

Dieci domande sulla riforma costituzionale

Anticipazione da “*Quaderni costituzionali*”, n. 2/2016, già disponibile su:
<https://www.rivisteweb.it/issn/0392-6664>

Questo numero della *Rivista* viene pubblicato a pochi mesi dal referendum costituzionale ex art. 138.2 Cost. sulla proposta di legge di revisione costituzionale AS 1429/AC 2613 presentata l'8 aprile 2014 dal Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi e dal Ministro per le Riforme costituzionali e i Rapporti col Parlamento Maria Elena Boschi e votata in via definitiva dalla Camera il 12 aprile 2016 («Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione»).

Oggetto e contenuto della legge di revisione sono noti. Essa incide direttamente su 47 degli attuali 134 articoli della Costituzione, e in particolare su 46 degli 80 che attualmente costituiscono la Parte II sull'Ordinamento della Repubblica, prevedendo altresì l'abrogazione di due di essi (l'attuale art. 58: Elettorato attivo e passivo del Senato; e l'attuale art. 99: Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro): sicché la Carta costituzionale, quale risulterebbe in caso di approvazione, sarebbe formata da 132 articoli. Naturalmente in molti casi si tratta solo di modificazioni, per così dire, consequenziali: resta una riforma di entità consistente anche se la Parte prima è virtualmente intatta e della Parte seconda non è toccato il Titolo IV sulla magistratura e il Titolo VI sulle garanzie costituzionali è inciso solo nel senso che verrebbe attribuita al Senato l'elezione di due dei cinque giudici di estrazione parlamentare.

L'iter avviato al Senato nell'aprile 2014 ha visto in tutto sei letture. Il progetto del Governo è stato incisivamente modificato soprattutto al Senato dove sono stati apportati circa sessanta emendamenti che hanno inciso su 27 dei 43 articoli oggetto di modifica (secondo il progetto iniziale); la Camera ne ha poi modificati, a sua volta, 18, approvando circa trenta emendamenti; infine il Senato ha varato altri sette emendamenti, ritornando su quattro articoli rispetto al testo della Camera.

Abbiamo posto ad alcuni colleghi¹ una serie di quesiti, invitandoli a rispondere anche solo ad alcuni, senza note né apparato bibliografico, nello spazio di non più di dieci/undicimila battute, rispettando l'ordine e la numerazione che si vede. A questa specie di sondaggio sono stati associati anche tutti i componenti del Comitato di direzione, della redazione della *Rivista* e del Comitato scientifico che hanno inteso partecipare (Enzo Balboni, Roberto Bin, Francesca Biondi, Paolo Caretti, Fulco Lanchester, Nicola Lupo, Andrea Morrone, Antonio Ruggeri, Diletta Tega).

Ecco le domande e a seguire le risposte, domanda per domanda. I colleghi invitati potevano scegliere liberamente se rispondere, in breve, a ciascuna di esse oppure dilungarsi di più su un numero ristretto di questioni: questo spiega perché c'è un certo squilibrio, nell'ambito delle risposte alle singole domande, fra testi succinti e testi più articolati, specie per quei (pochi) colleghi che hanno preferito concentrarsi su solo due o tre risposte.

Grazie a ciascuno dei partecipanti, per aver dato il loro contributo in questa forma «guidata», intesa a facilitare la lettura e la comparazione fra le diverse opinioni.

1) Quale valutazione dà del procedimento di revisione seguito in questa occasione dalle due Camere del Parlamento su iniziativa del Governo? In particolare come lo giudica alla luce della proposta di iter in deroga che era stata approvata nel primo anno della Legislatura (iter poi interrotto nell'autunno 2013)?

2) Più specificamente qual è il suo giudizio sulla legittimazione del Parlamento della XVII Legislatura a varare riforme di rango costituzionale dopo la sentenza 1/2014 della Corte costituzionale?

3) Quale valutazione dà del concorso del Parlamento, e all'interno di questo rispettivamente del Senato e della Camera, al testo approvato, poi sottoposto a referendum ex art. 138.2? A suo avviso quali emendamenti parlamentari hanno «migliorato» o, al contrario, «peggiorato» il progetto governativo?

4) In che misura, e per quali oggetti, la legge di revisione appare in linea di continuità con gli ultradecennali tentativi di riformare la Costituzione, Parte II; e in che misura, al contrario, essa costituisce una rottura rispetto all'evoluzione registratasi dagli anni '80 in poi?

¹ Gaetano Azzariti, Raffaele Bifulco, Francesco Bilancia, Giuditta Brunelli, Beniamino Caravita, Paolo Carrozza, Stefano Ceccanti, Marcello Cecchetti, Pietro Ciarlo, Salvatore Curreri, Marilisa D'Amico, Filippo Donati, Tommaso Edoardo Frosini, Maria Cristina Grisolia, Tania Groppi, Enrico Grosso, Giovanni Guzzetta, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Silvia Nicolai, Marco Olivetti, Andrea Pertici, Barbara Pezzini, Cesare Pinelli, Giusto Puccini, Emanuele Rossi, Carmela Salazar, Giulio Salerno, Gino Scaccia, Sandro Staiano, Giovanni Tarli Barbieri, Giulio Vigevani, Lorenza Violini. Francesco Bilancia, Paolo Carrozza, Massimo Luciani e Lorenza Violini hanno esplicitamente declinato l'invito per impegni concomitanti con la scadenza di consegna.

5) Quali sono i maggiori pregi della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

6) Quali sono i limiti più rilevanti della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

7) Quali sono le incognite più rilevanti legate all'attuazione della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

8) Come giudica la previa approvazione di una nuova legge elettorale per la Camera e come, in particolare, il combinarsi di questa specifica nuova legge elettorale con l'eventuale nuovo assetto dell'ordinamento delineato dalla riforma?

9) Quali sono i più cruciali successivi adempimenti lasciati al legislatore in caso di entrata in vigore della riforma? Inoltre, al fine di perseguire gli obiettivi dichiarati della riforma e una sua attuazione coerente con essi, sulla base della risposta al punto 5, quali sono i suggerimenti *de jure condendo* che si sente di indirizzare ai diversi soggetti dell'ordinamento?

10) Qual è la sua valutazione delle opinioni manifestate da alcuni giuristi in relazione al referendum ex art. 138, comma 2, Cost. sotto i diversi profili della sottoposizione a un unico quesito di un complesso di modificazioni che incidono su parti diverse e istituti diversi della Costituzione, nonché sotto il profilo di una ipotizzata illegittimità della richiesta referendaria da parte di parlamentari fautori della riforma?

Decima Domanda

Qual è la sua valutazione delle opinioni manifestate da alcuni giuristi in relazione al referendum ex art. 138, comma 2, Cost. sotto i diversi profili della sottoposizione a un unico quesito di un complesso di modificazioni che incidono su parti diverse e istituti diversi della Costituzione, nonché sotto il profilo di una ipotizzata illegittimità della richiesta referendaria da parte di parlamentari fautori della riforma?

La richiesta referendaria da parte dei fautori della riforma non mi pare sia un inedito e comunque non vedo come potrebbe essere legittimamente respinta. Quanto al quesito complesso, lo spirito del referendum costituzionale è quello di uno strumento oppositivo: serve ad opporsi al testo di una riforma. Se coloro che hanno proposto le modifiche scelgono di unificarle in un unico testo, unificheranno anche in un unico fronte gli avversari della riforma. È una questione di scelta e di opportunità politica, ma ho difficoltà a capire quali critiche possa sollevare lo strumento semplice e lineare predisposto dall'art.138 Cost. **[Bin]**

O si ritiene che l'art. 138 Cost. non sia strumento adeguato ad operare ampie riforme (dal che se ne deve dedurre che la Costituzione non è modificabile, se non puntualmente; ovvero lo è, ma solo previa modifica dello stesso 138 Cost. o con procedimenti «in deroga»), oppure è inevitabile ammettere che il referendum costituzionale impone una valutazione complessiva della riforma. Tale conclusione è confermata dall'assenza di un giudizio di ammissibilità su tale referendum e dal fatto che l'esito del voto determina l'entrata in vigore del d.d.l. cost., non potendo il legislatore costituzionale correggere il testo sottoposto alla consultazione popolare al fine di renderlo coerente rispetto ad eventuali approvazioni parziali.

Anche se il referendum costituzionale è stato certamente concepito come strumento «oppositivo», non vi sono ostacoli giuridici a richieste che, per ragioni politiche, provengano dagli stessi «fautori della riforma» (ciò che, d'altra parte, è già accaduto). Ma, proprio per evitare che la richiesta della maggioranza «sterilizzi» quella dell'opposizione, si dovrebbe per certo attendere che siano trascorsi i tre mesi prima di indire la consultazione. **[Biondi]**

Il d.d.l. cost. n. 813 prevedeva l'approvazione di più progetti di legge costituzionale, ciascuno «omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico» (art. 4, comma 2). Previsione che – come si legge nella relazione

illustrativa – aveva anche lo scopo di agevolare indirettamente una corretta espressione della volontà popolare laddove fosse stata richiesta una consultazione referendaria. Era una soluzione (a mio avviso non convincente) del problema, oggi da più parti sollevato, dell'esigenza di sottoporre a referendum la legge costituzionale per parti separate, al fine di rispettare la libertà di voto degli elettori, che sarebbe invece coartata dalla necessità di approvare o respingere una revisione ampia del testo costituzionale, sui cui molteplici ed eterogenei aspetti un elettore potrebbe essere diversamente orientato. Con il rischio – si aggiunge – di trasformare il referendum in un plebiscito, tanto più dopo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, che ha condizionato la stessa sopravvivenza dell'esecutivo ad un esito favorevole del processo riformatore.

Ebbene, non vi è dubbio che – allo stato attuale della legislazione – una simile operazione non sia possibile, tanto che si propone una «leggina» che permetta di «spacchettare» il referendum, intervenendo sulla disciplina regolata dalla legge n. 352 del 1970, la quale parla solo di «legge di revisione costituzionale» sottoposta a consultazione popolare (Ainis). Oppure si ipotizza che i promotori propongano quesiti parziali o per parti separate, identificando nell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione lo strumento per arrivare alla Corte costituzionale, che potrebbe così pronunciarsi sulla legittimità della legge del 1970 nella parte in cui impone lo svolgimento di un unico referendum (Lanchester). Posizioni di questo tipo non tengono conto della natura peculiare del referendum previsto dall'art. 138, che ha lo scopo di consentire un controllo popolare sulla legge di revisione costituzionale (Galeotti). Si tratta di uno strumento che rappresenta una fase (peraltro eventuale) del procedimento formativo delle leggi costituzionali, e dunque non rientra nel novero delle fonti del diritto. Questo non autorizza forzate analogie con il referendum abrogativo e con la giurisprudenza costituzionale (peraltro incerta e criticabile) in materia di omogeneità del quesito, formatasi a partire dalla sentenza n. 16/1978. Non è un caso che la legge cost. n. 1 del 1953, nell'attribuire alla Corte costituzionale la competenza a giudicare l'ammissibilità dei quesiti referendari, non menzioni il referendum costituzionale: anche ad ammettere l'obbligo di omogeneità del quesito referendario costituzionale (su cui ho molti dubbi), mancherebbe il giudice chiamato a rilevarne il difetto.

In realtà, il carattere sistematico della riforma costituzionale (certamente non escluso dalla lettera dell'art. 138 Cost.) non consente un suo artificioso frazionamento in parti separate, che potrebbe anzi condurre ad esiti gravemente incoerenti e irrazionali.

In altre parole, si tratta di un referendum sulla revisione costituzionale, sulla deliberazione parlamentare nel suo complesso (Baldassarre), una forma di controllo politico affidata direttamente al corpo elettorale per l'importanza dell'atto che ne costituisce l'oggetto. In questo senso, che il Governo (da cui l'iniziativa di riforma è scaturita) possa (e debba) trarne precise conseguenze in caso di esito negativo mi sembra che sia nelle cose, e che non possa certo suscitare sorpresa. Il problema, semmai, sarà quello della correttezza dell'informazione e della comunicazione politica nel corso della campagna referendaria, come premessa per una decisione popolare guidata da razionalità e non da suggestioni emotive o finalità politiche improprie. Ma su questo mi faccio davvero poche illusioni. [Brunelli]

Il referendum ex art. 138 è la fase conclusiva ed eventuale del procedimento di revisione costituzionale: e, oggi, è stato annunciato, ma ancora non richiesto. La Costituzione non pone limiti alla provenienza parlamentare della richiesta referendaria, che può pertanto essere presentata anche da soggetti che hanno approvato il testo. Diversa naturalmente può essere la valutazione di opportunità politica: la richiesta da parte di chi ha approvato il testo rischia di spostare l'attenzione dai contenuti della revisione alla complessiva linea politica, così confondendo i due piani. L'effetto plebiscitario che ne deriva può essere politicamente molto pericoloso: con il 40% dei consensi si vincono le elezioni politiche, giacché qualsiasi sistema elettorale traduce tale risultato elettorale in una maggioranza parlamentare, ma – di fronte al residuo 60% che si aggrega in negativo – con il 40% si perdono i referendum.

Quanto al tema dell'omogeneità, si tratta di una questione – agitata ormai da tempo nella dottrina italiana – totalmente infondata. L'omogeneità nasce come requisito imposto dalla Corte costituzionale ai quesiti referendari abrogativi: lì si trattava di porre un argine alla aggregazione di quesiti e alla fantasia manipolatoria dei proponenti, da cui potevano risultare esiti confusi o illegittimamente additivi. E, tranne qualche forzatura, la giurisprudenza costituzionale aveva un senso ed ebbe una funzione. Altro, totalmente altro, è il referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost.: in esso la valutazione di omogeneità del contenuto è stata già fatta dal legislatore costituzionale, che ha ritenuto di tenere insieme alcuni precisi elementi di riforma. E chi dovrebbe fare – in luogo del legislatore costituzionale – tale valutazione di omogeneità? Né si può ricavare dal testo della Costituzione, che disciplina un'unica procedura di revisione, un obbligo di separare le possibili riforme costituzionali in tanti capitoli diversi: *tout se tient*, sia nella Costituzione del 1947, sia nelle ipotesi di sua riforma. Ed è evidente – nel caso in questione – che

superamento del bicameralismo, riforma del procedimento legislativo, razionalizzazione dei poteri regionali fanno parte di un unico disegno che non può essere artificiosamente suddiviso per una impropria esigenza di omogeneità. [Caravita]

In linea di principio, si dovrebbe ritenere che le regole che puntano a tutelare l'espressione di un voto consapevole in sede referendaria (quesiti specifici e omogenei) valgano anche per i referendum connessi alla riforma della Costituzione. Ma il discorso è più ampio: l'art. 138 è concepito per revisioni parziali, di entità contenuta e per le quali quelle regole paiono essere comunque soddisfatte. Una volta imboccata la strada di riforme ampie, complesse e articolate come quella in discussione (o come quelle discusse in passato), che è dubbio siano consentite dall'art. 138, invocare il requisito della specificità e omogeneità del quesito ha poco senso e se dovesse portare alla scomposizione del contenuto della riforma in più quesiti distinti rischierebbe di produrre incongruenze nella disciplina di risulta, poi difficilmente sanabili se non avviando immediatamente un nuovo iter di revisione. Referendum ex art. 138 promossi anche da partiti che hanno votato la riforma in Parlamento ci sono già stati (si veda quello sulla riforma del Titolo V del 2001), ma si tratta di una prassi che si allontana palesemente dalla *ratio* garantista dell'istituto, introdotto per offrire a minoranze perdenti sul terreno della dialettica parlamentare di sollecitare l'intervento del corpo elettorale. Nulla di più lontano dalla torsione cui si intende sottoporre l'istituto quando lo si utilizza quale strumento di rafforzamento della legittimazione della maggioranza in carica. [Caretto]

Al di là di discussioni più generali, tipiche di altre riforme più comprensive, nel caso concreto le due innovazioni fondamentali proposte, ossia il Senato che si regionalizza e che a causa di questo perde la fiducia non sono tra di loro logicamente separabili. Quanto alla richiesta referendaria mi sfugge il motivo di questa disputa di opportunità politica (vista l'assenza di limiti giuridici) sul non poter presentare il quesito per chiedere agli elettori di votare Sì, ritenendo doveroso anche un passaggio popolare. Per chi è contrario il passaggio di fronte al corpo elettorale si giustifica chiaramente in senso oppositivo di garanzia, ma anche chi è favorevole se ritiene di dover beneficiare di un sostegno ulteriore non ritenendo il proprio del tutto autosufficiente rivela comunque una sensibilità democratica di fiducia nella sovranità popolare. [Ceccanti]

Penso che la sottoposizione ad un unico quesito referendario, ancorché opinabile, non possa ritenersi illegittima e alla fin fine sia la migliore delle opzioni possibili. In particolare le interconnessioni

tra quasi tutti gli argomenti trattati dalla riforma – si pensi solo a Senato, funzioni legislative, e Regioni – rendono problematiche, se non illegittime, eventuali ripartizioni di quesiti. Troppo difficile individuare delimitazioni che in molti casi potrebbero essere tacciate di «irragionevolezza». Sull'altro quesito credo che la richiesta referendaria da parte di parlamentari fautori della riforma sia una forzatura rispetto alla ratio dell'art. 138 Cost. che propone il referendum come strumento di autotutela delle minoranze. Tuttavia, credo anche che tale forzatura ben difficilmente possa spingersi a configurare una vera e propria illegittimità derivante da un contrasto tra norme, ovvero un'illiceità derivante da comportamenti in contrasto con una norma, mancando una norma sufficientemente specificata che possa essere considerata fondamento dell'illegittimità o identificativa dell'illecito. Comunque una eventuale censura alla richiesta della maggioranza non avrebbe alcun rilievo pratico perché, ovviamente, ci sarebbero le richieste di altri cui dare seguito. **[Ciarlo]**

Premesso che il requisito dell'omogeneità è richiesto per il referendum abrogativo ma non costituzionale, il *fil rouge* della riforma è il superamento del bicameralismo paritario, rispetto a cui la revisione del Titolo V, la riduzione del numero dei parlamentari, e financo il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni (inclusa la soppressione del CNEL) sono consequenziali. Del resto, il legare insieme più disposizioni, accomunandone la sorte, può anche rivelarsi un rischio, laddove l'insuperabile contrarietà su un punto specifico prevalga sul consenso espresso sugli altri (come avvenne nel 2006 dove soprattutto nelle Regioni meridionali prevalsero i timori per una riforma troppo federalista).

Riguardo invece l'uso in chiave confermativa del referendum costituzionale, per quanto non conforme all'originario intento oppositivo con cui fu pensato dal costituente, esso non solo è consentito dalla lettera dell'art.138 Cost. ma pare ancor più opportuno rispetto ai precedenti del 1993 e del 1997 (in cui esso fu previsto come obbligatorio) per superare le obiezioni sul preteso deficit di legittimazione democratica di un Parlamento eletto con una legge dichiarata incostituzionale e della cui rispondenza alla reale volontà popolare si dubita. Da questo punto di vista, la decisione della maggioranza, sin dall'inizio, di chiedere comunque il referendum (anche qualora si fosse prefigurata una possibile maggioranza dei due terzi), anziché renderlo obbligatorio (v. punto 1), appare quindi condivisibile, a meno che non si sia paternalisticamente portati a diffidare della sovranità popolare. **[Curreri]**

Riterrei comunque impraticabile, a prescindere dalla preclusione giuridica, un referendum per parti separate in riferimento a una riforma complessa come quella che si sta varando. Ritengo però immaginabile in futuro correzioni di singoli aspetti che non sono convincenti ad opera del legislatore costituzionale. Non mi pare si possa fondatamente sostenere, alla luce del testo dell'art. 138 Cost., l'illegittimità della richiesta referendaria solo perché proveniente da parlamentari che hanno votato favorevolmente durante il procedimento legislativo. **[D'Amico]**

Ritengo che la scelta di sottoporre agli elettori un unico quesito, oltre che imposta dal testo costituzionale, sia giustificata dal fatto che la riforma (salvo alcuni aspetti marginali, come ad esempio la soppressione del CNEL) ha carattere unitario, nel senso che le varie parti di cui essa si compone sono tra loro strettamente connesse e non separabili. **[Donati]**

Molti, come è noto, sono i dubbi che circondano il futuro referendum quanto alla sua effettiva capacità di coinvolgere il corpo elettorale nelle scelte appena compiute. È stato, questo, da sempre il profilo più delicato dell'ampio processo riformatore il quale, proprio perché rivolto a tante e tanto diverse parti della nostra Costituzione, ha fin dall'inizio messo in dubbio la sua possibilità di essere il mezzo messo a disposizione del corpo elettorale per esprimere una volontà compiuta e consapevole sulle riforme approvate. Ovvero – come probabilmente accadrà anche questa volta – di diventare strumento attraverso il quale si finisca per manifestare una fideistica posizione a sostegno dell'una o dell'altra forza politica, schieratasi, rispettivamente, a favore del sì o del no. A guardar bene le cose, la questione non cambia neppure se si sostituisse ad un unico referendum, più quesiti referendari, distinti per ciascuna delle parti della proposta da approvare (come aveva previsto il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Letta). Una ipotesi, questa, che certo semplifica, ma non risolve il problema. È, infatti, difficile pensare, al di là della possibilità di scomporre il testo di riforma, che si possa dividere, allo stesso modo delle singole parti, anche la logica istituzionale che tutte le ispira. La quale, evidentemente, tutte le unisce e, come tale, risulta inscindibile dal disegno generale. Non dovremmo, quindi, meravigliarci delle probabili confusioni e delle facili strumentalizzazioni a cui il prossimo referendum andrà incontro; frutto anch'esse di un processo riformatore, apparso subito difficilmente gestibile a causa delle strette maglie formali.

In questa prospettiva, anche la domanda relativa alla eventuale illegittimità della richiesta referendaria da parte di parlamentari fautori della riforma, perde molto del suo senso. Non vi è dubbio che, secondo la logica costituzionale, il referendum è strumento nelle mani delle minoranze per contrastare riforme che una

maggioranza compatta può aver imposto: tant'è che, a differenza del referendum abrogativo, non si richiede, in questo caso, il quorum di partecipazione. L'iniziativa di parlamentari che appartengano al gruppo di coloro che hanno promosso la riforma non può dunque che considerarsi contraria a questa logica, anche se non contraria alla Costituzione. La quale, sotto tale profilo, non fa alcuna distinzione, limitandosi soltanto a stabilire i requisiti numerici per la validità della richiesta.

Rimane naturalmente la questione della opportunità politica oltre che istituzionale di tale iniziativa, al quale giudizio, naturalmente, non si possono sottrarre i promotori. In ogni caso, risorge realistica la domanda, che già ci siamo posta, circa la necessità di rivedere le disposizioni in materia, ricorrendo, come hanno fatto costituzioni più giovani della nostra (ad esempio quella spagnola), ad una diversificazione dei procedimenti, a seconda della entità delle riforme da apportare. Si potrebbe così anche pensare, nel caso di riforme di più ampia portata, di invertire l'ordine degli interventi tra Parlamento e corpo elettorale, trasformando così il referendum da confermativo a referendum di indirizzo. E ciò, mi pare, a tutto vantaggio di maggiori garanzie per la rigidità della nostra Costituzione. Ma non è questo il momento per affrontare la questione. L'auspicio, come ho già detto, è che l'intera vicenda possa servire in futuro ad una considerazione responsabile e pacata del problema. [Grisolia]

Ritorno a quanto dicevo all'inizio: in Italia esiste un unico procedimento per la revisione costituzionale, quello dell'art. 138 e a mio avviso non sono ammissibili procedimenti in deroga. Detto questo, non mi pare ci siano elementi per sostenere la inammissibilità di leggi di revisione che incidano congiuntamente su varie parti della Costituzione, in nome della disomogeneità del quesito referendario che ne deriverebbe, né per sostenere che tali modifiche debbano in ogni caso essere approvate con una maggioranza dei due terzi. Si tratta, se mai, di affrontare la questione *de iure condendo*, introducendo procedimenti differenziati di revisione costituzionale. Lo stesso dicasi della richiesta referendaria da parte di parlamentari fautori della riforma: il referendum eventuale dell'art. 138 non ha, secondo il vigente testo dell'articolo, una necessaria valenza oppositiva, restando aperta anche la via di un referendum confermativo, finalizzato a dotare la revisione approvata a maggioranza assoluta di una più diretta e ampia legittimazione. Se si volesse escludere questa possibilità, ad esempio al fine di evitare eventuali utilizzi plebiscitari del referendum costituzionale, occorrerebbe una modifica dell'art. 138 volta ad escludere dal novero dei sottoscrittori della richiesta

referendaria i parlamentari che hanno votato a favore della revisione. [**Groppi**]

L'idea di «spezzettare» la riforma in più quesiti mi pare discutibile sotto vari profili. Sul piano sostanziale perché è evidente l'intimo legame sistematico tra la gran parte delle norme di revisione. Sul piano formale perché tale operazione di «spezzettamento» implicherebbe la scelta su quali siano le «matrici unitarie» intorno alle quali costruire i quesiti. Ma, a parte la circostanza che una tale operazione non è affatto neutra, il concetto di «matrice unitaria» è fortemente disputabile. Anche l'idea di una riforma «organica» e quindi non «per parti» esprime, ad esempio, una logica ispiratrice unitaria: si vuole il «pacchetto» completo, non una parte. Per il legislatore della revisione, cioè, potrebbe valere il principio *simul stabunt simul cadent*. Poiché in questo caso l'oggetto del referendum non è frutto di una scelta di un gruppo di elettori o di consigli regionali – come nel caso del referendum abrogativo in cui la «costruzione» del quesito rappresenta il cuore dell'iniziativa – ma la valutazione su un'iniziativa del legislatore che gode, soprattutto in materia costituzionale, di un'ampissima discrezionalità e non è vincolato (se non entro limitatissimi confini) dalla normazione preesistente, mi pare che l'idea di applicare le categorie del quesito referendario abrogativo a quelle del referendum ex art. 138 sia del tutto inappropriata.

Quanto alla titolarità dell'iniziativa referendaria, non mi pare si possa sostenere l'esistenza di una riserva formale in capo alle opposizioni (che preclude quindi l'iniziativa della maggioranza). L'interesse ad una verifica del consenso su una riforma della Costituzione può astrattamente essere sia di chi l'ha proposta sia di chi l'ha osteggiata. Se il costituente avesse voluto privilegiare uno di questi soggetti, lo avrebbe fatto esplicitamente. Peraltro, la circostanza che il referendum possa essere promosso sia da cittadini che da consigli regionali rende l'accertamento sul verso (oppositivo o confermativo) delle motivazioni di tali proponenti per definizione impossibile. [**Guzzetta**]

Potrei parlare a lungo sul merito del d.d.l., ma in questa sede l'elemento fondamentale è oramai rappresentato dalla procedura di votazione mediante referendum, che dovrebbe lenire la rottura costituzionale (ammessa dallo stesso Carlo Fusaro su l'Unità del 15 marzo 2016 al punto 9 del suo articolo). A me sembra, infatti, che il quesito su cui si dovrebbe votare in occasione del referendum costituzionale vulneri palesemente la libertà di voto e contraddica la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (sentenza n. 16/1978, applicabile anche all'art. 138 Cost.). Si aggiunga che il referendum in questione, invece di essere una votazione su un

atto normativo specifico, rischia inevitabilmente di divenire un plebiscito (ossia un atto di fiducia o di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio), mentre deboli paiono le garanzie che il procedimento di preparazione della scelta rispetti i parametri internazionali per quanto riguarda il diritto di fornire e di acquisire informazione in materia.

Da queste due essenziali osservazioni discende l'interrogativo se non valga la pena di mettere in campo almeno un'opera di discernimento adeguata, che «laicizzi» la votazione in questione in modo opportuno. In questa prospettiva c'è da valutare, se non sia possibile, invece che schierarsi per il no o per il sì secco, la posizione che – dal punto di vista tecnico – utilizza proprio lo strumento del discernimento, utilizzando: o il referendum parziale (l'iniziativa verte sulle parti non condivise dal Comitato promotore, che quindi sotto- pone al *demos* solo alcuni aspetti della legge) o il referendum per parti separate, per cui viene sottoposto al *demos* l'intera legge divisa per parti separate. La strada per raggiungere simili obiettivi è certo faticosa e passa per la legge n. 352/1970, che nel caso dei referendum *ex art. 138* è singolarmente elusiva a causa della convenzione costituzionale, esistente alla data della sua approvazione, volta ad evitare le consultazioni popolari. La posizione che ipotizzo è, da un lato, volta ad assicurare il rispetto degli standard indispensabili in uno Stato di diritto democratico e costituzionale, dall'altro la possibilità di articolare la posizione dei cittadini coinvolti al di là di una alternativa brusca tra prendere e lasciare. L'appello è sistemico e rivolto ad entrambi i fronti, poiché dovrebbero essere gli stessi promotori dei referendum a proporre quesiti parziali o per parti separate. La novità sarebbe rappresentata dall'esistenza di promotori diversi, gli uni con il cosiddetto «quesitone», gli altri con quesiti distinti. C'è da chiedersi quale sarebbe la posizione dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione. È, infatti, vero che la legge n. 352 parla solo di «legge costituzionale» sottoposta a referendum, ma la questione della costituzionalità della stessa riporta alla necessità di evitare che esistano zone franche nel diritto costituzionale soprattutto in materia di espressione della volontà popolare. L'Ufficio centrale per il referendum può dunque essere lo strumento per arrivare alla Corte costituzionale, estromessa dal legislatore ordinario dalla questione. **[Lanchester]**

Trovo invero piuttosto curioso che siano perlopiù coloro che hanno duramente criticato la deroga all'art. 138 Cost. che si andava delineando all'inizio della Legislatura – peraltro analoga a quelle già avvenute, con altrettante leggi costituzionali, nel 1993 e nel 1997 – gli stessi che tendono ora a farsi paladini dei dubbi sull'applicazione della procedura prevista da tale articolo. Quest'ultima, a mio

avviso, non può non avvenire in piena conformità con quanto l'art. 138 Cost. prevede, ossia con un referendum necessariamente unico e senza quorum di partecipazione: ogni altra ipotesi contrasterebbe proprio con quella Costituzione che si pretende di difendere (oltre a presentare il rischio di soluzioni non coordinate, ove i cittadini si esprimessero in modo diverso sulle distinte parti della riforma).

Quanto al quesito *sub b)*, non credo che si possa giungere a dubitare della possibilità anche per i parlamentari che hanno votato la riforma di richiedere il referendum. È vero che dalla logica dell'art. 138 Cost. si ricava che chi è favorevole alla riforma costituzionale non avrebbe interesse ad attivarsi, visto che se nessuno richiedesse il referendum la riforma medesima entrerebbe in vigore. Ma da ciò a desumere, in assenza di ogni indicazione in Costituzione o nella legislazione attuativa, che sia vietato ai parlamentari favorevoli richiedere il referendum il passo è troppo lungo. A parte il fatto, non irrilevante, che un'ipotesi del genere si è già verificata in occasione del referendum costituzionale del 2001.

[Lupo]

Sono convinto, come costituzionalista, che nella Costituzione e nell'art. 138 non ci sia spazio né solo per revisioni puntuali, né, tantomeno, per revisioni omogenee. Ma anche se l'omogeneità fosse un limite implicito alla revisione costituzionale, desunto in via logico-sistematica, resta il fatto che, per Costituzione, il suo «giudice naturale» è, e non può che essere, il Parlamento e non il corpo elettorale (direttamente o indirettamente). Di conseguenza, tra la decisione del Parlamento e quella eventuale del corpo elettorale non vi possono essere soluzioni di continuità, volte a rompere *pro parte* ciò che il Parlamento ha voluto come un tutto unitario. Unitario il contenuto della legge approvata dalle Camere, unitario deve essere pure il giudizio del popolo. Per non parlare, ovvio, delle conseguenze *dis-omogenee* che una divisione in più quesiti referendari potrebbe comportare a seguito di un referendum popolare «a macchia di leopardo». Dietro tale problema vi è una questione fondamentale: a chi spetta, in fondo, il potere di revisione costituzionale, al Parlamento o al corpo elettorale? Chi sarebbe l'autore di quella scelta politica se di fronte a una proposta parlamentare unitaria fossero possibili decisioni popolari differenziate? Per ogni dettaglio rinvio al mio *Uno, nessuno, centomila referendum*, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=31359>. [Morrone]

Il progetto svolge una sola idea: mettere definitivamente al riparo il Governo dal controllo parlamentare nella speranza, temo, che l'incontrastata gestione del potere assicuri finalmente al

partito di Governo l'oggetto eternamente proibito: il comando sulla sua maggioranza. Essendo omogeneo, il progetto può essere sottoposto a referendum nel suo complesso. Non considero di per sé illegittimo che anche i parlamentari di maggioranza lo chiedano, per cercare nel corpo elettorale una conferma. Il problema, come sempre, sorge dalle prassi concrete: l'assenza di moderazione che ha caratterizzato la Legislatura (v. punto 2) probabilmente si manifesterà anche nella campagna referendaria, del resto dichiaratamente concepita come volta alla conferma dell'attuale esecutivo e alla cancellazione delle attuali opposizioni. Interrompere il termine al momento della presentazione della richiesta filo-governativa sarebbe invece certamente illegittimo, perché svuoterebbe l'essenziale funzione di garanzia per le minoranze che il referendum assolve nel procedimento di revisione. **[Niccolai]**

L'omogeneità dei quesiti referendari confermativi è assai opportuna, ma a mio avviso non è imposta dall'art. 138. Quest'ultimo, d'altro canto, non restringe l'iniziativa referendaria ai parlamentari che hanno votato contro la riforma, ma la riconosce a tutti i membri del Parlamento, pur se nella minoranza qualificata di un quinto di una delle due Camere. Del resto già i referendum costituzionali del 2001 e del 2006 furono richiesti, oltre che dall'opposizione, anche dalla maggioranza che aveva voluto la riforma. E fra quei promotori figurava nel 2001 anche Leopoldo Elia. **[Olivetti]**

La formulazione dell'art. 138 Cost. e dell'art. 4, legge n. 352/1970 prevedono come oggetto del referendum la legge costituzionale o di revisione e non sue parti. Dal punto di vista dei soggetti proponenti, non vi è dubbio che l'art. 138 intenda consentire alle minoranze di opporsi alla revisione anche attraverso il referendum. Tuttavia, formalmente la stessa norma non esclude che chi ha votato a favore in aula possa concorrere, nei successivi tre mesi, a richiedere il referendum. È invece da escludere la possibilità di qualunque iniziativa, anche meramente politica, del Governo, estraneo a questa fase del procedimento. **[Pertici]**

La richiesta referendaria da parte dei parlamentari che hanno sostenuto la riforma mi sembra in contraddizione con la configurazione del referendum come strumento propriamente oppositivo propria dell'art. 138 e mi sembra orientata a rafforzare con un'investitura inevitabilmente di tipo plebiscitario una legittimazione politica che si avverte carente (vedi risposta n. 2). L'alternativa secca tra sì e no ad una pluralità di domande implicate dagli oggetti differenti della riforma ancor più accentua la

deriva in senso plebiscitario: per questo ritengo che una corretta lettura dell'articolo 138 Cost. renda irrinunciabile la necessità di un procedimento decisionale che proceda per singole leggi costituzionali limitate ed omogenee, dedicate ad uno specifico istituto. [Pezzini]

Manca ogni fondamento di diritto positivo sia per la prima che per la seconda ipotesi. Quanto alla prima, essa appare altresì inconsistente, vista la forte connessione fra trasformazione del Senato in Camera delle Autonomie e riforma del Titolo V. Né varrebbe osservare, dopo l'eliminazione della lista delle competenze concorrenti Stato-Regioni, che il Senato non risulta titolare di funzioni legislative su materie di competenza regionale. Sul punto, la connessione del Senato col sistema delle Autonomie è assicurata dall'attribuzione ad esso di una potestà legislativa posta su un piano di parità con la Camera in ordine a tutte le materie su cui la Costituzione richiede leggi di raccordo Stato-Autonomie (v. domanda n. 3). [Pinelli]

A mio modo di vedere, la disciplina dell'art. 138, quale oggi è, non consente – checché se ne dica da parte di una sensibile dottrina – che si abbiano iniziative referendarie «parziali». Si potrebbe, in prospettiva *de iure condendo*, prefigurarne la previsione, a condizione però che ad essa si accompagni l'introduzione di un controllo previo di ammissibilità delle domande referendarie, demandato ovviamente alla Corte costituzionale, cui potrebbe essere altresì affidato il compito di verificare la coerenza-ragionevolezza della disciplina costituzionale e, in specie, la sua «sufficienza» in conseguenza dello svolgimento delle consultazioni referendarie, se più d'una. È infine da valutare l'opportunità d'introdurre anche per il referendum costituzionale un quorum adeguato affinché lo stesso possa considerarsi valido (ad es., un terzo degli aventi diritto al voto), ove si convenga che il quorum suddetto – diversamente da ciò che è da molti autori ritenuto – possa conciliarsi con la natura «oppositiva» comunemente riconosciuta propria del referendum stesso. La qual cosa – a tacer d'altro – eviterebbe l'inconveniente di rimettere ad un'esigua frazione del corpo elettorale di decidere le sorti di una legge costituzionale, tanto più se espressiva di una corposa riforma istituzionale. [Ruggeri]

Non mi pare possibile estendere al referendum costituzionale il limite di omogeneità operante in tema di referendum abrogativo, per la diversa natura delle due consultazioni popolari. Il senso proprio di quella che ha ad oggetto la riforma costituzionale sta nell'approvazione o reiezione di un testo indiviso, perché il disegno

costituzionale è una totalità sistemica, le cui diverse parti sono in rapporto di reciproca interdipendenza. Se si frammentasse la riforma in più parti omogenee e si convocasse un referendum su ciascuna di queste parti, ne potrebbe risultare – per effetto di differenziati pronunciamenti popolari – un *patchwork* irrazionale e privo di equilibrio, una Costituzione-Frankenstein. Il referendum costituzionale, che ha valenza oppositiva (come si desume dalla mancanza di un quorum strutturale), muterebbe natura e diverrebbe un referendum manipolativo. Sarebbe, infatti, affidato al popolo un potere di composizione del testo costituzionale che ad esso non spetta, come la stessa Corte ha implicitamente lasciato intendere nella sentenza n. 496/2006. **[Scaccia]**

La questione della configurazione del quesito referendario nei casi di revisioni «ampie» della Costituzione non è nuova, ed è connessa a quella, più generale, dell' idoneità del procedimento definito dall'art. 138 Cost. a consentire revisioni di questo tipo. Con riferimento ai tentativi di sottoporre a revisione la Costituzione attraverso procedimenti in deroga, compiuti senza successo nel 1993 e nel 1997, si consolidò un orientamento dottrinale secondo il quale anche il quesito referendario nel procedimento di revisione dovrebbe essere «omogeneo», affinché non risulti violata la libertà di voto. E l'obiezione mossa a questa posizione, secondo la quale nel caso del referendum ex art. 138 l'oggetto non è disponibile per i promotori, essendo «dato» dal testo di revisione deliberato a maggioranza ristretta, non pare decisiva. Da questa circostanza, infatti, non è consentito inferire la legittimità del quesito disomogeneo: che la «matrice razionalmente unitaria» non sia disponibile per i promotori non vale a rendere legittimo il quesito disomogeneo quando tale matrice non ricorra; semmai espone all'inefficacia la deliberazione a maggioranza ristretta di revisioni contestuali della Costituzione in parti disomogenee, in ragione della possibilità che risulti preclusa la consultazione referendaria.

Fatto è, però, che non si rinviene la pratica applicabilità di sanzioni giuridiche per i casi di disomogeneità del quesito in un sistema che non prevede l'espresso divieto di revisioni ampie. Si tratta di una lacuna di non poco conto nella disciplina del procedimento di revisione. Né purtroppo sembra praticabile la soluzione di parcellizzare il referendum in più quesiti, perché priva di fondamento normativo e non necessariamente risolutiva, in quanto metterebbe nelle mani dei proponenti la sapiente individuazione dei «punti di ritaglio» del testo, con identici esiti distorsivi quanto alla garanzia della libertà di voto.

Circa poi la possibilità che a proporre il referendum siano «parlamentari fautori della riforma», quanto rilevato *sub* 1) fa ritenere che l'ipotesi non sia illegittima in sé. Potrebbe essere

invece un elemento, insieme ad altri elementi di contesto, della degradazione plebiscitaria della consultazione referendaria. Ma su questo versante, allo stato della normazione, non può che farsi affidamento sulla consapevolezza democratica degli elettori, in un dibattito pubblico cui i costituzionalisti possono contribuire in misura non marginale. [**Staiano**]

La legge di revisione costituzionale «Renzi-Boschi» modifica ben 47 articoli della Costituzione: trattandosi di una riforma decisamente ampia, appaiono condivisibili i rilievi di quanti ritengono problematico il ricorso al referendum che inevitabilmente avrà ad oggetto una eterogenea pluralità di disposizioni legislative (anche se tale carattere aveva già la revisione costituzionale respinta nel referendum del giugno 2006). È noto che la Corte costituzionale nella «storica» sentenza n. 16/1978 ha dichiarato inammissibili quesiti referendari che contengano una pluralità di domande eterogenee; anche se tale pronuncia è riferita al referendum abrogativo, la motivazione di tale limite deriva dal fatto che tali quesiti violano la «logica dell'art. 75 Cost.», discostandosi essi «in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare».

Il limite in questione non porta però, a parere di chi scrive, ad affermare la necessità di uno «spacchettamento» del referendum in più quesiti distinti, difficilmente configurabile ai sensi dell'art. 16 della legge n. 352/1970, quanto, piuttosto, a concludere nel senso che l'art. 138 Cost. consente revisioni puntuali della Carta fondamentali e non già «riforme organiche» di essa. È evidente il rischio che un unico referendum su una legge di revisione organica della Costituzione «possa risolversi in una sorta di plebiscito», come ricordava Pizzorusso. D'altronde, una tale torsione è tanto più probabile da quando il referendum costituzionale, anziché essere utilizzato come strumento a disposizione delle minoranze (per tutti, Baldassarre, Panunzio, Romboli), è divenuto un mezzo utilizzato dalla maggioranza per «legittimare» una proposta di revisione costituzionale approvata in seconda lettura con una maggioranza inferiore ai 2/3 dei componenti in ciascuno dei due rami del Parlamento. [**Tarli Barbieri**]

Lo spacchettamento – al di là della sua dubbia compatibilità con il testo costituzionale – appare complicato, perché si tratta di un progetto organico i cui gli aspetti più rilevanti – la riforma del Senato, del procedimento legislativo e del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni – appaiono strettamente intrecciati. E, analogamente, anche altri significative modifiche (es. sugli artt.

77, 83, 135 Cost.) paiono conseguenti alla scelta di intervenire sul bicameralismo e sull'*iter legis*. Non mi pare sussistano obiezioni di natura costituzionale all'ipotesi di una richiesta referendaria da parte di esponenti della maggioranza, anche se nella logica istituzionale il referendum ex art. 138 Cost. è concepito come strumento oppositivo, che attribuisce agli elettori un potere di veto. [Vigevani]

Forum di Quaderni Costituzionali

zional