prevista una modalità di elezione degli organi di secondo grado (come noto, da parte dei sindaci e dei consiglieri comunali). Tutto ciò viene disciplinato, come espressamente previsto dal comma 51 dell'art. 1 di tale legge, "in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione": è ben vero che di quale riforma del Titolo V non si dice (e la formulazione legislativa potrebbe pertanto intendersi come *en attendant Godot...*), e tuttavia sembra evidente che il legislatore abbia voluto intendere quella soluzione come temporanea, confidando nella rapida approvazione della riforma costituzionale. La mancata realizzazione del processo riformatore imporrebbe dunque di ripensare

all'assetto ordinamentale delle Province quali enti riconosciuti di pari dignità rispetto agli altri costituenti la Repubblica.

Venendo invece a conseguenze di carattere più generale, merita di interrogarsi sull'esito dell'eventuale bocciatura della riforma sul futuro delle istituzioni repubblicane e sulle ipotesi di riforme della Costituzione.

Al riguardo, il Presidente della Repubblica emerito Giorgio Napolitano, rispondendo alla domanda di un giornalista sul punto, ha usato parole chiare e forti: "il No comporterebbe la paralisi definitiva, la sepoltura dell'idea di revisione della Costituzione"¹⁰. Tralasciando ogni valutazione di opportunità di una siffatta affermazione proveniente da un Presidente della Repubblica, ancorché emerito, vorrei analizzarla nel suo significato effettivo. La "paralisi definitiva" di cui parla il Presidente Napolitano potrebbe essere riferita - in astratto - o al funzionamento delle istituzioni democratiche oppure alla possibilità di approvare riforme, più o meno "organiche", della Costituzione. Mi auguro fortemente che il riferimento del Presidente della Repubblica emerito non fosse rivolto alla prima ipotesi: sarebbe davvero grave investire la riforma in questione di una *conditio sine qua non* per il funzionamento delle istituzioni democratiche. Credo invece che egli intendesse collegare la prima alla seconda delle due affermazioni, nel senso che la prospettiva di "paralisi definitiva" debba intendersi come un rafforzativo della frase successiva: in altri termini, che la vittoria del No significherebbe, per il Presidente Napolitano, la prova dell'incapacità del Parlamento (di ogni Parlamento) di riformare la Costituzione, e di conseguenza la ratifica dell'impossibilità di procedere ad ulteriori riforme della Costituzione. Tale prospettiva, che forse da alcuni verrebbe salutata come augurabile, è però forse frutto di un'accentuazione di toni legata alla fase referendaria in cui è stata pronunciata: in sostanza, non mi sentirei di affermare che un eventuale voto contrario nel referendum significhi il tramonto di ogni ulteriore tentativo riformatore. Piuttosto, il dibattito politico e anche parlamentare potrebbe ripartire: e in questo caso molto dipenderà dalla "lettura" del voto referendario.

Se infatti prevarrà una lettura nella linea sostenuta dal documento dei 56 costituzionalisti (gli obiettivi della riforma sono condivisibili, ma le soluzioni adottate sono sbagliate), si potrebbe immaginare (e forse auspicare) che si riparta con un disegno di legge limitato alle medesime parti della presente riforma e con soluzioni più efficaci e meno confuse, e magari anche con un *iter* legislativo maggiormente condiviso e un'approvazione finale a larga maggioranza. Qualora invece prevalesse una lettura del voto referendario tesa a leggere il No come riferito ad un giudizio di scarso coraggio della riforma, si potrebbe immaginare un tentativo di allargare il campo di intervento ad altre parti non considerate (almeno espressamente) nell'attuale testo: la forma di governo ed il rafforzamento dei poteri del Governo; la Magistratura e le relative garanzie di indipendenza; la composizione e le funzioni degli organi di garanzia, e così via. Senza dimenticare l'ipotesi, specie dopo la vittoria della Brexit nel referendum del Regno Unito, che si cerchi un modo per inserire nel testo costituzionale qualche disposizione che abbia riguardo all'Unione europea o alla possibilità di indire anche in Italia

¹⁰ *Corriere della sera*, 16 maggio 2016.

un referendum sull'adesione all'Unione (con una modifica all'art. 75 della Costituzione). In entrambe le ipotesi, come è evidente, il dibattito sulle "grandi riforme" continuerebbe ad occupare molta parte dello spazio pubblico e anche dell'attività parlamentare, con possibile pregiudizio per la soluzione di altri e non meno urgenti problemi per il nostro Paese.

4. Sia che vinca il Sì, sia che vinca il No: ripensare l'art. 138 Cost.?

Indipendentemente da quale sarà l'esito della consultazione referendaria, pare evidente che la Costituzione, in sé considerata, avrà subito un'ulteriore prova, e ne potrebbe uscire ancora più "ferita" e "aggredita"¹¹ di quanto non lo sia stato in riferimento alle vicende passate. Si può, invero, sostenere anche la tesi opposta: nel caso di vittoria del Sì, infatti, si potrebbe ritenere che la "nuova" Costituzione abbia ricevuto un consenso popolare tale da farne acquisire una condizione di maggiore legittimazione popolare; nel caso di vittoria del No, si potrebbe ritenere che il testo del 1948 abbia resistito ad un ulteriore attacco, e che come nel referendum del 2006 il popolo abbia voluto sancirne la piena e riconosciuta validità. Nondimeno, mi pare necessario considerare questa ulteriore vicenda come un indebolimento del "senso di Costituzione": una Costituzione che da più di trent'anni è oggetto di tentativi di riforma, e che nel volgere di quindi anni ha "subito" ben tre referendum per la sua modifica, rischia di essere percepita come una Costituzione "inadeguata" agli occhi dei consociati, che quella Costituzione dovrebbero considerare come il riferimento per la regolazione e lo svolgimento della vita sociale e politica.

Alla luce di ciò, ma anche delle vicende che hanno accompagnato le fasi di discussione ed approvazione dell'attuale testo di riforma, credo che si debba aprire una fase di riflessione sulla possibile revisione della procedura di cui all'art. 138 Cost.¹², relativamente almeno a tre aspetti che sono emersi nel corso degli ultimi anni.

In primo luogo, il tema dei *quorum* previsti per l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Mi riferisco in particolare all'esigenza di un loro innalzamento: proposta che già era stata avanzata da voci autorevoli all'indomani della riforma della legge elettorale realizzata nel 1993 e che aveva dato luogo alla presentazione di un apposito disegno di legge da parte di Bassanini e Elia nel 1995¹³. L'esigenza che aveva mosso quelle iniziative, riferite alla legge elettorale del 1993 (il c.d. *Mattarellum*), non è certo stata risolta, ma caso mai aggravata, dalle ultime leggi elettorali (come ha rilevato la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014). E valgono pertanto ancora le parole di Leopoldo Elia: "il cambiamento della legge elettorale imponeva che, a tutela della rigidità della Costituzione, si

¹¹ Il riferimento è al volume di L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, Bologna, Il Mulino, 2005.

¹² Sul procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 138 Cost. in relazione ad altre esperienze costituzionali e nella sua applicazione nella storia repubblicana v. l'attenta ricostruzione di F. POLITI, *Il procedimento di revisione della Costituzione Repubblicana. La funzione di garanzia dell'art. 138 Cost. e il ricorso a procedimenti alternativi fra mutamenti della forma di governo e tutela dei valori costituzionali*, in V. BALDINI (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa, Pisa University Press, 2014, 43 ss.

¹³ Proposta di legge costituzionale n. 2115 presentata il 28 febbraio 1995, su cui v. L. ELIA, *Una garanzia per la Costituzione*, in *La Repubblica*, 28 luglio 1995.

elevasse a due terzi dei voti (senza subordinate) il quorum per la revisione dell'art. 138 Cost., secondo il modello della Legge Fondamentale tedesca¹⁴. Occorre ricordare, al riguardo, che i *quorum* previsti dall'art. 138 Cost. sono stati introdotti nel testo costituzionale in presenza di una legge elettorale di tipo proporzionale: pertanto, la previsione di *quorum* più alti per la revisione costituzionale, in presenza di sistemi elettorali finalizzati a premiare in misura consistente chi ottiene più voti, sarebbe altamente auspicabile per distinguere chiaramente le esigenze di "governabilità" (al di là di ciò che tale espressione voglia dire effettivamente) dalla necessità di un consenso ampio nel caso di modifica delle regole e delle procedure costituzionali.

Il secondo tema che l'attuale vicenda ha fatto emergere riguarda l'utilizzabilità dell'art. 138 Cost. per riforme ampie della Costituzione: si è sostenuto da più parti che la procedura da esso prevista deve considerarsi riferita a modifiche puntuali e limitate del testo costituzionale, non ad una sua "riscrittura" ampia ed "organica". Ciò apre pertanto la necessità di considerare quale procedimento debba essere seguito nel caso si vogliano introdurre riforme di quest'ultimo tipo: in sostanza, se non quella dell'art. 138, quale altra procedura sarebbe opportuna? Al riguardo l'ipotesi, da taluni invocata, di un'assemblea costituente¹⁵ è stata giustamente considerata inadeguata da buona parte dei costituzionalisti, che hanno sottolineato sia la prospettiva *extra ordinem* in base alla quale essa dovrebbe essere prevista e istituita, sia anche il valore di rottura della continuità storica dell'ordinamento italiano che essa significherebbe¹⁶; a ciò si aggiungano le considerazioni relative alla necessità di un momento "costituente" per avviare la redazione di una "nuova Costituzione", e anche l'impossibilità di porre limiti a tale ipotizzata assemblea costituente. L'ipotesi potrebbe allora consistere nel prevedere, all'interno del testo costituzionale, un doppio regime di procedimento di revisione (come ad esempio è stabilito nell'ordinamento spagnolo ed anche in quello svizzero¹⁷): uno da utilizzare nell'ipotesi di riforme settoriali e puntuali; l'altro nel caso di riforme "organiche". E' un'ipotesi avanzata alcuni anni fa, in dottrina, da Giuseppe De Vergottini, il quale proponeva un procedimento differenziato per le "grandi riforme": procedimento che "darebbe tranquillità sotto il profilo dei confini da mantenersi tra potere costituente (...) e poteri costituiti,

¹⁴ 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, 13.

¹⁵ Sulla quale v. la proposta di E. BETTINELLI, *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in E. RIPEPE – R. ROMBOLI, *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 1995, 45, per il quale "dovendosi scegliere tra un *processo derivato* di illegittima e fittizia "trasformazione" della Costituzione e un *processo originario*, che si fonda su un esplicito riconoscimento della rottura, sia quest'ultimo il percorso preferibile", proponendo al riguardo l'approvazione di una legge costituzionale, mediante il procedimento di cui all'art. 138 Cost., per la convocazione di un'assemblea costituente, e l'elezione di tale assemblea a suffragio universale e diretto, con sistema rigorosamente proporzionale.

¹⁶ V., in tal senso, A. PIZZORUSSO, *Riforme costituzionali e assemblea costituente*, in *Corriere giuridico*, 1994, 1425 ss.

¹⁷ Gli art. 193 e 194 della Costituzione svizzera distinguono tra "revisione totale" e "revisione parziale"; mentre gli art. 167 e 168 della Costituzione spagnola distinguono tra revisione "ordinaria" e revisione totale ovvero di specifiche parti della Costituzione espressamente individuate.

essendo evidente che il procedimento differenziato consentirebbe di riaffermare la continuità costituzionale”¹⁸.

Si tratterebbe, in tale ipotesi, di definire i criteri per l'*actio finium regundorum* tra le due ipotesi: ricordando, con Dogliani, che “il vero elemento che differenzia il potere di revisione da quello costituente (è) un elemento qualitativo (la puntualità dell'emendamento) che si trasforma immediatamente, di per sé, in un elemento qualitativo (la parzialità del cambiamento voluto e dunque la sua “moderazione”, la sua pretesa non palinogenetica, la calcolabilità dei suoi effetti nel quadro della Costituzione per il resto persistente)”¹⁹. Sarebbe pertanto di non agevole praticabilità la distinzione tra i casi in cui adottare l'uno e l'altro procedimento: ma questo non dovrebbe impedire la ricerca di soluzioni possibili (come avvenuto negli altri Paesi ricordati).

Il terzo tema riguarda il referendum previsto dall'art. 138. Sono state avanzate, al riguardo, numerose critiche all'ipotesi di un referendum su un'unica legge di riforma che, come l'attuale, modifica 45 articoli complessivi della Costituzione vigente, oltre a alcune disposizioni contenute in tre leggi costituzionali (la n. 1/1953, la n. 1/1989 e la n. 2/1967). Al riguardo alcuni hanno rilevato la violazione di alcuni fondamentali principi costituzionali, quali la libertà di voto degli elettori (art. 48 Cost.) e la sovranità popolare (art. 1, secondo comma, Cost.)²⁰, sottolineando l'esigenza di sottoporre al voto referendario una legge di revisione dal contenuto omogeneo. Come realizzare tale obiettivo, tuttavia, non è facile stabilire: sia in relazione ai possibili criteri di omogeneità di una proposta di revisione costituzionale, sia in ordine all'individuazione dei soggetti cui dovrebbe essere attribuito il compito di valutarla²¹.

Al riguardo, sebbene si debba condividere l'impostazione di chi considera il referendum in questione alla stregua di “un atto di controllo popolare esterno sulla delibera parlamentare - la quale resta di esclusiva spettanza delle Camere - volto a verificare la rispondenza delle scelte dei rappresentanti del popolo alla volontà del popolo”²², nondimeno mi parrebbe corretto, per rispetto della libertà di voto degli elettori, “che il quesito (venga) articolato, magari su proposta dei richiedenti ma col controllo dell'Ufficio centrale, e se necessario previa risoluzione delle eventuali questioni di costituzionalità della legge sul referendum, distinguendo i grandi temi affrontati, da sottoporre distintamente al voto popolare”, al fine di

¹⁸ G. DE VERGOTTINI, *Intervento in Forum su “Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006”*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, pag. 243.

¹⁹ M. DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Roma, Carocci, 1998, 27 ss.; ora ripubblicato in M. DOGLIANI, *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, Il Mulino, 2015, 167.

²⁰ A. PACE, *Ancor sulla doverosa disomogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

²¹ Sulla proposta, avanzata da alcune parti, di votazione separata sui singoli grandi temi della riforma, si v. la sprezzante replica di R. BIN, *Sulla riforma costituzionale. Lettera aperta ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l'appello diffuso il 22 aprile 2016*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, che la giudica una “strizzata d'occhio ad una delle ipotesi più balzane che si affacciano nello sconquassato dibattito politico”.

²² Così, da ultimo, A. ANZON, *Perché non convincono le ragioni del No al referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, 3.

evitare di “sottoporre un “pacchetto” costituzionale eterogeneo ad un voto di tipo plebiscitario”²³.

Tutto ciò dovrebbe passare, tuttavia, da una revisione dell’art. 138 Cost., non essendo possibile giungere a tale conclusione “a Costituzione vigente”, come pure qualcuno ha proposto²⁴. Mi parrebbe allora da riconsiderare la proposta di legge costituzionale a suo tempo avanzata da Bassanini e Elia, sopra richiamata, e che proponeva l’introduzione di un comma siffatto: “Il referendum è richiesto e indetto per ciascuna delle disposizioni sottoposta a revisione, o per gruppi di disposizioni tra loro collegate per identità di materia. Se sulle medesime disposizioni sono presentate più richieste di referendum, o se sorgono contestazioni sulla aggregazione delle disposizioni da sottoporre a ciascun referendum, la decisione è rimessa alla Corte costituzionale”.

Tale previsione, insieme alle altre indicate, potrebbe costituire un punto di partenza per una modifica dell’art. 138 che tenga conto dei limiti emersi nell’attuale procedura di riforma.

²³ P. CARETTI, E. CHELI, U. DE SIERVO, V. ONIDA, *Risposta a Roberto Bin*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

²⁴ F. LANCHESTER, *Documento per il discernimento nel referendum ex art. 138*, in www.nomos-leattualitaneldiritto, 2016.