

LA REVISIONE COSTITUZIONALE NELLA PRASSI DEL “TERZO MILLENNIO”. UNA RASSEGNA PROBLEMATICA*

1. Definizione preliminare del campo e del modo di indagine. – 2. L'introduzione della Circostrizione Estero e la revisione dell'art. 48 (nonché degli artt. 56 e 57) della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2000 (e n. 1 del 2001). – 3. La «cessazione degli effetti» dei primi due commi della XIII^a disp. trans. e fin. in tema di divieti previsti a carico dei membri di Casa Savoia, disposta dalla legge costituzionale n. 1 del 2002. – 4. La promozione della pari opportunità uomo-donna per l'accesso alle cariche elettive e la revisione dell'art. 51 Cost., effettuata dalla legge costituzionale n. 1 del 2003. – 5. La revisione dell'art. 27, ultimo comma, Cost. (definitivamente) abolitiva della possibilità di irrogare la pena di morte, compiuta dalla legge costituzionale n. 1 del 2007. – 6. La revisione degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. e il principio di pareggio del bilancio secondo la legge costituzionale n. 1 del 2012. – 7. La revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Dei molti problemi sollevati. – 8. Conclusione.

1. Definizione preliminare del campo e del modo di indagine

Il *thema* della modifica della Costituzione, oggetto di questo nostro incontro di studio, sarà da me affrontato assumendo come punto di vista la prassi legislativa più recente, al fine di poterne ricavare elementi utili alla riflessione circa l'effettivo atteggiarsi della funzione di revisione costituzionale nel nostro ordinamento. Non è questo il luogo per sottolineare l'importanza della prassi nell'analisi degli istituti giuridici e nell'interpretazione del diritto positivo, specialmente laddove ci si muova in quel settore nevralgico dell'ordinamento giuridico tradizionalmente appannaggio del diritto costituzionale¹. Essa è capace di rimodellare le astratte costruzioni dei *conditores*, arricchendone senso e portata, così come di svelarne profili inediti o chiarificarne lati oscuri. È infine in grado di contraddirle, orientandole a fini diversi da quelli originariamente immaginati o semplicemente ribellandosi ad esse, aprendo così una contesa destinata a concludersi o con la repressione del comportamento deviante o, tutt'al contrario, con il ripensamento del prodotto normativo.

Ma, nel caso che ci occupa, lo studio attraverso (o *rectius* a partire dalla) prassi assume un significato particolare, esibendo una sorta di “valore aggiunto”. Ciò si deve a diversi ordini di ragioni.

Da un verso, va tenuto conto che la revisione costituzionale è questione che si colloca su di un crinale in cui politica e diritto, analisi giuridica e indagine politico-costituzionale risultano reciprocamente debitori; onde congiunture politiche assai problematiche e conflittuali, segnate da un senso di profonda discontinuità con il passato e, in specie, con gli assetti (culturali e assiologici, non meno che partitici) preesistenti, quali quelle in cui da qualche tempo si dibatte il nostro paese, sono destinate a proiettare i propri effetti anche nel modo degli operatori di rapportarsi con la Carta costituzionale e con l'esigenza della sua modifica.

* Si tratta del testo della relazione tenuta al convegno di studi sulla revisione costituzionale dedicato al Prof. Stefano Maria Cicconetti e tenuto presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre il 18 gennaio 2013. Il lavoro vuol essere un piccolo segno di gratitudine per l'impegno scientifico e accademico di Stefano Maria Cicconetti, con il quale chi scrive ha condiviso gli ultimi quindici anni di esperienza universitaria.

¹ Vedi, ad esempio, M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 307, nonché pure A. BARBERA, T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008. Sintetiche osservazioni anche nella presentazione del volume di V. ONIDA, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano. Materiali e documenti*, Torino, 1990, III e IV.

Dall'altro, bisogna considerare un certo grado di rarefazione, oltre che di segmentazione, della disciplina positiva in tema di esercizio del potere di revisione costituzionale, la cui tessitura, per dir così aperta, ha lasciato non poco spazio al ruolo orientativo dell'esperienza concreta².

Non solo, c'è un'altra importante ragione che spinge a prescegliere la prassi quale punto di vista dell'analisi: la crescita incrementale del ricorso alla revisione costituzionale che si registra nell'ultimo ventennio. Ancora nel 1989, nel redigere la voce "Revisione costituzionale" dell'Enciclopedia del diritto, proprio l'Autore che qui si intende celebrare poteva a ben diritto asserire che a «giudicare dal ristretto numero di revisioni approvate, a fronte dei ben più numerosi progetti di legge di revisione costituzionale decaduti per la fine delle varie legislature che si sono sin qui succedute, verrebbe da pensare che i Costituenti abbiano voluto garantire in modo particolare il principio di stabilità della Costituzione attraverso la predisposizione di un procedimento di revisione costituzionale oltremodo complicato»³.

Senonché, alla episodicità e saltuarietà che caratterizza i primi quarant'anni di storia repubblicana, segue negli anni più recenti una vera e propria impennata che, come si avrà modo di vedere, interessa non solo il piano più squisitamente quantitativo, ma – come si dice – trasmoda in qualità. Si consideri in proposito che:

a) se nei primi quarant'anni di vita della Costituzione il ricorso alla revisione è stato limitatissimo, essendo circoscritto a tre sole circostanze, cui forse può aggiungersi – non senza qualche generosità – il caso della legge di "interpretazione autentica" degli artt. 10 e 26 Cost. in tema di estradizione per i delitti di genocidio; nei successivi ventiquattro – oltre alla (quasi) revisione dell'intera seconda parte della Costituzione, approvata dalle Camere nel 2005 e poi respinta dal *referendum* popolare l'anno dopo – si contano ben 12 leggi di revisione, con l'ulteriore aumento di una unità se – come chi scrive ritiene – si considera anche la legge costituzionale n. 1 del 2003 che dispone la cessazione degli effetti dei primi due commi della XIII *disp. trans. e fin.*;

b) ad aumentare non è soltanto il numero delle leggi di revisione, ma anche – come dire – la loro densità (portata) specifica, che, volendo utilizzare la grossolana unità di misura dell'articolo, passa da due a (pressappoco) tre articoli per singola legge, per arrivare a circa sette ove si voglia tener conto della (quasi) revisione del 2005, non andata in porto per il voto contrario espresso dal corpo elettorale in sede di *referendum* popolare. Invero, la crescita sarebbe ancor maggiore qualora si volesse assumere a riferimento la meno approssimativa unità di misura del comma.

Peraltro, se è pur vero che il dato quantitativo non ha un valore meramente aritmetico o contabile, ma è rivelatore di significati ulteriori che riflettono non poco atteggiamenti e propositi complessivi del legislatore di revisione, nondimeno la prassi più recente si fa particolarmente "eloquente" soprattutto per talune importanti novità che arricchiscono non poco la problematica in esame. Si pensi, per stare soltanto ad aspetti di maggiore evidenza: alla questione della c.d. revisione organica, cioè dell'intervento di modifica di ampi (talvolta amplissimi) settori della Costituzione; oppure all'inedita irruzione del *referendum* popolare nel procedimento ex art. 138 Cost., come pure ad una certa qual sua mutazione genetica; sino ad arrivare alla (anch'essa originale) situazione di revisioni a cavallo fra due legislature oppure sostanzialmente eterodirette, perché *quodammodo* effettuate sotto dettatura di poteri esterni all'ordinamento statale. Il tutto, sullo sfondo di una progressiva tendenza all'inclusione della Costituzione nel pieno della ordinaria dinamica del dibattito e del conflitto politico, con la conseguente deriva verso un "uso congiunturale" della stessa⁴ e la graduale perdita del suo carattere antimaggioritario⁵.

² Di modulo a "schema aperto" parla S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in www.federalismi.it, 7/2005.

³ Vedi S. M. CICONETTI, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. del dir.*, XL, 1989, 135, il quale tuttavia prosegue che la parsimonia nel ricorso al procedimento di revisione, più che a complessità procedimentale, è da ascrivere a specifiche ragioni politiche, individuabili nella «difficoltà di compattare maggioranze di governo, quasi mai numericamente molto larghe e quasi sempre pluripartitiche, su decisioni di estremo rilievo per di più destinate a durare, quali sono quelle relative alla revisione della Costituzione; [nel]la difficoltà e l'insofferenza di tutte le maggioranze sin qui succedutesi nei confronti di interventi popolari di tipo referendario; [nel]la difficoltà, se si vuole impedire il possibile intervento popolare, di realizzare episodicamente una maggioranza parlamentare più ampia di quella di governo e perciò formata anche con il contributo di gruppi di opposizione».

⁴ Secondo l'espressione coniata e più volte utilizzata da Antonio Ruggeri (v. ad es. A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi e domani*, Torino, 2001, 4-5, in nt. [4]; ID., *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it).

⁵ Così, fra molti, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma*, in www.rivistaaic.it, 9. Sul carattere antimaggioritario delle costituzioni v., ad esempio, G. DE VERGOTTINI, *Referendum e revisione costituzionale: una analisi comparativa*, in *Giur. cost.*, 1994, 1369.

Ora, proprio quanto appena rilevato dà ragione anche della definizione dell'arco di tempo di questa analisi "sul campo" e della scelta dell'avvio del nuovo millennio quale *terminus a quo*. Di là dalle suggestioni che i passaggi di millennio evocano, è invero proprio a partire dall'inizio degli anni duemila che i fenomeni accennati o hanno origine o giungono a piena maturazione, così da rendere lo studio della prassi in questo lasso temporale assai stimolante e significativo.

Un'ultima precisazione resta da fare.

L'approccio che seguirò sarà di tipo casistico, improntato ad effettuare una vera e propria rassegna, legge per legge, delle revisioni costituzionali che hanno visto la luce dal 2000 ad oggi. L'intento, tuttavia, non è certo, né quello di procedere ad un'analisi di tipo minuzioso, né tantomeno di perdersi nell'esame del merito dei singoli provvedimenti legislativi, volendo piuttosto evidenziare gli aspetti qualificanti dei processi costituzionali di cui essi sono espressione, al fine di fornire elementi di riflessione circa il modo di atteggiarsi della funzione di revisione costituzionale.

Nello spazio di tempo prescelto si collocano sette leggi di revisione costituzionale: la n. 1 del 2000, di modifica dell'art. 48 Cost.; la n. 1 del 2001, di modifica degli artt. 56 e 57 Cost.; la n. 3 del 2001, di modifica dell'intero titolo V della seconda parte della Costituzione; la n. 1 del 2002, di cessazione degli effetti dei primi due commi della XIII^a disp. trans. e fin.; la n. 1 del 2003, di modifica dell'art. 51 Cost.; la n. 1 del 2007, di modifica dell'art. 27 Cost. e, infine, la n. 1 del 2012, di modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. Accanto ad esse va pure annoverata, ancorché io ne tratterò solo marginalmente e *de relato*, la revisione "mancata" dell'intera seconda parte della Costituzione, cui s'è già fatto cenno.

L'ordine seguito nella trattazione sarà strettamente cronologico, con la sola eccezione della legge costituzionale n. 3 del 2001 che, per le sue molteplici peculiarità ai fini di questo studio, esaminerò nella parte conclusiva di questo contributo.

2. L'introduzione della Circostrizione Estero e la revisione dell'art. 48 (nonché degli artt. 56 e 57) della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2000 (e n. 1 del 2001)

La prima ad essere considerata è la revisione dell'art. 48 della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 1 del 2000, rubricata "Modifica dell'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circostrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero". La modifica consiste nell'aggiunta – dopo il secondo – di un comma dal seguente tenore: "La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circostrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge".

Ancorché appellata (specie nel dibattito politico) come riforma tesa al riconoscimento del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero – invero sin dal 1948 esercitabile mediante il rientro in Italia – si tratta piuttosto di una modificazione consistente nella scelta di una particolare modalità per l'espletamento dello stesso attraverso l'istituzione di una circostrizione elettorale *ad hoc*, cui attribuire un predeterminato numero di seggi di ambo le Camere. La revisione in parola costituisce l'approdo di un lungo dibattito apertosi già a partire dalla seconda legislatura, che aveva vissuto fasi alterne e seguito indirizzi vari, suscitando anche forti contrapposizioni ideologiche, via via attenuatesi proprio nel torno di tempo che ha preceduto la riforma in questione⁶.

La legge viene approvata a maggioranza assoluta e, non sottoposta a richiesta di *referendum*, viene promulgata il 17 gennaio del 2000.

È possibile formulare alcune considerazioni.

Innanzitutto, si tratta della prima revisione "in senso stretto" – cioè a dire ad impatto testuale⁷ – dell'intera storia repubblicana (le altre saranno quelle dell'art. 51 e dell'art. 27), con cui il legislatore intervie-

⁶ Per un attento commento alla legge in questione ed ai diversi profili di merito della revisione operata, v. le puntuali osservazioni di E. GROSSO, *Legge costituzionale n. 1/2000-Legge costituzionale n. 1/2001*, in *Commentario della Costituzione*, iniziato da G. Branca e proseguito da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006, 195.

⁷ La tesi dell'inestricabile nesso fra revisione costituzionale e impatto sul testo della Costituzione si deve nella formulazione originaria a C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in AA.vv., *Raccolta di scritti in onore di A. C. Jemolo*, Milano, 1962, III, 192. Per una interpretazione lata della revisione come comprensiva anche della modifica "non testuale" che tuttavia incida su «norme implicite in disposizioni della Costituzione» v., come noto, Cicconetti in più luoghi, a partire dalla monogra-

ne su di una disposizione collocata nella prima parte della Costituzione. Vero è che in precedenza c'era stata la legge costituzionale n. 1 del 1967 che, però, escludendo l'applicazione del divieto di estradizione ex artt. 10 e 26 Cost. uu.cc. al caso di delitti di genocidio, si atteggiava sostanzialmente a legge di interpretazione autentica, senza quindi intaccare formalmente il testo delle richiamate disposizioni costituzionali.

Qui lo si osserva per ricordare quello che è stato spesso un vero e proprio *tòpos* del dibattito (per lo più politico, ma non solo) sulla perdurante adeguatezza della Carta costituzionale e, mediamente, sull'esigenza di una sua revisione; dibattito che proprio della distinzione fra prima e seconda parte della Costituzione ha fatto il discrimine fra *sfera dell'immodificabile* e *sfera del modificabile*. Certo, quella operata non è una revisione *in peius*, che restringe l'area di un diritto costituzionalmente tutelato (*recte*: del principale diritto politico del cittadino); anzi in qualche modo, se non ne amplia formalmente la platea, esprime senz'altro un'opzione di maggior favore verso il suo esercizio. Ma il punto è un altro: secondo quanto si dirà da qui ad un momento, la vicenda in esame costituisce – ove ve ne fosse bisogno – la più palmare smentita della (pretesa) separazione, sotto il profilo in considerazione, fra le due parti della nostra Carta, dimostrando, per converso, emblematicamente il nesso di reciproca implicazione che invece le lega. Un nesso tale – come avrò modo di rilevare anche con riguardo alla revisione dell'art. 51 Cost. – da render molto poco credibili costruzioni dicotomiche e separatiste fra “Costituzione dei diritti” – da mantenere nella sua permanente validità – e “Costituzione dei poteri”⁸ – bisognevole di più o meno ampie riscritture – che vogliano vagheggiare una possibile incomunicabilità fra i reciproci ambiti.

Invero – e qui vengo alla seconda osservazione – quella effettuata con la legge costituzionale *de qua* è una revisione “zoppa” che dà luogo, come è stato efficacemente detto, ad una “innovazione dilatoria”⁹. L'introduzione della nuova circoscrizione Estero, infatti, avrebbe richiesto la contestuale modifica degli artt. 56 e 57 della Costituzione per l'attribuzione ad essa del numero di deputati e senatori da eleggere. Ma tale modifica interverrà soltanto l'anno successivo, con l'approvazione della legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, con la quale verrà fissata in 12 seggi per la Camera e 6 per il Senato la dotazione della circoscrizione. Coticché per circa un anno la riforma dell'art. 48 della Costituzione è rimasta virtuale in quanto sostanzialmente inoperativa.

Come valutare una simile revisione bifasica? Si tratta di una semplice bizzarria, da relegare fra le eccentricità del nostro legislatore, o di un comportamento ispirato a tattica? Forse essa è frutto di un malinteso (e paradossale) senso di “puntualità” e “specificità” della revisione costituzionale?

Ma soprattutto si tratta di chiedersi: è quella della “dilazione” una scelta funzionalmente innocua o piuttosto si atteggia a modalità non priva di conseguenze circa il buon esito del processo di revisione?

A questo proposito, vale la pena precisare che, il fatto che la revisione della Costituzione richieda (quantomeno) due fasi in successione cronologica è cosa che non stupisce, anzi alla quale siamo avvezzi, perché discende dalla strutturale necessità dei precetti costituzionali di aver bisogno di una disciplina attuativa per spiegare pienamente e concretamente la loro *vis* normativa. È nella ineluttabile implicazione funzionale fra piano della Costituzione e piano della legge che si annida l'articolazione *plurifasica* (o non monofasica) della operazione di modificazione della Carta costituzionale. Sennonché, non è assolutamente irrilevante che la detta *plurifasicità* si presenti nelle forme assai peculiari della revisione *parcellizzata*.

Questo innanzitutto perché, se è vero che il mancato intervento legislativo successivo – sia esso di livello costituzionale o primario – determina comunque il medesimo effetto della *momentanea sterilizzazione* della modifica costituzionale prodotta, nondimeno la reazione che l'ordinamento può porre in essere nelle due ipotesi è diversa. Difatti, dinanzi ad omissioni del legislatore ordinario è possibile, ad esempio, che si faccia leva sulla disciplina legislativa precedente l'avvenuta revisione, rimodellandola “alla bisogna” – ove possibile s'intenda – attraverso un'interpretazione conforme alla novità costituzionale, disponendone – in caso contrario – l'annullamento in modo da creare un vuoto che spinga il legislatore a colmarlo. Nulla di tutto questo nell'altra ipotesi. Del resto, e più in generale, l'adeguamento dell'ordinamento a Costituzione è un vincolo che incombe sul legislatore ordinario come una sorta di dover essere, che non è assolutamente

fia *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 6 ss. e, da ultimo, ID., *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 75 (da cui è tratta la breve citazione).

⁸ Riprendo qui la fraseologia, ma anche l'impostazione, di M. LUCIANI, *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri»*. Note sulle brevi su un modello interpretativo ricorrente, in AA. VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, II, 497 ss. Con analogia di prospettiva v. pure G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, ora in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000, 171 ss.

⁹ F. LANCHESTER, *L'innovazione costituzionale dilatoria e il voto degli italiani all'estero*, in *Quad. cost.*, 2000, 123 ss.

comparabile con quello a carico del legislatore costituzionale chiamato a dar “coerente” e “necessario” seguito ad una precedente revisione.

Ciò posto, va rilevato che la *parcellizzazione* sconta l'eventualità del rischio di una mancata approvazione della seconda legge di revisione, con la conseguenza che la prima rimarrebbe “costituzionalmente impedita”. Tale mancata approvazione potrebbe gettare qualche ombra anche sulla prima modifica, rimettendola in discussione; cosa che sarebbe poco disputabile soprattutto laddove la fallita revisione dipenda da una “bocciatura” popolare espressa nel *referendum ex art. 138 cpv. Cost.* In tal caso, infatti, il legislatore parlamentare sarebbe verosimilmente indotto a rimuovere la prima revisione, per rispetto della decisione del corpo elettorale che finirebbe così per assumere ad (implicito) oggetto anche la normativa costituzionale già revisionata. E ciò fors'anche nell'ipotesi in cui la prima legge, a suo tempo, abbia avuto dalla sua un pronunciamento referendario favorevole.

Peraltro, neppure può trascurarsi l'effetto di allungamento dei tempi del processo di riforma costituzionale che verrebbe in tal modo a determinarsi, posto che a valle della seconda revisione sarebbe comunque necessario l'intervento attuativo del legislatore ordinario (nel caso di specie si è trattato della legge n. 459 del 2001); dilatazione, ancor meno accettabile, in quanto riguardante un procedimento già abbastanza lungo e complesso com'è quello di cui all'art. 138 della Costituzione.

C'è, infine, un'ultima considerazione da fare.

La mancata contestualità della riforma degli artt. 48, 56 e 57 della Costituzione ha un piccolo esito negativo anche sul piano del *drafting* e della buona fattura del testo costituzionale. Esigenze, queste, che se non certamente trascurabili per ogni tipo di normazione, assumono ancora maggior rilievo laddove si tratti di scrittura costituzionale.

Orbene, nel novellato art. 48 il legislatore di revisione, oltre che ai “criteri determinati dalla legge”, fa rinvio ad una futura “norma costituzionale” cui spetterà il compito di definire il numero dei seggi assegnati alla neo-istituita circoscrizione Estero. Il rimando – a stare alla formula utilizzata – può all'apparenza sembrare riferito ad una futura legge costituzionale, in ciò ricordando, ad esempio, il rinvio operato dal primo comma dell'art. 137 Cost. ad una legge costituzionale chiamata a stabilire “le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte”. Sennonché, il fatto che la ripartizione dei seggi alla Camera e al Senato fra le varie circoscrizioni sia oggetto di specifica previsione di cui al comma 4 degli artt. 56 e 57 della Costituzione fa sì che quel rinvio non possa essere che al (nuovo) testo degli articoli in parola e non già ad una successiva “altra” legge costituzionale. Trattandosi tuttavia di testo ancora non adottato, il legislatore del 2000 è costretto ad esprimersi in forma anonima (“norma costituzionale”), piuttosto che ricorrendo al richiamo interno ai corrispondenti articoli del testo costituzionale, come sarebbe stato naturale e auspicabile.

3. La «cessazione degli effetti» dei primi due commi della XIII^a disp. trans. e fin. in tema di divieti previsti a carico dei membri di Casa Savoia, disposta dalla legge costituzionale n. 1 del 2002

L'anno 2001, di cui ci siamo già occupati con la presa in considerazione, sia pur *per relationem*, della legge di revisione degli artt. 56 e 57 della Costituzione, è senz'altro dominato – per quel che qui ci interessa – dall'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 di revisione dell'intero titolo V della seconda parte della Carta, vero e proprio condensato di problemi e quesiti inediti in ordine alla questione che ci occupa. L'importanza ed il rilievo assoluti che essa riveste per il discorso che sto conducendo mi inducono – come detto in principio – a trattarne a parte, al di fuori della sequenza cronologica qui seguita.

Accantonata quindi, per il momento, la legge n. 3 del 2001, passo all'esame della successiva legge cost. n. 1 del 2002, volta ad incidere sulla XIII^a disposizione transitoria e finale della Carta – segnatamente, commi primo e secondo – in tema di esclusione dei membri e discendenti di Casa Savoia dal diritto di elettorato attivo e passivo e a ricoprire cariche pubbliche, nonché di divieto al rientro in Italia per gli ex Re sabaudi, le loro consorti ed i discendenti maschi.

Si tratta davvero di un “caso” molto interessante ai fini del presente scritto, che merita perciò particolare attenzione¹⁰.

¹⁰ Di «originale caratterizzazione» della legge in parola parla, sia pur da altro punto di vista, A. RUGGERI, *Avanti Savoia! (la fedeltà alla Costituzione repubblicana e la revisione della XIII disp. trans. e fin.)*, in www.forumcostituzionale.it, 6 febbraio 2002, cui aderì

La legge – frutto di un dibattito politico-parlamentare dai toni anche accesi, sviluppatosi a partire dall’ottava legislatura e accompagnato da non poche intricate vicende sul piano giudiziario, politico-istituzionale, internazionale e di mera cronaca, approvata nel corso della XIII legislatura, quando ormai le pressioni comunitarie, da un verso¹¹, e l’ accertata impossibilità di procedere alla rimozione delle preclusioni ivi previste per via ermeneutica, dall’altro, avevano reso la revisione costituzionale come un approdo non più procrastinabile e scampata ad un abortito tentativo di sottoporla a *referendum* popolare – presenta infatti alcune significative peculiarità¹².

Innanzitutto, essa è rubricata: “Cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII^a disposizione transitoria e finale della Costituzione”. Poi, invero, nel testo della legge di revisione compare, con riferimento ai commi in questione, la diversa espressione “esauriscono i loro effetti”, la quale tuttavia non differisce da quella utilizzata nella rubrica, se si tiene conto del fatto che l’ “esaurimento”, in questo caso, non è causato, né da circostanze di fatto, né dal venir meno di presupposti normativi, bensì dalla stessa legge di revisione.

Orbene, ci si potrebbe interrogare sul se il disporre la cessazione di efficacia di un disposto normativo pervenga, sul piano giuridico, ad un risultato diverso da quello prodotto dall’abrogazione dello stesso. In che cosa si risolve, infatti, l’abrogazione di una disposizione (o norma), se non nella *cessazione di efficacia* della stessa a far tempo dall’entrata in vigore della disposizione (o norma) abrogante?¹³ Ed allora: perché non ricorrere alla più collaudata formula dell’abrogazione espressa?

Il fatto è che, nel nostro caso, sussiste e va opportunamente segnalata una differenza che non è del tutto secondaria. Posta la equiparazione sul piano degli effetti, la disposta cessazione di efficacia, diversamente dall’abrogazione espressa, non incide formalmente sul testo che, all’apparenza, resta intatto¹⁴. Verrebbe da dire: *parità funzionale, ma non identità di impatto testuale*. Difatti, chiunque prenda oggi in mano il testo della Carta costituzionale, vi troverà intatta la XIII^a disp. trans. e fin. così come uscita dalla penna dei nostri padri costituenti, salvo un’annotazione che il curatore della pubblicazione abbia avuto la bontà di apporre per richiamare l’attenzione del lettore sull’avvenuto esaurimento degli effetti dei primi due commi¹⁵.

Questo comporta che ci si debba, innanzitutto, domandare come definire la legge *de qua*: di revisione o come “altra” legge costituzionale?

Ora, se si assume come discrimine l’esplicito impatto sul testo, consegnando la revisione alla sola ipotesi di emendamento testuale della Costituzione¹⁶, la conclusione non può che essere nel senso di una qualificazione in termini di “altra” legge costituzionale. D’altro canto, non può neppure del tutto trascurarsi il fatto che, da un punto di vista funzionale, essa è volta *dichiaratamente*, cioè in modo *diretto ed esplicito*, a privare di ogni perdurante efficacia disposizioni contenute nella Carta costituzionale, apparentandosi fortemente ad una legge di revisione. Tanto – come si accennava – da non potersi sostanzialmente distinguere da una legge di abrogazione espressa, alla quale tuttavia nessuno negherebbe la qualifica di legge di revisione.

Verrebbe in proposito da coniare il sintagma “revisione mascherata”, in quanto rivolta ad incidere esplicitamente su disposizioni della Costituzione, privandole *de futuro* di efficacia, senza però intaccarne formalmente la perdurante appartenenza alla stessa.

sce anche A. MORELLI, *Sovranità popolare e ordinamento repubblicano (a proposito del progetto di revisione della XIII disp. trans. e fin. Cost.)*, *ivi*.

¹¹ Si fa qui riferimento, sia alla risoluzione del Parlamento europeo del 4 luglio 2001, con cui si sollecitava il nostro paese ad affrontare la questione del rientro dei membri di casa Savoia e al ricorso pendente presso la Corte europea dei diritti dell’uomo presentato da Vittorio Emanuele di Savoia; sia al parere reso dall’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con il quale si respingeva la tesi dell’intervenuta abrogazione della XIII disp. trans. e fin. a seguito del recepimento nel nostro ordinamento della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e segnatamente del protocollo n. 4 che sancisce il divieto di esilio e il diritto di ciascun cittadino ad entrare nel territorio del proprio paese (cfr. Consiglio di Stato, Ad. gen., 1 marzo 2001, n. 2, in *Cons. St.*, 2001, I, 137).

¹² Sull’*iter* approvativo e sulle molte questioni interpretative suscitate dalla legge in parola v. S. BASILE, *Legge costituzionale n. 1/2002*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 398 ss.

¹³ Di sostanziale analogia di effetti parla espressamente il relatore del ddl di revisione sen. A. Pastore, il cui intervento può leggersi in *Senato della Repubblica, XIV legisl.*, Assemblea, sed. n. 110 del 31 gennaio 2002, *res. sten.*, 43.

¹⁴ La questione è posta in luce dallo stesso sen. Pastore nell’intervento citato alla nota precedente, nel quale si sottolinea che la soluzione proposta di agire sugli effetti e non sul testo rispondeva alla necessità di «allargare al massimo il consenso» per evitare un «voto non favorevole [...] motivato soltanto dal fatto che non si voleva cancellare, anche formalmente, la norma».

¹⁵ In questo senso vedi S. BASILE, *op. ult. cit.*, 440.

¹⁶ A quanto osservato *supra* in nt. (7), si aggiunga la posizione espressa in più luoghi da Franco Modugno, per il quale v., di recente, voce *Revisione costituzionale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, 5189 ss.

Se, invece, si accede alla tesi più comprensiva, per cui non sembrerebbe esatto qualificare «come “espressa” soltanto la revisione che incide sul “testo” della nostra Costituzione, poiché [...] può aversi revisione espressa anche senza mutamento del testo, quando cioè si modifichino norme implicite in disposizioni della Costituzione», allora evidentemente l’ipotesi in esame potrebbe più facilmente rientrare nel novero delle leggi di revisione¹⁷. Tesi, peraltro, cui proprio il caso di cui ci si sta occupando potrebbe fornire un interessante elemento di conferma¹⁸.

Ad ogni modo, di là da come la si pensi sulla latitudine della categoria delle leggi di revisione, sulla distinzione con la classe delle “altre” leggi costituzionali e sulla rilevanza giuridica della stessa¹⁹, a me pare che, ancorché in assenza di una specifica *regula* a riguardo, la richiesta che il legislatore di revisione operi esclusivamente nella forma dell’emendamento testuale della Carta costituzionale sia più che giustificata. Non v’è dubbio, infatti, che proprio per il livello apicale dell’ordinamento, si pongano specialissime esigenze di certezza e di chiarezza circa l’esito della modificazione delle massime regole dell’ordinamento destinate a far premio su altre²⁰. Certezza che non può fare affidamento sul fatto che della modifica costituzionale sia chiamata a dar conto al lettore l’annotazione del curatore dell’edizione del testo della Costituzione, come ad esempio nel caso della integrazione dell’art. 134 operata dalla legge costituzionale n. 1 del 1953, non di revisione, che ha aggiunto alle competenze della Corte costituzionale il giudizio sull’ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo.

Ebbene, si tratta a questo punto di tornare alla nostra legge costituzionale per cercare di capire il senso dell’operazione condotta attraverso di essa.

S’è già detto della tendenziale equivalenza, anzi vera e propria corrispondenza *quoad effectum* fra le due formule espressive “cessazione di efficacia” ed “abrogazione” di disposizioni²¹.

S’è pure detto che punto di discriminazione non marginale è, nel caso specifico, la idoneità ad incidere sul testo costituzionale.

Ora, a quest’ultimo proposito viene rilevato come proprio l’esigenza di protezione del testo, quale segno di permanente vitalità (e validità) del giudizio storico che è in esso racchiuso e che *in quanto tale* non si è inteso far venir meno, abbia spinto a preferire la formula poi prescelta, in luogo di quella abrogativa²². Rispetto del testo, quindi, assunto nel ruolo di emblema di un indeclinabile verdetto sulla storia, di cui qualsivoglia lettore della nostra Costituzione deve poter (continuare a) prendere atto e che porta quello che, nel lessico dei codificatori, si definisce come “testo storico” a continuare ad indossare le vesti (o, meglio, ad assumere le esteriori sembianze) del “testo vigente”.

Si tratta, però, di vedere se di rispetto del testo si possa realmente parlare; se simili interventi obliqui siano, a conti fatti, effettivamente rispettosi del testo costituzionale. È avere riguardo del testo della Costituzione – mi chiedo – incidere su di esso in maniera indiretta, lasciandolo apparentemente inalterato, ma in realtà simulacro di una prescrittività ormai perduta, forma normativa oramai privata di sostanza? Non sarebbe più ossequioso richiedere che forma e sostanza debbano coincidere? Vero è che così il giudizio storico è

¹⁷ Vedi S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit. 75.

¹⁸ Ciò non foss’altro per il fatto che la posizione in parola consente di neutralizzare in radice quella contraddizione fra *obiectum quoad formam* ed *effectum quoad substantiam* caratterizzante l’operazione in esame che, invece, l’altra non riesce ad assorbire.

¹⁹ Un ragionato quadro delle diverse tesi espresse in dottrina può leggersi in R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in *Commentario della costituzione*, cit. [ma 1995] 271 ss.

²⁰ Cfr. S. M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, 20 e F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, 5191 ss.

²¹ Può essere opportuno qui rammentare che la prima formula non è del tutto nuova per il testo costituzionale, che la usa all’art. 136 per indicare l’effetto prodotto sulla norma dichiarata incostituzionale a far tempo dalla pubblicazione della sentenza di accoglimento della Corte costituzionale. Ed è nota la *querelle* sviluppatasi fra i primi commentatori circa il significato da assegnarsi al sintagma in parola, ritenendosi in particolare che esso dovesse in sé e per sé intendersi come equivalente ad abrogazione; cosa da escludersi, per altri, solo in ragione della (posteriore) scelta in favore dell’incidentalità, secondo quanto poi definitivamente chiarito dall’art. 30 della legge n. 87 del 1953. Riassumono bene i termini del problema, da ultimo, G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 348 ss.

²² «La ratio della legge appare chiara dai fatti: il testo della Costituzione è rimasto quello che era e quindi *il giudizio storico di condanna della dinastia sabauda resta immutato*» (così S. BASILE, *Legge costituzionale n. 1/2002*, cit., 438). In termini sostanzialmente analoghi anche A. CONCARO, *Disp. XIII*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2793. Per usare le parole dell’allora Presidente del Senato on. Marcello Pera, si potrebbe dire che si sia trovato così «un modo per non mettere ai voti la storia» (Senato della Repubblica, Legislatura 14^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 113 del 05/02/2002). Al peso avuto da valutazioni di carattere storico-politico nel dibattito parlamentare, sia nel senso favorevole che nel senso contrario all’approvazione della legge *de qua*, di cui si può avere piena cognizione attraverso l’esame dei lavori preparatori, fa cenno A. MORELLI, *Sovranità*, cit. Sui problemi relativi alla rescissione del nesso fra la XIII disp. trans. e fin. e art. 139 si soffermano, tra gli altri, A. RUGGERI, *Avanti*, cit. e A. MORELLI, *op. ult. cit.*

fatto salvo perché il suo portato linguistico-prescrittivo rimane ancorato alla Carta e, quindi, resta disponibile alla percezione generale; ma è anche vero che esso, da veicolo e testimonianza di quel giudizio, rischia di divenirne il prigioniero.

In definitiva, sia l'opzione del mantenimento nella Costituzione che quella (contraria) di eliminazione dalla stessa del testo originario della XIII^a disposizione transitoria e finale potevano vantare la medesima giustificazione: il *rispetto del testo*.

A ben riflettere, sembra che la vicenda in esame possa costituire un'efficace quanto plastica rappresentazione del duofisismo della Costituzione, intimamente impastata di normatività e politicità, veste giuridico-prescrittiva di una matrice ideale, vocata alla normativizzazione di un principio politico che trova nella stessa, non soltanto il luogo della sua affermazione, ma anche lo spazio proprio del suo dispiegarsi ed imporsi «in relazione alle esigenze regolative dei rapporti salienti della strutturazione sociale e della sua dinamica»²³; parto di *una* storia che la spinge (e la tenta) a pensarsi e declinarsi come eterno presente, restando tuttavia soggetta alle dinamiche *della* storia che impone il riaffacciarsi della distinzione fra passato e futuro e, con essa, dell'esigenza di affrancamento del secondo dal primo, pena l'infausto destino dell'ineffettività²⁴. La particolarità nel nostro caso sta in ciò: che tale dualismo, anzi meglio dualità risulta paradossalmente svelata attraverso un'operazione di rinnegazione della stessa, in ragione dell'enfaticizzazione del solo profilo storico-politico a tutto detrimento di quello normativo, quasi che la (*parola* della) Carta finisse attraversata da quella che la Lettera agli Ebrei chiama la spada a due tagli (che è la *Parola*), la quale «penetra fino al punto di divisione dell'anima e dello spirito»²⁵.

Fatto si è che viene da chiedersi se una simile duplice e contrastante esigenza di rispetto del testo non potesse trovare una equilibrata soddisfazione²⁶. A mio sommo parere, la soluzione avrebbe potuto essere trovata nell'introduzione di un comma aggiuntivo alla XIII^a *disp. trans. e fin.*, dichiarativo della cessazione di efficacia dei primi due commi, a far tempo dall'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale²⁷. In questo caso, sarebbe stata fatta salva l'esigenza di mantenimento del testo, rendendo, tuttavia, palese (cioè testuale) la sua giuridica sterilizzazione *pro futuro*. La singolarità della operazione, peraltro, sarebbe stata attenuata dal fatto di intervenire su di una disposizione transitoria e finale²⁸ che vede presenti, nel medesimo titolo, disposizioni ad efficacia temporalmente autodelimitata.

4. La promozione della pari opportunità uomo-donna per l'accesso alle cariche elettive e la revisione dell'art. 51 Cost., effettuata dalla legge costituzionale n. 1 del 2003

L'anno 2003 è quello della revisione dell'art. 51 della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 1 di quell'anno che al primo comma dello stesso, affermativo del principio di parità di accesso ad uffici pubblici e cariche elettive per i cittadini di ambo i sessi, aggiunge il seguente periodo: «A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

L'approvazione anche questa volta avviene con il consenso *minor* della maggioranza assoluta, senza tuttavia che vi sia richiesta di *referendum* popolare.

²³ Cfr. G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, 243.

²⁴ Torna, con la consueta acutezza, a ragionare di queste cose di recente F. RIMOLI, *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Roma, 2011, spec. 245 ss.

Interessanti, quanto stimolanti, osservazioni circa la dinamica delle costituzioni possono ora leggersi in M. LUCIANI, *Dottrina del moto e vicende della Costituzione repubblicana*, Relazione al seminario di studi intitolato. "Dalla costituzione "inattuata" alla costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana", Ferrara 24-25 gennaio 2013.

²⁵ Eb., 4, 12.

²⁶ Di unica soluzione possibile parla S. BASILE, *Legge costituzionale n. 1/2002*, cit., 438.

²⁷ La mancanza dell'indicazione di un termine iniziale predeterminato, al quale ancorare la decorrenza della cessazione di efficacia, se rende non del tutto compiuta l'operazione di svelamento dell'effetto abrogativo, dovendosi comunque ricorrere alla indagine circa la legge (innominata in Costituzione) che ha operato la modifica costituzionale la cui entrata in vigore costituisce il *dies a quo* di quella decorrenza, nondimeno non pregiudica l'esigenza essenziale di appalesare l'intervento di revisione in sé.

Peraltro, in tal modo, si sarebbe aggirato il problema dell'indicazione nel disegno di legge di revisione di un termine iniziale specifico – *id est*, una data di calendario – della cessazione di efficacia delle disposizioni revisionande; problema, reso abbastanza arduo dalla imprevedibilità *ex ante* del momento conclusivo del procedimento di approvazione dello stesso e per ciò risolto in sede di discussione parlamentare con l'accantonamento della ipotesi (ne accenna S. BASILE, *op. cit.*, 438 e nt. [20], il quale precisa che si è voluto «evitare il grottesco di un termine finale per il 1° e 2° comma destinato ad essere, con ogni probabilità, anteriore alla data di entrata in vigore della legge costituzionale di revisione»).

²⁸ Sui problemi relativi alla natura transitoria o finale della disposizione in parola v. le osservazioni di R. TARCHI, XIII^a *disp. trans. e fin.*, in *Commentario della Costituzione*, cit. [ma 1995], 40.

Particolari sono le condizioni di contesto in cui origina la scelta di riforma costituzionale.

La genesi della modifica è abbastanza nota. Come già per la revisione dell'art. 111 Cost. di qualche anno prima²⁹, anche la presente trae immediato e diretto impulso da una nota decisione della Corte costituzionale, che, nel 1995, aveva dichiarato l'incostituzionalità di una serie di norme contenute in diverse leggi elettorali, tutte volte, in vario modo, a favorire la presenza femminile nella rappresentanza politica (si tratta della sentenza n. 422). Onde superare le ragioni di quel diniego opposto dal Supremo Collegio, il legislatore decide di metter mano alla modifica costituzionale³⁰.

Peraltro, la legge cost. n. 1/2003 si pone come esito conclusivo di un assai ravvicinato processo riformatore sul piano costituzionale che ha conosciuto diversi passaggi in certo qual senso propedeutici.

In primis, una disposizione analoga a quella contenuta nella legge in questione la ritroviamo nei singoli statuti delle Regioni ad autonomia speciale in seguito all'intervento operato dalla legge costituzionale "quadro" n. 2 del 2001, in tema di elezione dei Presidenti di Regione e Provincia autonoma. La prescrizione, identica per tutti, è del seguente tenore: «Al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi, la [medesima] legge promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali».

È poi significativo che la stessa Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una previsione di "salvaguardia" contenuta in una legge statutaria della Regione Valle d'Aosta in adempimento della novella costituzionale, abbia respinto il ricorso governativo, operando un *revirement* tanto più significativo se si tiene conto del fatto che il ricorso statale era tutto intessuto di argomenti tratti dalla precedente pronuncia del 1995³¹.

A ciò si aggiunge la modifica del titolo V della seconda parte della Costituzione, disposta nel medesimo turno di tempo dalla legge cost. n. 3 del 2001 che, novellando l'art. 117, introduce un settimo comma che recita: «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

Tutto questo senza voler considerare l'evoluzione nel medesimo solco subita, sia da altri ordinamenti statuali europei³², sia dallo stesso ordinamento comunitario³³.

Si può ben dire che la riforma dell'art. 51 appare, così, come l'effetto di un'onda d'urto che ha spinto progressivamente il nostro legislatore costituzionale ad intraprendere la via del riconoscimento della parità di accesso dei sessi a cariche pubbliche, attraverso interventi di tipo promozionale volti ad assicurare uguaglianza di *chances* anche al sesso svantaggiato.

Prescindo qui dal prendere in considerazione le diverse questioni interpretative sollevate con riferimento all'intervento di revisione in esame, in quanto esulano dall'analisi condotta nel presente studio³⁴.

Preme piuttosto portare l'attenzione sulla problematica del rapporto fra la legge *de qua* e la pronunzia della Corte costituzionale n. 422 del 1995 che, come s'è detto in principio, ne costituisce *quodammodo* il fatto propulsivo.

²⁹ Sulla quale vedi in particolare le osservazioni di N. ZANON, *La Corte, il legislatore ordinario e quello di revisione, ovvero del diritto all'«ultima parola» al cospetto delle decisioni di incostituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, 3179; G. FERRARA, *Garanzie processuali dei diritti e giusto processo*, in *Rass. Parl.*, 1999, 539 ss. e M. CECCHETTI, *Giusto processo a) diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, V agg., Milano, 2001, 595 ss.

³⁰ Si è parlato, in proposito, di «percorso di tipo francese» (l'espressione è di G. BRUNELLI, *La parità dei sessi nella rappresentanza politica: le questioni aperte*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, A. VERONESI [a cura di], *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, 2003, 13), giacché anche nel paese transalpino si è intrapresa la via della riforma costituzionale per introdurre una normativa in grado di favorire l'eguale accesso di uomini e donne alle cariche pubbliche, in conseguenza di due decisioni del *Conseil constitutionnel* (nel 1982 e nel 1999), con cui erano state dichiarate contrarie a Costituzione discipline legislative volte a favorire la rappresentanza politica femminile. Per una più dettagliata analisi delle vicende parallele di Italia e Francia in ordine al percorso dei rispettivi organi di giustizia costituzionale v. A. DEFFENU, *Brevi riflessioni sulla parità dei sessi in politica: le corti costituzionali italiana e francese*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, A. VERONESI, *La parità dei sessi*, cit., 67.

³¹ Anche questo è un aspetto di corrispondenza con l'esperienza francese, giacché anche il *Conseil*, adito sulle modifiche in senso promozionale della normativa elettorale adottate in seguito alla ricordata riforma costituzionale, ha respinto le questioni di costituzionalità sollevate (v. decisione 2000-429 del 30 maggio 2000).

³² Per un quadro panoramico v. E. ROSSI, *sub Legge costituzionale 1/2003*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e proseguito da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006, 443 ss. e, più in particolare, A. DEFFENU, *La parità dei sessi nella legislazione di alcuni paesi europei*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 611 ss.

³³ Sui rapporti fra ordinamento comunitario e principio della parità uomo-donna nella rappresentanza politica v. specialmente M. CARTABIA, *Unione europea e parità dei sessi nei processi decisionali: vincoli giuridici e auspici politici*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, A. VERONESI, *La parità dei sessi*, cit., 148.

³⁴ Per una panoramica delle opinioni dottrinarie sul punto si può utilmente rinviare al volume collettaneo curato da Bin, Brunelli, Pugiotta e Veronesi, più volte citato, nonché al lavoro di E. ROSSI, *sub Legge costituzionale 1/2003*, cit., 443 ss.

Ora, non c'è alcun dubbio che la legge costituzionale possa essere un valido mezzo di reazione alle decisioni della Corte costituzionale, persino nell'ipotesi di mera riproduzione delle norme legislative dichiarate incostituzionali. Del resto, ogni legge costituzionale reca con sé una capacità, oltre che di stabile modifica del quadro costituzionale, anche di semplice deroga a singoli principi costituzionali, fra i quali va compreso anche quello di cui all'art. 136 della Costituzione. Non solo, la modifica del quadro costituzionale, cambiando il contesto parametrico alla cui luce la decisione del giudice delle leggi è maturata, pone la condizione essenziale per un eventuale suo superamento. E, peraltro, proprio l'art. 51 era stato uno dei principali parametri utilizzati in quella decisione per supportare e configurare la difformità costituzionale della disciplina costituzionale impugnata.

Senonché, anche a tenere in conto quanto appena rilevato – che, a ben guardare, appare come una sorta di sopravvissuto riflesso della (per lo più accantonata) tesi kelseniana del carattere formale di ogni vizio di costituzionalità delle leggi – l'aspetto da evidenziare in questo caso – e che mi ha spinto a soffermarmi – è che la dichiarazione di illegittimità era stata a suo tempo adottata dalla Corte assumendo la violazione del principio di uguaglianza, risultante dal combinato disposto dell'art. 3, primo comma, e 51, primo comma, Cost., per come direttamente riferito ad un "diritto fondamentale", quale è il diritto di elettorato passivo ex art. 48, e più in generale alla stessa «democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica». Ed allora s'è posto il problema della possibile violazione di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale – qual è sicuramente il principio di uguaglianza – trasgredendo così, la legge *de qua*, al limite che la stessa giurisprudenza costituzionale ha per tempo delineato a carico della legislazione ex art. 138 Cost.³⁵.

La questione sembra tuttavia mal posta.

Innanzitutto, perché non sono tanto i principi supremi dell'ordinamento costituzionale ad ergersi a limite contenutistico per le leggi costituzionali, quanto il rispetto del loro nucleo essenziale, esprimente l'incomprimibile fondamento di valore dei principi medesimi.

Peraltro, sia la concreta configurazione del principio supremo, specie se frutto di un complessivo bilanciamento come nella pronuncia del 1995, che la stessa definizione del rispettivo contenuto assiologico essenziale, è il prodotto di un'operazione ermeneutica sui cui approdi non può non incidere il mutamento di uno dei principi costituzionali coinvolti.

Non solo, non può neppure trascurarsi il fatto che quello di uguaglianza risulta essere un principio logicamente e strutturalmente sensibile in modo particolare al cambiamento del contesto normativo (oltre che fattuale), stante il suo impianto necessariamente relazionale.

Concludo con un'ultima notazione.

Proprio la correlazione che, alla stregua anche della questione appena esaminata, si evince fra art. 51, art. 48, art. 3 Cost. induce ancora una volta a sottolineare che prima e seconda parte della Costituzione non si pongono come insiemi irrelati, bensì come porzioni di un tutto unitario in cui le modifiche dell'una ineluttabilmente riflettono i propri effetti anche sull'altra³⁶. Ciò a ribadire, ancora una volta, la necessità di abbandonare qualsivoglia impostazione di stampo separatista al fine di evincere e circoscrivere la sfera del rinnovabile in Costituzione: quella sfera non conosce collocazioni topograficamente definite *a priori*, anche in ragione del fatto che quel che, volta a volta, vi si immette, ove modificato, non di rado è in grado di produrre conseguenze che quella topografia finiscono fatalmente per attraversare trasversalmente.

5. La revisione dell'art. 27, ultimo comma, Cost. (definitivamente) abolitiva della possibilità di irrogare la pena di morte, compiuta dalla legge costituzionale n. 1 del 2007

La bocciatura popolare del grande progetto di modifica dell'intera seconda parte della Costituzione nel *referendum* del 2006 genera, nella residua parte dell'arco temporale qui in considerazione, una doppia conseguenza. Un certo acquietarsi dell'attivismo riformatore, da un verso, e un'opzione per il ritorno a revisioni con largo consenso parlamentare, dall'altro. Due sole le leggi di revisione costituzionale approvate ed entrate in vigore nel quinquennio 2007-2012 – la n. 1 del 2007, che passerò immediatamente ad esaminare,

³⁵ Lo ricorda E. ROSSI, *sub Legge costituzionale 1/2003*, cit., 491.

³⁶ Ciò che, a voler rimanere nell'ottica dei principi supremi appena evocata, ricorda che anche per quest'ultimi piano dei diritti e piano dell'organizzazione dei poteri risultano reciprocamente implicati (un accenno da ultimo in M. LUCIANI, *Dottrina del moto*, cit., 6 e diffusamente il bel saggio di N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" d'organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 1923 ss.).

e la n. 1 del 2012 – entrambe approvate a maggioranza dei due terzi; evenienza – questa – che non abbiamo avuto modo di incontrare in nessuno dei casi sinora analizzati (e che non si verificava dal 1999, cioè dalla revisione dell'art. 111 della Costituzione).

La legge costituzionale n. 1 del 2007, di modifica dell'art. 27 della Costituzione, si sostanzia nell'eliminazione del rinvio alla legislazione militare di guerra, disposto dall'ultimo periodo dell'ultimo comma al fine di consentire la deroga al divieto di pena di morte contenuto nella prima parte del medesimo comma. Come recita la denominazione della legge, si tratta della definitiva abolizione della pena di morte dal nostro ordinamento, la quale non trova più alcuna possibilità di applicazione, neppure nella massima fra le emergenze, quella bellica.

Come è noto, il legislatore costituzionale interviene a decretare "la morte della pena di morte", quando ormai la eventualità di ricorrervi era già da tempo di fatto esclusa. E questo per il concorso di diverse ragioni.

Innanzitutto, in quanto nelle diverse occasioni di impegno delle nostre forze armate in veri e propri conflitti armati, a partire cioè dal 1990-91 (prima guerra irachena), il coinvolgimento nelle operazioni militari è stato autorizzato dalle Camere senza ricorrere alla deliberazione dello stato di guerra e, quindi, senza attivare quello stato di eccezione ordinamentale che vede, tra le sue conseguenze, l'entrata in vigore della legislazione bellica.

Secondariamente, perché l'applicazione del codice penale militare di guerra ai partecipanti a missioni militari all'estero, a suo tempo prevista in via generale dal medesimo codice anche in caso di missioni militari non precedute da apposita deliberazione dello stato di guerra, era stata di volta in volta esclusa dalle Camere in sede di autorizzazione delle stesse, mercé l'approvazione di una norma in deroga contenuta in appositi decreti-legge³⁷.

Infine, perché la previsione della pena di morte era stata espunta dal codice in parola già a partire dal 1994, segnatamente ad opera della legge n. 589 di quell'anno.

Riprendendo la terminologia in uso, soprattutto nella dottrina di stampo marxista, per la tassonomia delle Costituzioni, si può ben dire che quella in esame si configuri come una "revisione-bilancio", che finisce per registrare e dare il suggello ad un processo di rivisitazione che l'ordinamento aveva in buona misura già digerito e portato a compimento. Peraltro, funge a riprova di ciò, non soltanto l'amplissimo (e quasi plebiscitario) consenso parlamentare alla riforma, ma anche la scarsa risonanza che in dottrina, come nell'opinione pubblica, essa ha avuto, come se si trattasse di una sorta di atto dovuto (o scontato)³⁸.

Del resto, quella prevista dall'art. 27 u.c. era una mera eventualità, rilasciata in concreto alla discrezionalità del legislatore ordinario, cui spettava cogliere o meno l'opportunità offerta dal costituente. In questo, peraltro, ripetendo – come già mi è capitato di osservare – una caratteristica propria di tutti gli altri disposti presenti in Costituzione volti a prescrivere conseguenze in caso di deliberazione dello stato di guerra, i quali, lungi dal prevedere degli automatismi destinati a scattare *ope Constitutionis*, sono sempre *quodammodo* condizionati dalla necessaria *interpositio legislatoris*³⁹.

Ciò detto, vale da ultimo porre una domanda: quella cui ha messo capo la legge in parola è una revisione rivedibile? Potrebbe il legislatore costituzionale – ove ovviamente ce ne fossero le condizioni politiche – tornare sui propri passi, reintroducendo la pena di morte?

La cosa è, a mio avviso, quantomeno dubbia.

Prescindendo, in questa sede, da problemi di compatibilità comunitaria, ed in specie con l'art. 2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, va considerato il fatto che ad essere stata eliminata con la legge cost. n. 1 del 2007 è la deroga più significativa ad un divieto, quello della pena di morte, che – per riprendere le parole di una celebre sentenza della Corte costituzionale – «ha un rilievo del tutto particolare - al pari di quello delle pene contrarie al senso di umanità - nella prima parte della Carta costituzionale [...] "ribadito nelle fasi e nei regimi di libertà del nostro Paese, è stato rimosso nei periodi di reazione e di violenza",

³⁷ Lo ricorda, da ultimo, A. PUGIOTTO, *Nessuno tocchi Caino*, mai. *Ragionando attorno alla legge costituzionale n. 1 del 2007*, in F. CORLEONE- A. PUGIOTTO, *Il delitto della pena. Pena di morte ed ergastolo, vittime del reato e del carcere*, Roma, 2012, 50.

³⁸ Qualche considerazione sul punto può ora vedersi in A. PUGIOTTO, *Nessuno tocchi Caino*, mai, cit, 45 ss.

³⁹ Sia consentito il rinvio a P. CARNEVALE, *Il ruolo del parlamento e l'assetto dei rapporti fra camere e governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del Golfo Persico, Kosovo e Afghanistan*, in P. CARNEVALE (a cura di), *Guerra e Costituzione*, Torino, 2004, 124 ss.

configurandosi nel sistema costituzionale quale proiezione della garanzia accordata al bene fondamentale della vita, che è il primo dei diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dall'art. 2»⁴⁰.

D'altronde, proprio il suo carattere stridente con il sistema costituzionale di tutela dei diritti fondamentali faceva dell'ultimo periodo del comma 4 dell'art. 27 il più evidente indice normativo del carattere emergenziale ed eccezionale dell'ordinamento di guerra.

Ed allora un ripristino della pena di morte, sia pur circoscritto al tempo di guerra, potrebbe effettivamente dar luogo ad un'incisione del basilare diritto inviolabile alla vita che, una volta liberato della sua principale negazione – e sempre che si accetti ovviamente la prospettiva teorica dei limiti assoluti alla revisione costituzionale – non potrebbe verosimilmente tollerare una nuova restrizione, neppure nelle forme dell'art. 138. Questa, infatti, darebbe verosimilmente luogo ad una incisione *in essentia* di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale che, fuori dell'assetto costituzionale originario, non sarebbe possibile produrre al legislatore costituzionale neanche quale semplice riproduzione di quanto già previsto in sede costituente. Insomma, potremmo essere dinanzi ad un caso di modifica costituzionale “a senso unico”, di revisione senza ritorno⁴¹ o, com'è stato osservato di recente, di “effect cliquet”⁴², cui neppure potrebbe opporsi il ricorrere di una esigenza emergenziale, con tutta la sua portata dirompente e capacità di legittimazione in deroga, giacché essa potrebbe al più giustificare un intervento di deroga-sospensione del divieto di pena di morte, ma non certo una modifica stabile quale quella posta in essere attraverso una legge di (nuova) revisione.

6. La revisione degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. e il principio di pareggio del bilancio secondo la legge costituzionale n. 1 del 2012

Debbono passare cinque anni, come già accennato, per vedere il legislatore metter mano proficuamente allo strumento della revisione costituzionale, approvando la legge costituzionale n. 1 del 2012, rubricata “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”. Si tratta di una legge di riforma micro-organica, in quanto coinvolge, oltre all'art. 81 della Costituzione, anche gli artt. 97, 117 e 119 per coordinarli con il principio di equilibrio del bilancio introdotto nel primo, il quale costituisce la pietra angolare e il punto di attrazione gravitazionale dell'intera operazione di revisione.

Quest'ultima presenta alcune singolarità che meritano di essere evidenziate.

Unico, innanzitutto, il contesto in cui essa viene compiuta. Lo scenario è, infatti, quello di una crisi economico-finanziaria globale e di inusitate proporzioni e gravità, cui si aggiungono una profonda difficoltà sistemica europea con seri rischi di disfacimento e una non meno drammatica situazione di recessione politica interna sullo sfondo di un concreto pericolo di *default* del nostro paese. In una simile congiuntura si può ben parlare di una revisione di tipo *emergenziale*.

In tale prospettiva, pure si colloca il forte *input* esterno a procedere alla riforma.

Da un verso, infatti, c'è stata la forte pressione dei mercati, le cui tensioni si riflettevano, in modo particolare, sul fronte dei tassi di interesse sul(l'enorme) debito sovrano del nostro Paese; dall'altro, la imperiosa sollecitazione specialmente da parte dell'Unione europea.

A quest'ultimo proposito, va ricordato che, sia nel Patto Euro Plus, sottoscritto dai Capi di Stato e di Governo dell'area Euro (più sei altri stati membri), che nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*), sottoscritto a margine del Consiglio europeo del 2 marzo 2012, oltre a introdursi la regola del pareggio di bilancio per gli Stati contraenti, si richiede espressamente che l'incorporazione di tale obbligo negli ordinamenti nazionali avvenga «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente», indicandosi la chiara preferenza per la forma «costituzionale». Analoga affermazione era, del resto, comparsa nella lettera inviata dal Presidente Francese e la Cancelliera tedesca al Presidente del Consiglio europeo a conclusione del vertice franco-tedesco dell'agosto del 2011. Non solo, nella notissima lettera-*ultimatum* inviata al nostro Governo nell'estate del 2011, a firma dei due

⁴⁰ Così Corte cost. sent. n. 223 del 1996, punto 4 del *cons. in dir.* con citazione tratta dalla relazione della Commissione dell'Assemblea costituente al progetto di Costituzione, nella parte dedicata ai rapporti civili.

⁴¹ Piuttosto che tale da rendere «giuridicamente impervia [ma solo] politicamente da escludersi» la reintroduzione della pena di morte, come ritenuto da A. PUGIOTTO, *op. cit.*, 49.

⁴² Proprio con riferimento alla abolizione della pena di morte, ha di recente utilizzato l'espressione – che di regola sta ad indicare quell'indirizzo della giurisprudenza del *Conseil constitutionnel* in base al quale il giudice costituzionale afferma l'incostituzionalità di una normativa che assicuri ad un diritto un livello di tutela inferiore a quello garantito dalla disciplina precedente – P. PASSAGLIA, *L'abolition de la peine de mort. Un étude comparée*, Pisa, 2012, 87 ss. (e 93-95 con specifico riferimento all'esperienza italiana).

Governatori di Banca d'Italia e della Banca Centrale europea, c'era anche una specifica, ancorché in sé mediata, indicazione temporale: quella dell'anticipo del pareggio di bilancio al 2013, piuttosto che al 2014.

Di talché, non solo il contenuto della riforma, bensì anche la veste e la tempistica appaiono frutto di una decisione in buona misura eterodiretta. Per come maturata, ed al di là di cosa si pensi nel merito, si è in presenza di una revisione effetto di una forte ed evidente cessione di sovranità costituzionale.

A completare il quadro generale sta la considerazione, non solo del largo consenso parlamentare con cui la legge è stata approvata, ben superiore alla soglia dei due terzi che mette a riparo dall'eventualità dell'accidente referendario, ma soprattutto della incredibile celerità del procedimento di approvazione. Alcuni rapidi dati possono darne sufficiente conto. La proposta di legge costituzionale, presentata alla Camera il 23 marzo 2011 – «appena 12 giorni dopo la firma del Patto Euro Plus»⁴³ – con l'aggravarsi della crisi e l'affacciarsi del forte *pressing* esterno inizia l'esame in commissione il 5 ottobre per concluderlo il 10 di novembre, passa il 23 novembre alla discussione in aula che si conclude con l'approvazione in prima deliberazione il 30 novembre. Trasmesso al Senato il giorno dopo, il progetto di legge resta all'esame in commissione 7 giorni – dal 7 al 14 di dicembre – e a quello dell'aula due giorni – dal 14 al 15 dicembre – giorno quest'ultimo dell'approvazione in prima deliberazione. In seconda lettura alla Camera la proposta sosta un giorno – il 21 febbraio – e due giorni in Aula – il 5 e 6 di marzo – per approdare all'approvazione – come detto – a maggioranza dei due terzi. Pervenuta al Senato il 7 marzo, la proposta di legge è all'esame in Commissione dal 14 al 20 marzo e a quello dell'aula dal 29 marzo al 17 di aprile, giorno della definitiva approvazione. Promulgata il 20 aprile dal Capo dello Stato, la legge costituzionale è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del giorno 23 per poi entrare in vigore l'8 maggio 2012.

In pratica un vero e proprio record, considerando la complessità procedimentale e la tempistica imposta dall'art. 138 della Costituzione.

Anche questo corrobora l'idea di una revisione partorita in condizione d'emergenza. Emergenza – si badi bene – che è al contempo, riprendendo una celebre distinzione, del “provvedere”, ancor più che del “provvedimento”, stante il fatto che, a mente della previsione dell'art. 6 della legge in esame, le disposizioni che dan corpo alla novella costituzionale «si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014». Invero, pur scontando il fatto della complessità della manovra di bilancio e della sua articolazione, mi sembra che l'urgenza del provvedimento risulti in fin dei conti meno pressante dell'altra.

In questo particolarissimo e drammatico contesto, ben si comprende la grande attenzione che ha accompagnato la riforma in parola. Tanti anche gli interventi della dottrina giuridica, oltre che di quella economica, sia revisione *in itinere*, come a modifica compiuta, nei quali si sono in vario modo affrontate le molte e complesse questioni che la riforma evoca. Non pochi, poi, gli aspetti di più specifico rilievo per il costituzionalista, che investono il piano delle fonti, quello della tutela dei diritti, della forma di governo, della giustiziabilità, ecc.

Nello spirito del presente scritto io, tuttavia, non tratterò dei molti ed interessanti profili di merito dell'introduzione del principio del pareggio del bilancio *ex lege* cost. n. 1 del 2012, limitandomi ad osservazioni che pertengono più direttamente alla problematica dell'esercizio del potere di revisione.

Una prima osservazione riguarda il fatto che la legge in esame si presenta nella doppia veste di legge di revisione e di altra legge costituzionale. Questa natura bifida è messa in particolare evidenza dal disposto dell'ultimo comma del novellato art. 81 della Costituzione – art. 1, comma sesto, della legge – ove si assegna ad una «legge costituzionale» il compito di delineare i «principi» nel cui rispetto la legge ordinaria è chiamata a definire il «contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni».

A prima lettura sembrerebbe un rinvio ad una *futura* legge costituzionale⁴⁴, allo stesso modo che è ad una *futura* legge ordinaria “rinforzata” – *recte*, approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere – che si fa riferimento nel medesimo contesto per le determinazioni appena richiamate. L'art. 81 rinnovato parrebbe così ricordare da presso la (già rammentata) previsione del primo comma dell'art. 137 Cost., nella quale si registra un analogo rinvio-riserva di legge costituzionale per stabilire «le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici

⁴³ La precisazione è di G. SCACCIA, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO e G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, ne *Il Filangieri*, Quad. 2011, 2012, 225, in nt. (30).

⁴⁴ In questo senso, v. F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in www.rivistaaic.it, 2012, 2.

della Corte», cui s'aggiunge, nel comma successivo, un parallelo rimando alla legge ordinaria per la definizione delle «altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte».

Senonché, andando un po' più avanti nella lettura del testo ci si avvede che è la stessa legge costituzionale n. 1 del 2012 a raccogliere il rinvio operato dal sesto comma dell'art. 81 da essa introdotto, là ove (segnatamente all'art. 5), smessi i panni della legge di revisione, si presenta come "semplice" legge costituzionale, fissando gli ambiti di disciplina della legge rinforzata prima ricordata. In pratica, quello effettuato dalla legge di revisione è un *rimando a sé medesima*, la cui impersonalità, piuttosto che da sindrome schizofrenica, è dovuta proprio al fatto che è formalmente la Costituzione, seppur nel testo revisionato dalla legge in esame, ad operare il rinvio, mentre è la stessa legge, ma nella parte che non tocca il testo della Costituzione, a raccogliero⁴⁵.

Ad ingarbugliare ulteriormente la matassa è la disciplina riguardante la principale deroga al principio di equilibrio di bilancio, vale a dire il ricorso all'indebitamento, che il secondo comma del nuovo art. 81 consente «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

Ebbene, proprio con riferimento a quest'ultima eventualità era possibile seguire una duplice strada nell'implementazione del dato costituzionale: o lasciare che il presupposto fattuale della decisione derogatoria restasse definito, sul piano normativo, dalla clausola categorica generale, chiamata poi ad essere declinata in concreto dalle Camere in sede di autorizzazione al ricorso all'indebitamento – un po' sulla falsariga del modello ex art. 77 della Costituzione in tema di decretazione d'urgenza⁴⁶ – oppure affidare la definizione della tipologia degli eventi legittimanti alla legge ordinaria e, segnatamente, alla legge-quadro prevista al comma 6 dell'art. 81 Cost., il cui carattere di «legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale» e a competenza specializzata, parrebbe, quantomeno a tutta prima, mettere al riparo da "troppo facili" interventi legislativi in deroga⁴⁷.

La strada seguita è stata invece un'altra.

È, infatti, la stessa legge cost. n. 1 del 2012 ad effettuare una prima specificazione tipologica del "criterio valvola" degli «eventi eccezionali», i quali vengono dalla stessa definiti in termini di «gravi recessioni economiche, [...] crisi finanziarie e [...] gravi calamità naturali [...] al verificarsi de[ll]e quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tener conto degli effetti del ciclo economico» (art. 5, *lett. d*). Il fatto è, però, che essa lo fa nella parte in cui attribuisce quel medesimo compito definitorio alla legge-quadro. Il percorso delimitativo e di progressiva specificazione sembra così articolarsi su distinti piani e momenti: a) l'art. 81, sesto comma, della Costituzione, introdotto dalla revisione operata dalla legge cost. n. 1 del 2012, ove compare la clausola generale degli eventi eccezionali; b) la stessa legge costituzionale n. 1 del 2012, in veste questa volta di "altra" legge costituzionale, che determina una prima tassonomia; c) la legge-quadro ordinaria che concorre, forse, a definire le voci di quella classificazione (magari statuendo quando una recessione o una calamità possano dirsi gravi, cosa debba intendersi per crisi finanziaria, ecc.); d) l'autorizzazione parlamentare a ricorrere all'indebitamento, nella quale le Camere dovranno verificare la rispondenza (e sussumibilità) della singola vicenda congiunturale ad una delle ipotesi indicate nella normativa costituzionale e legislativa di riferimento.

Un bell'intreccio, non c'è che dire.

A ciò si aggiunge un ultimo elemento di indeterminatezza.

In ordine alla decisione parlamentare di fare ricorso al debito, il nuovo art. 81 parla di «previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti», senza tuttavia indicare

⁴⁵ Aderisce a questa ricostruzione anche N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO e G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 106, in nt. (11).

⁴⁶ Propone la medesima analogia anche G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 234, che osserva, però, che nel caso in esame il carattere maggiormente obiettivo dell'"evento eccezionale" rispetto al "caso straordinario di necessità ed urgenza" dovrebbe mettere al riparo dalla deriva assimilazionista del presupposto di fatto in valutazione integralmente politica, che ha caratterizzato la prassi applicativa dell'art. 77 Cost.

⁴⁷ Sulla questione della vincolatività della legge-quadro nei riguardi della legge di bilancio v. l'accento fatto in chiusura del paragrafo. Sulla natura della legge-quadro (formula che qui si è preferito all'altra di "legge organica", pure largamente utilizzata) e, in particolare, sulla sua capacità di vincolare le scelte future in tema di manovra di bilancio sono state avanzate tesi anche diametralmente opposte, una raccolta delle quali si può ora vedere in N. LUPO, *La revisione*, cit., 106 e ss. (il quale, peraltro, propende per la qualificazione di "legge organica" in grado di prevalere sulle leggi ordinarie).

con certezza la forma che essa deve assumere. Ci si chiede: si tratta di una legge, come quella di cui al comma 6 dell'art. 81, oppure di una deliberazione non legislativa?⁴⁸

La questione ricorda da vicino la *querelle* – sviluppata soprattutto in occasione di autorizzazione alla partecipazione a conflitti armati da parte delle nostre forze armate – circa l'interpretazione da darsi all'art. 1, comma primo, *lett. a)*, della legge n. 25 del 1997, nel quale si prevedeva che al Ministro della difesa spettasse il compito di attuare «le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo, sottoposte all'esame del Consiglio Supremo di difesa e approvate dal Parlamento». L'espressione «approvate dal Parlamento» lasciava in effetti impregiudicata la forma dell'approvazione parlamentare, non essendo esplicitamente richiesta la veste legislativa. Ed in quel caso – a mio parere, giustamente – la prassi parlamentare si è decisamente orientata per la forma non legislativa, mediante l'approvazione di mozioni o risoluzioni di sostegno alle missioni militari da parte di ciascuna Camera. Del resto, in quella circostanza – come già mi è capitato di osservare – gli indubbi vantaggi dell'approvazione in forma non legislativa, assieme alla maggiore conformità al dettato normativo complessivo, non lasciavano molti dubbi sulla scelta preferibile⁴⁹.

Sarebbe, questa, una soluzione auspicabile anche nel nostro caso? Azzarderei ancora una risposta positiva.

Anche a non voler dar peso ad indizi di carattere lessicale⁵⁰, si tratta di considerare il fatto che la definizione del presupposto legittimante l'autorizzazione all'extra-deficit è, come s'è detto, spartita fra Costituzione, (altra) legge costituzionale e legge-quadro. Invero, ove la determinazione della condizione fattuale per la decisione sul ricorso al mercato finanziario fosse rimasta a livello costituzionale – clausola generale scritta in Costituzione e ulteriore definizione da parte della legge costituzionale – l'opzione legislativa sarebbe risultata percorribile, anzi preferibile, tenendo conto del fatto del controllo del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione. Ma, in quanto parte di quella determinazione risulta affidata alla disciplina della legge-quadro prevista dal comma sesto dell'art. 81, si pone il problema della sua capacità di condizionamento nei riguardi delle autorizzazioni parlamentari che volessero ad essa sottrarsi. Difatti, se è vero che la legge-quadro si presenta come legge rinforzata, a causa del vincolo costituzionale dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, è altrettanto vero che identico rafforzamento caratterizza anche l'autorizzazione parlamentare all'indebitamento. Ed allora, quest'ultima, potrebbe ben derogare alla prima, con la conseguenza di un evidente pregiudizio alla tenuta complessiva del meccanismo decisionale (comunque eccessivamente pletorico) disegnato dalla nuova disciplina costituzionale⁵¹.

Il fatto, poi, di perdere – ove la deliberazione parlamentare venisse assunta in forma non legislativa – l'importante istanza di controllo rappresentata dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione, potrebbe essere in parte compensato dall'intervento presidenziale in occasione della promulgazione della legge di bilancio. Allo stesso modo, come è stato ben osservato, l'impossibilità dell'intervento del giudice delle leggi sulla deliberazione autorizzatoria sarebbe solo in prima battuta, giacché la Corte verrebbe a co-

⁴⁸ Propende per la soluzione duplice ancora G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO e G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 232 ss., il quale, guardando esclusivamente alla questione del rapporto fra autorizzazione all'extra-deficit e decisione di bilancio, osserva che la soluzione legislativa pone il problema dell'eventuale incorporazione della clausola autorizzatoria nella stessa legge di bilancio, con conseguente o eccessivo irrigidimento della scelta di bilancio o, per contro, il declassamento della clausola, in seguito all'approvazione a maggioranza semplice dell'intera legge di bilancio in cui risulta inserita. Il che dovrebbe indurre a preferire la non incorporazione che, per converso, è imposta come unica soluzione possibile dalla tesi dell'autorizzazione in forma non legislativa. Ad ogni modo, conclude l'A., sia nell'una che nell'altra ipotesi la «conclusione [...] non muta: lo scrutinio di legittimità costituzionale della legge di bilancio in "extra-deficit" richiederà il preliminarmente accertamento della regolarità formale dell'autorizzazione camerale e della sua conformità alla legge rinforzata» (233).

Reputa, invece, decisamente preferibile l'adozione della veste non legislativa N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO e G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 130 ss., il quale peraltro ritiene compito della legge-quadro «delimitare i caratteri formali [...] della delibera con cui le Camere autorizzano il ricorso all'indebitamento» (131).

⁴⁹ Sia consentito qui rinviare nuovamente a P. CARNEVALE, *Il ruolo del Parlamento e l'assetto dei rapporti fra Camere e Governo nella gestione dei conflitti armati. Riflessioni alla luce della prassi seguita in occasione delle crisi internazionali del golfo persico, Kosovo e Afghanistan*, in P. CARNEVALE (a cura di), *Guerra e Costituzione*, cit., 77 ss.

⁵⁰ N. LUPO, *op. ult. cit.*, 132 osserva in proposito che in altri tre commi dell'art. 81 revisionato il legislatore di revisione si fa carico di precisare con quale strumento la delibera vada assunta. È il caso, in particolare, dei commi quarto, quinto e sesto, con riferimento – rispettivamente – all'approvazione (con legge) di bilancio e rendiconto; alla concessione (con legge) dell'esercizio provvisorio; e alla definizione di alcuni elementi per dare attuazione alla riforma (con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di Camera e Senato [...]).

⁵¹ Osserva ancora N. LUPO, *op. e loc. ult. cit.*, che il compito della legge-quadro di dettare «norme di tipo ordinabile e di carattere tendenzialmente stabile» mal si concilia con il compito di «disporre, con riferimento al singolo anno, l'autorizzazione all'indebitamento».

noscere degli eventuali profili di illegittimità della stessa in sede di scrutinio della legge di bilancio, sulla quale dovrebbero rifluire i vizi della prima⁵², che si atterrebbe in sostanza a suo presupposto materiale⁵³.

Il problema della giustiziabilità semmai, più che riguardare la forma della decisione parlamentare, trova fondamento in ben altri fattori interdittivi che vanno, dalla mancata introduzione del ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti o delle minoranze parlamentari a presidio dell'art. 81⁵⁴, alle molteplici difficoltà che si frappongono ad uno scrutinio effettivo per violazione del principio del pareggio di bilancio ad opera del giudice costituzionale⁵⁵. Ne consegue che l'adozione della forma non legislativa per l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento non sembrerebbe andare incontro – a conti fatti – a significative controindicazioni.

Per tutto questo, l'opzione ermeneutica favorevole alla ipotesi di atto complesso bicamerale, cioè di deliberazione concorde delle due Camere ottenuta mediante la soggezione ad una procedura collegata di approvazione dell'atto di indirizzo, secondo l'impostazione per tempo elaborata da autorevole dottrina⁵⁶, parrebbe nel nostro caso complessivamente più ragionevole.

Ciò detto, resta un'ultima questione cui dedicare un accenno in conclusione del discorso sin qui svolto.

Invero, se quanto detto può assicurare un assetto meglio definito al rapporto fra legge-quadro e autorizzazione al ricorso all'extra-debito, rimane invece aperto il problema della relazione fra legge-quadro e legge di bilancio, tenendo conto del fatto che alla prima è assegnato il compito di disciplinare il «contenuto» della seconda (art. 5, comma 2, l. cost. n. 1 del 2012). Tale competenza evidentemente suppone la capacità della legge-quadro di esprimere capacità di condizionamento nei confronti della legge di bilancio, atteggiandosi a fonte sulla produzione rispetto ad essa. Ciò dovrebbe essere assicurato dal carattere, per dir così, rafforzato della legge-quadro la quale, come visto, ha l'obbligo costituzionale di attingere alla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, a differenza della legge di bilancio che resta soggetta alla regola ordinaria della maggioranza semplice.

Senonché, pur non volendo accedere alle tesi che negano alla legge-quadro capacità di resistere a modifiche o semplicemente a deroghe ad opera di leggi ordinarie successive⁵⁷ o che la circoscrivono solo ad alcuni suoi profili competenziali⁵⁸, a me pare che possa nutrirsi più di un dubbio sulla sua capacità di tenuta nei riguardi delle singole leggi di bilancio annuali che ne costituiscono *in parte qua* l'oggetto proprio della sua disciplina. Prescindendo dall'osservazione per cui, quantomeno a partire dalla riforma elettorale del 1993, «non è poi molto difficile per chi governa ottenere la maggioranza assoluta»⁵⁹ e che, pertanto, la stessa *ratio* «di assicurare un qualche coinvolgimento delle forze di opposizione»⁶⁰, sottesa alla scelta per la maggioranza qualificata, va in sé ridimensionata, dipendendo sostanzialmente dal grado di coesione della maggioranza, resta il fatto che quella che la riforma costituzionale delinea per la legge-quadro non è una vera riserva di procedimento, ma più semplicemente un aggravio del *quorum* deliberativo, il cui raggiungimento non è certo precluso alla legge di bilancio. Tanto più ove si consideri il rilievo politico ed il carattere assolutamente centrale che tale legge ha nella complessiva manovra di finanza pubblica annuale. E quindi – mi chiedo – laddove la legge di bilancio venisse approvata a maggioranza assoluta, come potrebbe impedirsi ch'essa possa

⁵² G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 234.

⁵³ Sulla complessa e poco studiata figura del vizio del presupposto della legge v. A. CERRI, *Sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 420 e F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, II, *Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale*, Milano, 1970, 151 ss.; nonché pure, se si vuole, P. CARNEVALE, *Vizio della condizione soggettiva del legislatore e legittimità della legge*, Roma, 1999, 1 ss.

⁵⁴ Una notazione sul punto, già prima dell'approvazione della legge di revisione dell'art. 81 Cost., può leggersi in N. LUPO, *Così situazione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 10/2011, 4-5.

⁵⁵ Approfondite considerazioni al riguardo possono leggersi in G. SCACCIA, *La giustiziabilità*, cit., 239 ss. Per interessanti notazioni sul punto della sindacabilità della legge di bilancio, sotto il profilo della impossibilità di creare un vuoto normativo non supportabile, v. per tempo M. RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milano, 1983, 142 ss.

⁵⁶ Cfr. L. ELIA, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Raccolta di studi sulla Costituzione*, II, Milano, 1958, 421 e, più di recente, D. NOCILLA, voce *Atti bicamerali non legislativi*, in *Enc. del dir. Agg.*, I, 1997, 183.

⁵⁷ In tal senso specialmente R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.federalismi.it, 2/2012, 47.

⁵⁸ Cfr. A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2, 7/2012, 11, il quale peraltro nega che essa possa essere destinataria di una vera e propria riserva di competenza, con la conseguenza di consentire che «una qualsiasi legge, non approvata a maggioranza assoluta, potrà quindi contenere queste disposizioni, con la particolarità che in tal caso esse potranno essere liberamente disattese da leggi successive».

⁵⁹ Così ancora A. BRANCASI, *op. ult. cit.*, 11.

⁶⁰ N. LUPO, *La revisione costituzionale*, cit., 134.

assumere contenuti divergenti dalle statuizioni poste dalla legge-quadro? Quest'ultima, nel suo compito di disciplinare il contenuto della legge di bilancio potrebbe mai vantare una riserva di competenza nei confronti della singola legge di bilancio, che come ogni legge, nel suo darsi contenuto, pur in concorso con altri atti, compie ciò che non può non compiere, autodefinendosi e realizzando se stessa? E, infine, onde assicurare tenuta alla legge-quadro bisognerebbe forse (continuare ad) affidarsi alla virtuosità della prassi⁶¹ oppure alla speranza che la dottrina e la giurisprudenza guardino con meno scetticismo alla dottrina dei c.d. autovincoli legislativi⁶²?

7. La revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Dei molti problemi sollevati

Arrivati questo punto, è tempo di passare a considerare la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, con la quale – com'è noto a tutti – è stato complessivamente revisionato il titolo V della seconda parte della Costituzione; legge, le cui peculiarità hanno spinto a procedere ad una analisi avulsa dal criterio della trattazione cronologica sin qui seguito.

Il primo aspetto da rilevare è la particolare congiuntura politico-istituzionale nella quale la legge viene approvata e vede poi concludersi il suo procedimento di formazione. L'approvazione definitiva, a maggioranza assoluta, si ha in data 8 marzo 2001, in un clima politico caratterizzato da un dibattito estremamente acceso e fortemente conflittuale, segnato da una contrapposizione frontale fra i due principali schieramenti, tale da assicurare alla riforma un consenso ristrettissimo, pari, alla Camera, a soli quattro voti di scarto rispetto alla soglia minima richiesta. Causa non secondaria di tutto questo è l'incipiente appuntamento elettorale, posto che proprio il giorno successivo all'approvazione della legge viene adottato, dal Presidente della Repubblica, il decreto di scioglimento delle Camere con cui si avvia a chiudersi la (lunga) XIII^a legislatura. Insomma, un approdo, non solo all'ultimo voto, ma anche al fotofinish.

In questo modo, però, la legge costituzionale avrebbe potuto vedere concluso il suo processo formativo nella legislatura successiva a quella di approvazione, stante il fatto che l'art. 138 della Costituzione prevede, come noto, un termine di tre mesi per la richiesta di *referendum* popolare sulla legge approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta. *Referendum* che in questo caso – e questa è davvero una peculiarità assoluta, visto che si tratta della sua "prima volta" nella storia repubblicana – è puntualmente richiesto (con la particolarità di cui dirò fra un attimo) e, indetto per il 7 di ottobre – a ben sette mesi di distanza dall'avvenuta approvazione – viene a svolgersi in una situazione politica diametralmente opposta a quella in cui la legge ha visto la luce, giacché l'allora opposizione è divenuta nel frattempo maggioranza⁶³. In tale contesto, tuttavia, non si verifica il prevedibile effetto di trascinarsi dell'esito referendario ad opera di quello elettorale – cosa che, a parti politiche rovesciate, si avrà invece nel 2006 – e la consultazione popolare si conclude con l'approvazione della legge. Ciò, peraltro, anche per lo scarso impegno nella campagna referendaria dimostrato dalla nuova maggioranza, la cui opposizione alla riforma costituzionale era fondata più sull'accusa di insufficienza che non sull'effettiva contrarietà alla stessa.

Non solo – e questa è un'altra singolarità di rilievo – la consultazione referendaria è frutto di una duplice iniziativa: a promuoverla, infatti, oltre che – com'è nella logica dell'istituto – i parlamentari (*recte*, senatori) di opposizione, sono anche quelli di maggioranza. Ciò con un'evidente torsione della *ratio* del *referendum* ex art. 138 che, da oppositivo, si trasforma in questa seconda ipotesi in strumento di acquisizione del *placet* popolare, a maggior conforto della riforma costituzionale approvata. Insomma, un *referendum* in funzione, non già di contrapposizione con la scelta operata in sede parlamentare, bensì di legittimazione di quest'ultima, secondo una prospettiva di trasformazione plebiscitaria dell'uso dello strumento⁶⁴, che la nostra

⁶¹ Secondo quanto già accaduto, in materia, in seguito all'approvazione delle riforme in tema di contabilità di stato *ex legibus* nn. 468 del 1978 (e successive modificazioni) e 196 del 2009, le quali sono andate molto vicine «ad assumere, nella pratica, un ruolo non troppo dissimile da quello della legge organica: e ciò grazie a letture convergenti di Camere, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, anzitutto quanto alle modalità di quantificazione e copertura degli oneri» (N. LUPO, *La revisione*, cit., 114-115 ed *ivi* ulteriori richiami).

⁶² Tema assai caro a Stefano Maria Cicconetti, per il quale v. da ultimo *Le fonti del diritto italiano*, cit., 61 ss.

⁶³ Per talune considerazioni sul punto sia consentito il rinvio a P. CARNEVALE, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del referendum sulla legge di riforma del titolo V^o della seconda parte della Costituzione. Qualche riflessione ex post su taluni problemi procedurali ex ante (che possono riproporsi)*, in *Quad. cost.*, 2003, 552 ss.

⁶⁴ In tal senso, v. fra i molti M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Tomo I, 2. Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, 7, in nt. 12, nonché R. ROMBOLI, *Il refe-*

dottrina aveva poco tempo prima paventato quale effetto non desiderabile del suo tramutarsi in “passaggio obbligatorio” del procedimento di revisione costituzionale, secondo la previsione delle due leggi costituzionali “in deroga” n.1 del 1993 e n. 1 del 1997 (di cui si dirà fra un attimo)⁶⁵.

Ad incidere, verosimilmente, assieme al clima di forte conflittualità fra le forze politiche, il quale può aver contribuito a riversare una logica competitiva fra le due parti anche sull’uso *referendum* costituzionale, anche la maggioranza di strettissima misura ottenuta – come s’è detto – in occasione dell’approvazione della legge di revisione costituzionale, che ha fatto avvertire alla (*exigua*) *maior pars* del Parlamento la necessità di un ricorso al popolo atto – in certo qual senso – a colmare il *deficit* di legittimazione dovuto alla limitatezza del consenso e, fors’anche, a rispondere alla peculiare situazione di carenza di rappresentatività in cui versano le Camere in stretta prossimità della loro rinnovazione⁶⁶.

D'altronde, non si può neppure del tutto trascurare – e la vicenda in esame l’ha per la prima volta proposto all’attenzione – che l’iniziativa referendaria “plurale”, anche in presenza di una richiesta il cui quesito è bloccato e non può in alcun modo essere diversamente confezionato dai promotori, piuttosto che essere bollata come segnale di un esibizionismo privo di conseguenze sul piano giuridico, può invece spiegarsi alla luce dell’interesse qualificato che ciascun soggetto legittimato ha a vestire i panni del promotore. Proporre un *referendum* costituzionale già promosso, infatti, può nascondere due utilità sostanziali, se si tiene conto del fatto che l’acquisizione della qualità di promotore, per un verso, consente di lucrare spazi di interlocuzione privilegiata nell’ambito della campagna referendaria, assicurati dalla c.d. legislazione elettorale di contorno; dall’altro, offre la possibilità di sollevare, come noto, conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato e, quindi, di adire la Corte costituzionale avverso atti o comportamenti lesivi dell’esercizio del diritto allo svolgimento del *referendum*. Insomma, tutt’altro che una superfetazione.

Certo, il fatto che nel 2006, riproducendosi buona parte delle condizioni esistenti nel 2001 – approvazione della revisione della seconda parte della Costituzione in un clima di fortissima contrapposizione fra maggioranza ed opposizione, avvenuta a ridosso della fine della legislatura, con *referendum* destinato a svolgersi dopo le elezioni – non vi sia stato un analogo “affollamento” nel proporre la consultazione popolare sulla legge costituzionale, può far pensare che un peso decisivo per la pluri-richiiesta l’abbia avuto la consapevolezza della inadeguatezza di una maggioranza strettissima per sostenere una (oltretutto ampia e significativa) riforma della Costituzione⁶⁷.

Tornando alla nostra legge di revisione, ai fini della presente analisi è di assoluto rilievo portare l’attenzione sulla sua caratteristica di legge di *riforma di un intero titolo della Costituzione*. Dopo essere entrata da tempo nel vocabolario della politica e nel mondo delle intenzioni non compiute, la riforma “organica” della Carta diventa una realtà proprio con la legge in esame, segnando un’evidente e significativa svolta nella prassi della revisione costituzionale, sin lì contrassegnata da interventi puntuali di modifica di singoli spostati costituzionali⁶⁸.

rendum costituzionale nell’esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma, <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/138cost/index.html>, 8 s. Diversamente G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, 316 ss., il quale vede nell’ipotesi di una richiesta di *referendum* ad opera della maggioranza parlamentare, piuttosto che un sintomo di un utilizzo in senso plebiscitario dello strumento referendario, un modo per recuperare il gap di rappresentatività dovuto alla formula maggioritaria e, quindi, in definitiva «per “recuperare”, nell’ambito della democrazia plebiscitaria, la rigidità costituzionale» (*ivi*, 318).

⁶⁵ Il rilievo è abbastanza diffuso in dottrina. Fra i primi e più consapevoli assertori va senz’altro ricordato Sergio Panunzio per il quale può vedersi, fra i tanti luoghi, S. P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l’innovazione costituzionale in Italia.: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. CERVATI – S.P. PANUNZIO – P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l’innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001, 124 ss. Per una ricostruzione complessiva del pensiero dello studioso sul punto v. A. DE PETRIS, *Il referendum costituzionale nel pensiero di Sergio P. Panunzio*, in F. CERRONE e M. VOLPI (a cura di), *Sergio Panunzio. Profilo intellettuale di un giurista*, Napoli, 2007, spec. 389 e ss. (cui *adde*, sempre nello stesso volume, L. PESOLE, *Il referendum costituzionale nel pensiero di Sergio Panunzio e nella prassi*, 301 ss.).

⁶⁶ Un accenno in questo senso può leggersi in G. FERRI, *Il referendum nel procedimento di revisione costituzionale*, cit., 321.

⁶⁷ Sull’assoluta discontinuità della legge di revisione del titolo V rispetto a precedenti casi di revisione a maggioranza ristretta richiama l’attenzione S. STAIANO, *La legge di revisione*, cit., 17 ss., il quale sottolinea che in quelle occasioni «il mancato conseguimento della maggioranza dei due terzi [...] non si colloca sulla linea di tensione maggioranza/opposizione, ma deve piuttosto ascrivere alla difficoltà quasi materiale di ottenere l’assenso di una quota tanto estesa di parlamentari in collegi tanto numerosi quali le Camere parlamentari in Italia» (*ivi*, 17-18).

⁶⁸ Di un affermarsi prepotente, dopo un trentennio di riforme costituzionali “mirate”, di una cultura della “grande” riforma, nutrita dall’idea che una radicale revisione della Legge fondamentale avrebbe avviato a soluzione alcuni inveterati problemi che si imputavano alla Carta originaria» parla A. D’ATENA, *La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma*, in M. D’AMICO e B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 696.

Invero, sotto questo profilo la legge n. 3 del 2001 poteva vantare – come si sa – due precedenti – non andati a buon fine – nei procedimenti di revisione organica della seconda parte della Costituzione prefigurati dalle due leggi costituzionali n. 1 del 1993 (“Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale”) e n. 1 del 1997 (“Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali”). Quel che qui interessa notare è che essi si accompagnavano ad una modifica, sia pur in forma di deroga-sospensione, dello stesso art. 138 Cost., secondo la duplice direttrice di semplificazione(-accelerazione) del procedimento parlamentare di approvazione – mercé l’elisione della ipotesi della maggioranza dei due terzi, il contingentamento dei tempi e l’esclusione di questioni pregiudiziali, sospensive, ecc. – e di combinato rafforzamento del ruolo popolare, con l’introduzione dell’obbligo di *referendum* sulla legge di revisione, con l’aggiunta, nella sola legge del 1997, del *quorum* di validità pari alla metà più uno degli aventi diritto.

Al di là di ogni altra considerazione a riguardo⁶⁹, va sottolineato che tale modificazione – che restava circoscritta ai soli interventi di revisione in parola, effettuati i quali essa avrebbe ceduto il passo al ritorno dell’art. 138 nel suo tenore originario – tendeva ad accreditare l’idea della inadeguatezza di quest’ultimo a veicolare ampi processi di riforma costituzionale, in quanto vocato a consentire solo revisioni puntuali e circoscritte. A corroborare una simile lettura veniva, peraltro, utilizzata *ex post* proprio la vicenda referendaria innestata nel procedimento di revisione del titolo V, nella quale – come s’è detto – la torsione plebiscitaria subita dall’istituto, in ragione dell’utilizzo in funzione di legittimazione della scelta parlamentare, sembrava echeggiare da presso il senso dell’obbligo referendario previsto nelle due leggi costituzionali del ‘91 e del ‘97⁷⁰. Non solo, una analoga tendenza si registrava, non a caso, nel testo della riforma costituzionale dell’intera seconda parte della Costituzione, approvata dalle Camere nel 2005 e poi respinta dal corpo elettorale nel *referendum* del giugno del 2006, là ove si prevedeva la eliminazione del terzo comma dell’art. 138 e con essa la rimozione del principale ostacolo previsto in Costituzione al ricorso alla consultazione referendaria su leggi costituzionali.

Insomma, quel che nel recente passato era stato avvertito come una mèta raggiungibile solo a prezzo di un mutamento dell’art. 138 della Costituzione, nel caso in esame era stata raggiunta nel rispetto, invece, del procedimento lì previsto, a prezzo però – s’è detto – di una evidente forzatura discendente dal superamento di un suo implicito limite logico, rappresentato dalla esigenza di puntualità, specificità, attinenza «ad un determinato istituto, ad un singolo tema»⁷¹ della legge di revisione costituzionale. Proprio su questo punto si attesterebbe – a stare all’orientamento in esame – la linea di discriminazione fra revisione – ammissibile – e riforma della Costituzione – inammissibile.

A sostegno di questa impostazione viene richiamato il requisito di necessaria omogeneità del quesito referendario, elaborato – come si sa – dalla giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, ma estensibile anche a quello costituzionale in ragione della comune esigenza di tutela della libertà di voto ex art. 48 Cost., peculiarmente sotto il profilo della salvaguardia della genuinità dell’espressione della volontà popolare⁷². In presenza di una tale necessaria garanzia, graverebbe «su chi esercita l’iniziativa legislativa costituzionale il dovere di strutturare il progetto di legge di revisione costituzionale in maniera tale da garantire, nell’esercizio del voto, la libertà di scelta del cittadino e, quindi, l’effettiva realizzazione della sovranità popolare»⁷³. Del resto, *referendum* costituzionali disomogenei finireb-

⁶⁹ Per una disamina molto critica v. riassuntivamente S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano* cit., 125 ss. Un’analisi molto minuziosa può leggersi in G. FERRI, *Il referendum*, cit., 196 ss. e 222 e ss.

⁷⁰ Così, fra gli altri, R. ROMBOLI, *Il referendum*, cit., 8, il quale parla di avvicinamento alle «leggi costituzionali che prevedevano procedure speciali di revisione costituzionale».

⁷¹ Così G. FERRARA, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in www.costituzionalismo.it, 1/2004, 1. Nello stesso senso v. anche ID., *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, 1449 ss.

⁷² Questa tesi è stata vigorosamente sostenuta, in più luoghi, da Alessandro Pace per il quale si v.: A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo o il presidenzialismo?*, in *Studi parl. e di pol. Cost.*, 1995, 5 ss. e 15; ID., *Processi costituenti italiani 1996-97, e L’instaurazione di una nuova Costituzione*, ambo ora in A. PACE, *Potere costituente, Rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, risp. 215 e 153-154 con in nt. (111) indicazioni di dottrina conforme, cui adde A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur. it.*, XXVII, 2, A. D’ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in www.issirfa.cnr.it; I. NICOTRA, *Le zone d’ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in AA. VV., *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull’ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di R. Pinardi, Torino 2007, 275 ss.; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell’esperienza repubblicana*, cit., 13 ss., ed *ivi* ulteriori indicazioni.

⁷³ A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-97*, cit., 215, che altrove aggiunge che una tale esigenza non verrebbe meno neppure «in caso di approvazione della legge di revisione costituzionale con la maggioranza dei due terzi [... giacché] solo *ex post* – e cioè solo dopo che la legge costituzionale sia stata votata anche per la seconda volta - si potrà sapere che su quella data legge costituzionale non ci potrà essere l’intervento popolare» (A. PACE, *L’instaurazione di una nuova costituzione*, cit., 154, in nt. (113*)).

bero, da un verso, per indurre l'elettore a porsi dinanzi al quesito secondo logiche di schieramento, privando così lo strumento popolare della sua funzione di valore aggiunto⁷⁴, e dall'altro per fuorviarne l'attenzione «in virtù dell'effetto "trainante" svolto da un particolare aspetto della riforma, sul quale ad esempio si è specificamente concentrata la campagna elettorale»⁷⁵.

Si assisteva così, nel nostro caso, ad un singolare processo di deriva semantica del termine "organico": da qualificazione di stampo tendenzialmente virtuoso, che testimonia armonia e visione sistematica – nel linguaggio comune – ad attestato di viziosità e di eccesso – nel vocabolario dei giuristi.

Ora, nonostante gli argomenti addotti e il favore di autorevole dottrina, la tesi contraria alla possibilità di revisioni costituzionali organiche non persuade assolutamente.

A parte la considerazione per cui in talune situazioni la revisione organica parrebbe più che una scelta una necessità⁷⁶, vale innanzitutto osservare come paia costituzionalmente apodittico l'assunto per cui la revisione costituzionale non potrebbe che essere puntuale, limitata ad un singolo istituto o materia. Dove ancorare in Costituzione e segnatamente nella previsione dell'art. 138 siffatta limitazione? O comunque quale fondamento sarebbe possibile rivendicare ad essa?

In tema di latitudine della operazione di revisione costituzionale, com'è abbastanza noto, si è sostenuta l'esistenza di limiti di "capienza" sulla base: o di esigenze logiche, fondate sul fatto che rivedere "secondo concetto" significa apporre modifiche ad un testo, supponendo «*la persistenza di quel testo* o di ciò che è essenziale in quel testo»⁷⁷; o di costruzioni dogmatiche, sia pur aggrappate alla previsione dell'art. 139 della Costituzione, secondo cui il limite di portata della revisione andrebbe individuato nell'essenza di valore depositata nel testo costituzionale e raffigurata dal nucleo essenziale dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale⁷⁸.

Sia come sia di tali impostazioni⁷⁹, il requisito della puntualità, pur mostrandosi dotato di un qualche valore sul piano dell'opportunità, non pare davvero esibire il carattere della necessità. Immaginarlo come implicito ed immanente al procedimento dell'art. 138, senza suffragare l'asserzione con qualche elemento di prova o facendo leva su di una *intentio* dei padri costituenti che non risulta trasfusa nella previsione medesima, ha un po' il sapore di un'opzione fondamentalmente ideologica o in via esclusiva politicamente orientata.

Peraltro, muovere dalla definizione della revisione costituzionale come operazione "in emendamento" del testo della Costituzione per trarvi la necessità che la modifica apportata alla Carta dalla legge ex art. 138 sia vincolata al rispetto del limite proprio dell'emendamento parlamentare, cui si confà la natura di strumento di riforma di un testo normativo «che ovviamente può riguardare più disposizioni, più articoli, a condizione però che riguardino un solo oggetto, un solo istituto»⁸⁰, non appare persuasivo. Ciò essenzialmente perché quella qualificazione "in emendamento", innanzitutto non trova alcun riscontro né in Costituzione – ove si parla semplicemente di revisione costituzionale – né nelle stesse leggi di revisione, nella cui intitolazione compaiono semmai termini quali modifica, revisione, riforme, ma non certamente emendamento. Del resto, neppure si può trascurare che, di là da suggestioni di stampo anglosassone, l'emendamento apportato al testo della Carta costituzionale è opera di un autonomo atto legislativo e non si colloca all'interno del procedimento elaborativo del testo normativo che si vuole modificare; onde far valere anche per l' "emendazione *ab extra*" i limiti logici e giuridici (ahimé, sappiamo quanto oltretutto permeabili) che valgono per quella "ab *intra*" non sembra convincente. Senza poi dire che l'espressione "in emendamento del testo costituzionale" è descrittiva e sta a designare l'obiettivo e la direzione dell'intervento di revisione, ma non certo vuole alludere ad una specifica figura o istituto del diritto parlamentare.

D'altro canto, fondare il requisito della puntualità «sulla natura stessa dei lavori delle Camere», da cui dedurre che «le riforme non possono che essere di quella "semplicità" che un dibattito in Assemblea può

⁷⁴ V. A. D'ATENA, *La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma*, cit., 697.

⁷⁵ V. ANGIOLINI, *Referendum, potere costituente e revisione costituzionale*, in *Jus*, 1996, 329.

⁷⁶ Cfr. in tale senso specialmente S. P. PANUNZIO, *Le vie e le forme dell'innovazione costituzionale*, cit., 126 ss., il quale formula l'ipotesi di una riforma in senso presidenzialista della forma di governo alla quale dovrebbe necessariamente seguire un rafforzamento e del sistema delle autonomie e della posizione dell'opposizione parlamentare.

⁷⁷ Così F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e sui suoi possibili limiti*, in AA.vv., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, 2005, 621.

⁷⁸ Costruzione, come ognuno sa, accreditata anche dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 1146 del 1988.

⁷⁹ Per la critica più consapevole v. per tutti S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 84 ss.

⁸⁰ V. G. FERRARA, *Revisione e Costituzione*, cit., 1453.

soportare»⁸¹, significa costruire un vincolo di contenuto che, lungi dal riguardare la sola revisione costituzionale, si proietterebbe su ogni prodotto legislativo, condizionandone la legittimità⁸² e, per converso, non potrebbe predicarsi per atti normativi non di origine parlamentare, per i quali invece risulta positivamente richiesto – come *referendum* abrogativo e decreto-legge. Non solo, a quest'ultimo proposito non può mancarsi di sottolineare che, proprio con riferimento ad un atto di provenienza parlamentare per il quale risulta oggi affermato – vale a dire la legge di conversione del decreto-legge – esso pare trovare fondamento in esigenze tutt'affatto diverse⁸³.

Di maggior spessore, e più utilizzato, appare l'argomento che vuole agganciato il limite in parola con l'esigenza della necessaria omogeneità del quesito referendario. Anche se dotato di maggiore persuasività esso, tuttavia, non è in grado di resistere alle obiezioni contrarie.

Di là dalle incertezze che circondano il concetto *de quo* e, quindi, dalla maggiore o minore latitudine del vincolo che esso vuole individuare, per prima cosa va osservato che, anche se costruita come una sorta di requisito naturale dell'istituto referendario, l'omogeneità contenutistica della richiesta di *referendum* attinge ad una naturalità che è stata tutta elaborata e modellata sulla figura del *referendum* abrogativo, di cui all'art. 75 della Costituzione.

Si badi bene, non si vuole qui evocare l'argomento della diversità di struttura, *ratio*, disciplina esistente fra i due istituti referendari; né eccepire che il limite della omogeneità applicato alle leggi costituzionali finirebbe per marcare una evidente differenziazione *secundum eventum* fra leggi di revisione approvate a maggioranza di due terzi – che ne verrebbero affrancate – e leggi adottate con la sola maggioranza assoluta, in quanto tutta basata sul verificarsi di circostanze – il raggiungimento della soglia più elevata o la mancata richiesta di *referendum* in caso di maggioranza assoluta – che non sono prevedibili *ex ante*, cioè al momento di presentazione della proposta di revisione, e che comunque l'art. 138 Cost. non sembra autorizzare⁸⁴. Ambo i rilievi, infatti, non paiono insuperabili, solo che si tenga conto che il primo è, a mio avviso, un po' tralaticciamente ripetuto, non avvertendosi che esso rischia in sé e per sé considerato di trasformarsi in un mero espediente retorico che confonde *demonstratum* e *demonstrandum*; mentre al secondo può agevolmente replicarsi che, nell'esperienza repubblicana dei primi vent'anni l'assenza di una legge che disciplinasse l'istituto del *referendum* popolare – come ognuno sa – obbligò le Camere a procedere a revisioni approvate con il consenso dei due terzi dei propri componenti, senza tuttavia che il raggiungimento di quella maggioranza fosse certo durante l'*iter legis*.

Altra, piuttosto, deve essere la prospettiva argomentativa da abbracciare per confutare la tesi in esame.

Bisogna in proposito rammentare che, a suo tempo, quando la Corte costituzionale ha coniato la nozione *de qua* nella storica sentenza n. 16 del 1978 ha inteso riferire direttamente ed in modo assai stretto l'omogeneità del *petitum* referendario alla peculiare struttura dilemmatica del quesito abrogativo. È, infatti, solo in quella specifica configurazione che si spiega e trova la sua ragione il richiamo al principio della libertà di voto, in sé riferibile e applicabile ovviamente ad ogni consultazione popolare.

Particolarmente utile, a riguardo, è il richiamo del noto passo della pronunzia del 1978 in cui la Corte esplicita il fondamento costituzionale del requisito della omogeneità, asserendo che a fronte di quesiti disomogenei, sia «*che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di*

⁸¹ Cfr. M. DOGLIANI, *La legislazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1041, il quale aggiunge che deve essere l'irrinunciabile «forma del procedimento parlamentare a determinare i caratteri della revisione e non viceversa».

⁸² Così F. MODUGNO, *Qualche interrogativo*, cit., 618-619.

⁸³ Si v. sul punto la recente decisione della Corte costituzionale n. 22 del 2012, che fa leva sul particolare rapporto che l'art. 77 delinea fra decreto-legge e legge di conversione, ritrovando così, quantomeno nell'esito di fondo di costringere la potestà legislativa parlamentare in sede di conversione al rispetto del requisito dell'omogeneità, una certa assonanza con la posizione espressa sul punto dagli ultimi Presidenti della Repubblica in occasione della promulgazione di leggi di conversione, ancorché decisamente differenti siano stati i referenti utilizzati nelle diverse circostanze da quest'ultimi. Su questo particolare profilo v., fra gli altri, S. M. CICONETTI, *Obbligo di omogeneità del decreto-legge e della legge di conversione*, G. SERGES, *La "tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, nonché per la questione della divaricazione parametrica fra sindacato della Corte e controllo presidenziale v. D. CHINNI, *Le "convergenze parallele" di Corte costituzionale e Presidente della Repubblica sulla limitata emendabilità della legge di conversione del decreto-legge*, tutti pubblicati in *Giur. it.*, 2013, risp. 2492, 2495 e 2499.

⁸⁴ Cfr. F. MODUGNO, *op. ult. cit.*, 620.

esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare "no", in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate (e vedendosi impedita la possibilità di proporre in questo senso ulteriori referendum, prima che siano trascorsi almeno cinque anni, data la preclusione disposta dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970): appare evidente come i risultati dell'esperimento referendario ne vengano falsati alla radice, per l'unico motivo che referendum diversi - e per se stessi ammissibili - sono stati conglobati a forza entro un solo contesto»⁸⁵.

In pratica l'omogeneità, che si traduce, sempre nel linguaggio della Corte, in (esistenza di una) matrice razionalmente unitaria della normativa proposta all'abrogazione popolare, è elemento identitario essenziale del *thema decidendum*, perché consente di individuare l'oggetto stesso su cui il corpo elettorale è chiamato ad esprimersi, la cui assenza si traduce senza residuo alcuno in pregiudizio di quella medesima possibilità di espressione.

Le cose stanno assai diversamente nel caso del *referendum ex art. 138 Cost.*, in cui l'elettore è chiamato a valutare l'opportunità di una determinata riforma costituzionale.

Per il *referendum* abrogativo la scelta è formalmente tra il *mantenimento* o l'*eliminazione* di una certa disciplina, cioè, in sostanza, è tra la *legge* e il suo *venir meno*; onde, la possibilità di individuare, in assenza di una relazione di tipo formale, l'oggetto normativo del quesito intorno ad un termine di riferimento unificante, che lo definisca obiettivamente, diventa di cruciale importanza – come visto – perché ne va della identificazione stessa dell'oggetto del decidere e, quindi, della capacità stessa di decidere alcunché (*voglio o non voglio mantenere cosa?*).

Il dilemma, invece, cui si è posti dinanzi nel caso del *referendum* previsto nel procedimento di revisione costituzionale è di tutt'altro tipo: non si tratta di volere o non volere una certa disciplina (quella recata dalla legge di revisione) *in sé e per sé considerata*; bensì di scegliere se il mutamento costituzionale proposto sia meglio o peggio rispetto all'assetto normativo preesistente. La domanda in cui sostanzia il quesito può quindi essere espressa nei seguenti termini: *volete la Costituzione che c'è o la sua novella?* L'opzione, perciò, non verte più su *un* oggetto normativo e non è più tra il suo permanere e la sua eliminazione; bensì riguarda *due* normative in competizione – quella costituzionale in essere e quella che eventualmente verrà a sostituirla – poste in raffronto fra loro. Ed allora, se questo è, la scelta che l'elettore è chiamato a svolgere è di tipo comparativo, di ponderazione tra i *pro* e i *contra* delle due discipline, di valutazione nel complesso dei "costi" e dei "benefici" della revisione rispetto al non revisionato per arrivare, poi, a preferire il vecchio assetto al nuovo o viceversa. È in questa contrapposizione che si risolve, senza residui, la definizione del senso e della portata della scelta referendaria – la sua «omogeneità» se si vuole – la cui identificazione, senza più richiedere quella previa (autonoma) determinazione dell'oggetto normativo che, nel *referendum* abrogativo, costituisce la materia esclusiva del prendere o lasciare prospettato all'elettore, è frutto del reciproco e parallelo riflettersi, l'una nell'altra, fra le due opzioni normative in alternativa fra loro. Insomma, il popolo nel *referendum ex art. 138 Cost.* non è tecnicamente chiamato a (dis)volere *qualcosa*, bensì ad esprimere il proprio gradimento su *qualcosa in relazione* (solo ed esclusivamente) *a qualcos'altro*⁸⁶.

Del resto, come è stato acutamente rilevato⁸⁷, è la stessa Costituzione a mostrarci che il binomio omogeneità-*referendum* sia tutt'altro che inscindibile, laddove contempla la previsione dell'eventuale *referendum* popolare cui sottoporre gli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria (art. 123, comma 6); *referendum* la cui non omogeneità è *in re ipsa*. Ciò, peraltro, nell'ambito di un percorso approvativo che riecheggia da più parti proprio la previsione dell'art. 138 della Costituzione.

Ebbene, obiettare in proposito che lo statuto regionale, in quanto atto a competenza riservata e speciale, vedrebbe a sé assicurata una omogeneità naturale che, quindi, garantirebbe anche al *referendum* oppositivo⁸⁸, significa dilatare talmente la nozione di omogeneità da far perdere alla stessa valenza prescrittiva e, per quello che qui più conta, il pregio di fattore interdittivo delle grandi riforme costituzionali – si pensi soltanto alla definizione della forma di governo regionale, alla disciplina delle fonti, alla organizzazione amministrativa della regione, ecc. Nondimeno, distinguere in proposito fra *referendum* approvativo di un nuovo atto fondativo – come nel caso dell'adozione dei nuovi statuti regionali – in cui prevale l'idea di giudizio globale

⁸⁵ Corte cost., sent. n. 16 del 1978, punto 5 del *cons. in dir.*

⁸⁶ Riprendo qui quanto già sostenuto in P. CARNEVALE, *Cosa resta della sentenza n. 16 del 1978. Riflessioni sull'eredità di una "storica" sentenza*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, 163-164, in nt. (55).

⁸⁷ V. S. P. PANUNZIO, *Le vie e le forme dell'innovazione costituzionale*, cit., 161-162.

⁸⁸ Cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana*, cit., 15.

sullo stesso e non sui suoi singoli contenuti e *referendum* che ha ad oggetto modifiche della Costituzione⁸⁹, pur se in astratto condivisibile, non pare a riguardo particolarmente significativo. A parte quanto già osservato poco sopra, bisogna considerare che l'art. 123 si riferisce anche all'ipotesi di modifiche parziali apportate allo statuto regionale e, soprattutto, che la prospettiva della riforma organica della Costituzione va proprio nel senso di avvicinare, quanto più possibile, il confine fra modifica parziale e revisione globale e complessiva della Carta.

Ma c'è un'altra questione su cui riflettere.

Non può dimenticarsi che la disomogeneità della richiesta di *referendum* è stata sin dall'inizio pensata e configurata dal giudice costituzionale come *vizio del confezionamento del quesito*, in cui incorrono i promotori per aver assemblato (coartato) in un medesimo *petitum* disposti fra loro privi di un comune principio informatore, *id est* la matrice razionalmente unitaria. È un errore di costruzione della domanda posta all'elettore che la Corte sanziona con la declaratoria di inammissibilità. Ciò è tanto più vero, se si tiene conto del fatto che la Corte stessa non ha mai dichiarato l'inammissibilità di richieste abrogative aventi ad oggetto un'intera legge, per le quali l'addebito di un cattivo assemblaggio del materiale normativo non sarebbe ascrivibile a carico dei promotori. In questo senso, la disciplina che il legislatore ha giudicato razionale far confluire in un medesimo contenitore formale rende automaticamente omogeneo il *referendum* che voglia eliminarla: l'omogeneità della legge rifluisce e si trasforma nell'omogeneità del quesito ablatorio che l'assume ad oggetto.

Ebbene, tutto questo è inconcepibile per il *referendum* costituzionale il cui *petitum* non è in alcun modo definito dai promotori, trattandosi di domanda – «Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo ... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?» (art. 16, l. n. 352 del 1970) – coattivamente circoscritta alla legge costituzionale approvata⁹⁰. Muovere un'accusa di mal confezionamento ai promotori sarebbe pertanto impossibile. Non solo, sostenere la disomogeneità della riforma costituzionale come causa della disomogeneità del quesito referendario che eventualmente la prendesse ad oggetto – e per questo giudicarla inammissibile – significa muoversi in una logica che è tutta opposta a quella da cui origina il requisito della omogeneità della richiesta referendaria nel caso dell'istituto ex art. 75 Cost. Per quest'ultimo, quel che il legislatore ha deciso convogliare unitariamente in una legge è *per definitionem* unitario ed omogeneo anche per il popolo; per il *referendum* costituzionale l'operazione condotta unitariamente dal legislatore di revisione non garantisce alla decisione popolare l'unitarietà-omogeneità necessarie.

Mi sembra che la divaricazione appaia in tutta la sua evidenza. Pensare pertanto ad un'osmosi fra *referendum* abrogativo e *referendum* costituzionale sotto il profilo in esame pare davvero un azzardo, anzi un arbitrio⁹¹.

8. Conclusione

Si conclude così la mia rassegna sui processi di revisione costituzionale al tempo del terzo millennio. I molti stimoli ricevuti e i problemi emersi dall'indagine "sul campo" mi hanno confermato la bontà della scelta della prassi come angolo visuale per tornare a ragionare sulla funzione di revisione costituzionale nel nostro ordinamento. In taluni casi, l'esame dell'esperienza legislativa mi ha proposto spunti e profili di riflessione davvero inediti e sorprendenti, che mai avrei saputo rappresentarmi in uno studio diversamente orientato. Del resto, si sa che non di rado la realtà si mostra più fantasiosa di quanto anche la più ardita immaginazione umana riesca ad essere.

Trarre le fila di questo lungo discorso per tentare di ricostruire in una sorta di trama unitaria o di visione d'insieme i molteplici problemi affrontati, non compete tuttavia a questo scritto. Esso si vuole limitare a

⁸⁹ L. ELIA, *Intervento nel Forum Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, 233-234.

⁹⁰ V. G. M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, 115-116, cui *adde* R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione*, Milano, 2000, 247. Un accenno alla differenza strutturale fra i due *referendum* può già trovarsi in S. M. CICCONE, *Intervento nel dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giur. cost.*, 1991, 3243.

⁹¹ Sul punto, per tempo, v. per tempo S. BARTOLE, *Conferme e novità nella giurisprudenza costituzionale in materia di referendum*, in *Giur. cost.*, I, 1978, 177-178 e, in tempi più recenti, A. BALDASSARRE, *Intervento nel Forum Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, cit., 238-240.

descrivere problematicamente, fedele, in questo, alla sua denominazione di “ rassegna problematica ” che, senza degradarsi ad una raccolta di dati o cadere nel mero descrittivismo, tuttavia si “ rassegna ” – mi si scusi il gioco di parole – al ruolo di rappresentazione di un fenomeno attraverso l’analisi delle sue molteplici e ripetute manifestazioni esteriori.

Penso, ad ogni modo, che la rappresentazione fornita non sia avara di elementi di valutazione e di fattori indicativi per chi quelle “ fila ” avesse voglia di tirare.