

## *Parte introduttiva*



## Capitolo 1

### *Gli antefatti: il riformismo costituzionale nell'Italia repubblicana e le sue ragioni(\*)*

*Silvio Troilo(\*\*)*

SOMMARIO: 1. La prima fase: la ricerca della governabilità tra sperimentazioni procedurali e resistenze partitiche. – 2. La seconda fase: i molteplici tentativi di revisione costituzionale a “colpi di maggioranza”. – 3. Gli sviluppi della XVII legislatura, tra conferme e novità. – 4. La riforma “Renzi-Boschi” tra questioni di metodo e funzione unificante della Costituzione. – Scheda didattica.

#### **1. La prima fase: la ricerca della governabilità tra sperimentazioni procedurali e resistenze partitiche**

Nel 2016 la Repubblica italiana ha compiuto settant'anni, durante i quali il Paese ha conosciuto il più rapido ed incisivo sviluppo della sua storia: i mutamenti sono stati assai rilevanti in ogni settore della vita pubblica e privata, dall'economia al costume, dalle comunicazioni ai servizi pubblici.

Anche le istituzioni hanno subito cambiamenti notevoli, grazie all'attuazione delle previsioni della Costituzione repubblicana: basti pensare alla nascita ed al consolidamento della giurisdizione costituzionale, delle garanzie di indipendenza della magistratura, delle Regioni.

Tuttavia, a partire dagli anni Settanta anche in Italia, come in altri Paesi occidentali, sono emersi elementi di crisi delle istituzioni, sotto il duplice profilo della governabilità dello Stato – chiamato a fornire risposta a domande crescenti da parte della società – e della rappresentanza dei bisogni del cittadino (1).

---

(\*) Il presente capitolo riprende e sviluppa le ancora attuali considerazioni svolte da B. PEZZINI e S. TROILO, nell'*Introduzione* al volume *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2006*, Giuffrè, Milano, 2006.

(\*\*) *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Bergamo.*

(1) Si rinvia alla classica bibliografia sulla crisi dello Stato contemporaneo (analizzata – a prescin-

In particolare, nel nostro Paese si è posto il problema non solo di quali risposte dare alle nuove richieste della collettività, ma, ancor prima, di come irrobustire le istituzioni di governo e la pubblica amministrazione deputate a soddisfarle; e, nel contempo, di come sottrarre tali istituzioni alla presa degenerativa del regime “partitocratico” che aveva potuto instaurarsi. Il dibattito sulla governabilità ha assunto così, in Italia, la forma specifica del tema delle riforme istituzionali (2).

Di fronte a tali esigenze, prendendo atto della sufficiente vitalità ed adeguatezza della normativa costituzionale – che tuttavia occorre applicare realmente e attuare compiutamente – la maggioranza degli studiosi sosteneva che toccasse ai partiti politici, reali detentori della sovranità, assicurare un funzionamento delle istituzioni adeguato alle necessità che si andavano profilando, adottando idonei comportamenti e regole elettorali. Altri autori, invece, ritenevano necessario intervenire direttamente sulla disciplina costituzionale della forma di Stato e della forma di governo.

Il mondo politico, inizialmente sordo a tali sollecitazioni, poneva il tema all’ordine del giorno solo quando il P.S.I. di Bettino Craxi ne intuiva l’importanza come mezzo per ampliare il proprio spazio di manovra nel “bipartitismo imperfetto” italiano, e poi lo assumeva concretamente solo quando la crisi del sistema dei partiti lo obbligava a farlo. Così, accanto ad un rafforzamento dell’esecutivo sul piano della disciplina parlamentare e della legislazione ordinaria (3), nel 1983 veniva varata la prima Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (presieduta dall’on. Aldo Bozzi), incaricata di elaborare un progetto complessivo di revisione della Costituzione, che veniva presentato un anno e mezzo più tardi ma restava senza alcun seguito (4). La stessa sorte subiva dieci anni dopo il progetto della seconda Commissione bicamerale (presieduta prima dall’on. Ciriaco De Mita e poi dall’on.

---

dere dagli effetti specifici della globalizzazione – sotto vari profili: crisi politica, crisi fiscale, crisi di razionalità e di legittimazione): v., per tutti, J. HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, ed. it., Laterza, Bari, 1975; J. O’CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato*, ed. it., Einaudi, Torino, 1977; M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, ed. it., EDAS, Milano, 1977; S. FOIS, *La crisi delle istituzioni*, in *Dir. soc.*, 1992, p. 1 ss.; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari, 2002; AA.VV., *Lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, in *Ars interpretandi. Annuario di ermeneutica giuridica*, 2011.

(2) Per una panoramica del dibattito sulla riforma delle istituzioni in Italia v., *ex plurimis*, G. FLORDIA, *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in *Dir. soc.*, 1978, p. 261 ss.; G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale. Appunti per un dibattito*, Giuffrè, Milano, 1980; F. TERESI, *La strategia delle riforme*, Giappichelli, Torino, 1998; C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 431 ss.

(3) Attraverso le riforme dei regolamenti parlamentari (volte a realizzare, in particolare, una drastica limitazione del voto segreto e la programmazione dei lavori e dei tempi d’esame dei provvedimenti), il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio, la rinnovazione delle procedure di bilancio, le prime riforme del sistema amministrativo e delle autonomie locali.

(4) La “Commissione Bozzi”, istituita nell’ottobre del 1983 sulla base di due mozioni di analogo contenuto adottate dalle due Camere, approvava nel gennaio 1985 – senza il consenso dell’opposizione comunista – un progetto di revisione complessiva che interessava 45 articoli della Costituzione, sia nella Parte prima (sistema dell’informazione, sindacati, partiti politici, garanzie processuali), sia nella Parte seconda (differenziazione delle competenze delle due Camere, voto di fiducia al solo *premier*). Esso, però, si arenava e decadeva con la fine anticipata della legislatura.

Nilde Iotti), i cui poteri erano stati configurati con legge costituzionale (5).

L'incapacità delle forze politiche di raggiungere un accordo sulle soluzioni da adottare conduceva a ricercare canali alternativi di intervento, per evitare il paradosso individuato da Gustavo Zagrebelsky: le riforme apparivano necessarie per sbloccare un sistema politico-costituzionale privo di sufficiente capacità decisionale, ma esse risultavano la più forte e impegnativa decisione che si poteva richiedere al sistema. Perciò «tanto più la riforma [era] necessaria, in quanto manca[va] la capacità di decidere, tanto più essa [era] difficile» (6).

Era il bergamasco Serio Galeotti ad individuare nei referendum abrogativi delle leggi elettorali il canale utilizzabile per dare concretamente avvio al processo di riforma istituzionale (7): alla prima consultazione sulla “preferenza unica”, dichiarata ammissibile dalla Corte costituzionale e svoltasi nel 1991, faceva seguito, due anni dopo, quella ben più dirompente sulla legge elettorale del Senato, conclusasi con oltre il 90% dei voti favorevoli alla (parziale) abrogazione della stessa che, attraverso la tecnica del ritaglio, veniva riconfigurata in senso (prevalentemente) maggioritario (di tipo *plurality*, ossia a turno unico).

L'esito di tale consultazione dava un segnale inequivoco dell'insofferenza ormai diffusa nei confronti del sistema consolidato (e apparentemente irrimediabile) dei partiti della tradizione politica del dopoguerra, tanto più grave in quanto, contemporaneamente, il disvelamento delle pratiche corruttive su larga scala adottate da molti loro dirigenti produceva una crescente e drammatica perdita di consenso e di legittimazione dei partiti medesimi; fattori che, insieme, inducevano le Camere ad approvare una nuova normativa elettorale, modellata in modo conforme ai risultati referendari (il c.d. *Mattarellum*).

Ma le elezioni del marzo 1994 provocavano un'autentica rivoluzione nel sistema dei partiti, tanto che, nel mondo politico e giornalistico, si è da allora parlato di passaggio dalla “Prima” alla “Seconda Repubblica”. In effetti, non si trattava della sola alternanza alla guida del Paese, nell'ambito del medesimo sistema di valori e di potere e in conseguenza dell'adesione dell'elettorato ad una linea politica alternativa a quella seguita fino ad allora, ma di una vera e propria “crisi di regime forte”, cioè di una reazione di rigetto da parte dei cittadini nei confronti di quel sistema, con la sostituzione, pur incompleta, della classe dirigente e la modifica parziale degli elementi costitutivi del regime: le norme, i valori, le regole del gioco e le strutture di autorità (8).

La spinta al riformismo istituzionale diveniva, da quel momento, ancora più pressante,

---

(5) La “Commissione De Mita – Iotti” riceveva dalla legge cost. n. 1 del 1993 poteri limitati a proposte di revisione della Parte seconda della Costituzione, oltre che in materia di legislazione elettorale (di rango ordinario); il progetto licenziato toccava 22 articoli, che riguardavano la forma di governo (con il rafforzamento del Primo ministro) e l'ordinamento regionale (con l'inversione del criterio di attribuzione delle competenze di Stato e Regioni e con il riconoscimento dell'autonomia regionale in materia di forma di governo).

(6) G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1986, p. 165 ss.

(7) S. GALEOTTI, *L'idea del referendum abrogativo sulla legge elettorale del Senato*, in *Dir. soc.*, 1989, p. 365 ss.

(8) F. LANCHESTER, *Riflessioni sulle innovazioni istituzionali ed i pericoli delle “democrazie a basso rendimento”*, in *Pol. dir.*, 1995, p. 160.

indirizzata tanto all'articolazione territoriale della Repubblica quanto alla forma di governo.

Epperò – di fronte al riconoscimento pressoché unanime della necessità di riforme (ancora mancante fino ai primi anni Novanta), alla luce del logoramento sempre più marcato delle formule costituzionali e politiche su cui si erano retti gli apparati governanti del periodo repubblicano (9) – si delineavano due differenti approcci all'ingegneria costituzionale e due diverse strategie sottese ad essa. Da un lato, un'ottica tesa a collegare direttamente il corpo elettorale alle istituzioni ed ai loro titolari – scelti più per il loro carisma che per il programma di governo proposto – limitando la mediazione partitica; dall'altro, una prospettiva che considerava le istituzioni medesime come strumenti utili a plasmare gli assetti e la dinamica dei rapporti politici in modo tale da spingere i partiti a ristrutturarsi ed a tornare a svolgere il ruolo di strumento di partecipazione attiva dei cittadini alla determinazione dell'indirizzo politico (prospettiva articolata, al suo interno, tra chi ricercava una logica bipolare e chi aspirava a conservare un pluralismo multipolare, sia pure temperato) (10).

In questo quadro – spesso caratterizzato da nominalismi, semplificazioni riduttive e soluzioni sincretistiche (che riprendevano ed intrecciavano istituti presenti in forme di governo differenti, come quella semipresidenziale e quella “premierale”) – dopo gli sforzi, non coronati da successo, delle prime due Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali, ne veniva istituita una terza (presieduta dall'on. Massimo D'Alema), con legge costituzionale n. 1 del 1997 (11). Essa presentava al Parlamento un progetto complessivo di riforma della Parte seconda della Costituzione, che veniva però abbandonato dopo l'emergere di significativi dissensi da parte dell'opposizione nel giugno del 1998. Ciò segnava la conclusione di un ciclo in cui si era comunque ritenuto che un'ampia condivisione di tutte le principali forze politiche fosse presupposto necessario e irrinunciabile per la progettazione delle riforme costituzionali.

## ***2. La seconda fase: i molteplici tentativi di revisione costituzionale a “colpi di maggioranza”***

Infatti, nella stagione iniziata nel 1999 prendeva corpo l'idea che la progettazione e l'avvio di processi di revisione costituzionale, anche di ampio respiro, potessero

---

(9) Cfr. *l'Editoriale*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 3 ss.

(10) Cfr., *ex plurimis*, A. DI GIOVINE, A. MASTROPAOLO, *Verso la “Seconda Repubblica”*. *Un abbozzo di dissenting opinion*, in *Pol. dir.*, 1994, pp. 144-145.

(11) L'ipotesi progettuale affidata alla “Commissione D'Alema” presentava un'altra significativa particolarità, giustificata in riferimento al carattere ampio e complessivo, non puntuale, della revisione: la legge cost. n. 1 del 1997, infatti, introduceva una deroga al procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138, disponendo che i progetti presentati dalla Commissione stessa sarebbero stati comunque sottoposti per l'approvazione definitiva al voto popolare, trasformando il referendum da eventuale e facoltativo a necessario e confermativo, con rischi di connotazione in senso plebiscitario (si pensi, in particolare, ad una consultazione in caso di approvazione parlamentare con un'ampia maggioranza qualificata, dei due terzi o più dei membri delle Camere).

avvenire ad opera della sola maggioranza parlamentare, senza necessariamente ricercare – ed auspicabilmente ottenere – il consenso delle forze di opposizione (12).

In questa fase di vero e proprio “riformismo costituzionale” (13) veniva realizzata, su iniziativa del Governo, la revisione dell’ordinamento territoriale decentrato della Repubblica, rafforzando le autonomie regionali e locali. Dapprima, la legge cost. n. 1 del 1999, adottata a maggioranza dei due terzi, interveniva sull’autonomia statutaria e sulla forma di governo regionali, riprendendo le elaborazioni della Commissione bicamerale “D’Alema”; quindi la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione veniva completata dalla legge cost. n. 3 del 2001, definitivamente approvata negli ultimi giorni della legislatura con una ristretta maggioranza, innovando profondamente l’assetto costituzionale delle autonomie territoriali, i criteri di riparto delle competenze legislative e amministrative, l’autonomia finanziaria, il controllo degli atti legislativi ed amministrativi regionali.

La revisione del 2001 presentava un’ulteriore significativa novità: l’approvazione parlamentare a maggioranza assoluta veniva, per la prima volta, seguita dall’effettivo esercizio dell’iniziativa referendaria e dalla sottoposizione della delibera di revisione all’approvazione popolare. Il primo referendum costituzionale registrava anche la peculiarità – che costituiva, in realtà, un’anomalia – di una duplice iniziativa per promuovere la consultazione: alla richiesta sottoscritta dai parlamentari dell’opposizione di centro-destra, che contestavano la riforma come non sufficientemente innovativa, si aggiungeva infatti quella dei parlamentari della maggioranza di centro-sinistra (che avevano votato a favore della riforma), finalizzata a ricevere sul provvedimento il voto adesivo e la conseguente legittimazione politica da parte del corpo elettorale.

Nella consultazione svoltasi il 7 ottobre 2001 – pochi mesi dopo le elezioni politiche che avevano visto l’alternanza alla guida del Paese – si recava alle urne soltanto il 34,1% degli elettori, ma il quesito riceveva l’approvazione del 64,2% dei voti validi (rispetto al 35,8% di contrari).

Nella XIV legislatura si manifestava una vera e propria tensione riformistica maggioritaria, che si indirizzava in un primo tempo verso una ulteriore revisione delle competenze legislative regionali (14) e, successivamente, verso un disegno di più

---

(12) Benché non fosse la prima volta in cui una legge costituzionale veniva approvata in seconda deliberazione a maggioranza inferiore ai due terzi (essendo già avvenuto per le leggi cost. n. 1 del 1989, sui reati ministeriali, e n. 1 del 1992, sull’amnistia e l’indulto), ciò, per la prima volta, veniva letto come frutto di una volontà maggioritaria incurante dell’opposizione di una parte dello schieramento politico (nel caso, del centro-destra che, peraltro, in prima lettura non aveva espresso un’opposizione altrettanto decisa).

(13) Un riformismo che nella XIII legislatura toccava anche, con un consenso *bipartisan*, l’art. 111 Cost. (legge cost. n. 2 del 1999, *Inserimento dei principi del giusto processo nell’art. 111 della Costituzione*) nonché il tema del voto degli italiani all’estero (legge cost. n. 1 del 2000 e legge cost. n. 1 del 2001), mentre, nella XIV legislatura, faceva cessare gli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, consentendo il rientro in Italia dei membri maschi di casa Savoia (legge cost. n. 1 del 2002), e modificava l’art. 51 Cost., aggiungendo al primo comma l’obbligo di politiche attive di pari opportunità tra i sessi (legge cost. n. 1 del 2003).

(14) La riforma (d.d.l. cost. A.S. n. 1187, presentato dal Governo il 26 febbraio 2002), denominata sul piano politico e mediatico con l’etichetta di “*devolution*”, prevedendo un nuovo comma (*quarto bis*) nell’art. 117 Cost. introduceva un ulteriore tipo di competenza legislativa esclusiva regionale in particolari materie (sanità, istruzione, polizia locale).

ampio respiro (15) che nel 2005 conduceva il Parlamento, a maggioranza assoluta, a riscrivere l'intera Parte seconda della Costituzione (modificandone ben 52 articoli, inclusi quelli aggiunti *ex novo*) (16), nonché a modificare incisivamente la legge elettorale, sostituendo al sistema prevalentemente maggioritario uninominale introdotto nel 1993 una formula proporzionale a liste concorrenti ("lunghe" e "bloccate"), con soglie di sbarramento e premi di maggioranza (legge 21 dicembre 2005, n. 270, poi comunemente definita "*Porcellum*").

Ancora una volta la legge di riforma costituzionale veniva sottoposta, in blocco, a referendum, per iniziativa – di nuovo – tanto dei parlamentari di opposizione di centro-sinistra (che si appellavano agli elettori perché venisse respinta), quanto di quelli di maggioranza di centro-destra, che ne richiedevano la conferma, con la connessa legittimazione politica da parte del corpo elettorale.

Poco dopo le elezioni politiche che avevano visto, nuovamente, l'alternanza alla guida del Governo, nel referendum del 25-26 giugno 2006, cui partecipava il 52,5% degli aventi diritto (il 53,8% in Italia e il 27,9% all'estero), gli elettori respingevano nettamente la riforma, con il 61,3%, dei voti validi (mentre i favorevoli si fermavano al 38,7%).

Nonostante il risultato referendario, il dibattito sulle riforme veniva ripreso nella XV legislatura (peraltro interrottasi dopo soli venti mesi).

Così, la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, il 17 ottobre 2007, approvava, con la benevola astensione dell'opposizione, una proposta di revisione costituzionale di iniziativa parlamentare (c.d. "bozza Violante") (17) che, rinunciando ad una revisione globale dell'ordinamento della Repubblica, si concentrava su alcuni specifici aspetti, prevedendo la fine del bicameralismo perfetto e l'istituzione del "Senato federale", nonché circoscritte modifiche alla forma di governo parlamentare (18).

Dopo lo scioglimento anticipato delle Camere ed una nuova alternanza alla guida del Paese, anche nella XVI legislatura il tema che ci occupa era oggetto di dibattito e di deliberazioni parlamentari, dalla discussione di mozioni sulle riforme costituziona-

---

(15) Attraverso la presentazione al Senato, da parte del Governo, il 17 ottobre 2003 del d.d.l. cost. A.S. n. 2544. Ciò comportava l'abbandono del d.d.l. cost. n. 1187 (le cui disposizioni venivano assorbite nel nuovo testo), benché fosse giunto ad uno stadio relativamente avanzato del suo *iter*, essendo stato approvato in prima lettura da entrambi i rami del Parlamento.

(16) In vari casi si trattava di correzioni formali o assai circoscritte (volte, ad esempio, a precisare se la legge attuativa cui rinviava la norma costituzionale dovesse essere monocamerale o bicamerale, oppure a sostituire uno o più termini: "Presidente del Consiglio" con "Primo ministro", "Senato della Repubblica" con "Senato federale della Repubblica", "Parlamento in seduta comune" con "Assemblea della Repubblica"). In altre ipotesi, invece, si trattava di un cambiamento sostanziale e radicale: in particolare la revisione si incentrava sulla forma di governo – con un netto rafforzamento del Primo ministro –, sul bicameralismo (degli artt. da 55 a 82 solo cinque non venivano toccati), sulle attribuzioni delle Regioni e degli enti locali e su alcuni aspetti degli organi di garanzia (Presidente della Repubblica, C.S.M. e Corte costituzionale).

(17) A.C. n. 553 e abbinati. Cfr. N. ZANON, *Riforma costituzionale: adelante con juicio (e ragionevole pessimismo ...)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2008.

(18) Attraverso la concessione della fiducia al solo Presidente del Consiglio, il quale avrebbe potuto proporre al Presidente della Repubblica non solo la nomina, ma anche la revoca dei singoli ministri.



li (19) all'indagine conoscitiva sulle questioni inerenti al processo di revisione costituzionale in materia di ordinamento della Repubblica, avviata il 7 giugno 2010 dalle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato (20).

In seguito a ciò, la Commissione Affari costituzionali del Senato, il 29 maggio 2012, e – in diversa formulazione – l'assemblea di Palazzo Madama, il 25 luglio 2012, approvavano in prima lettura, a maggioranza, una nuova proposta di riforma del bicameralismo e della forma di governo (21). Tuttavia il progetto di legge costituzionale, pur passato all'esame della Camera (22), si arenava.

Oltre a quelle appena ricordate, venivano portate avanti ulteriori iniziative, miranti a incidere su singoli punti della Carta costituzionale o a modificare altre leggi costituzionali.

In un solo caso tali iniziative conducevano all'approvazione e all'entrata in vigore di una legge di revisione costituzionale: con legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 veniva, infatti, introdotto nell'art. 81 della Costituzione, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese, il cosiddetto "pareggio di bilancio". Avendo raggiunto nella seconda deliberazione il *quorum* dei due terzi dei componenti sia alla Camera che al Senato, la modifica costituzionale non veniva sottoposta a referendum popolare.

Nell'ultimo periodo della XVI legislatura il Governo Monti, succeduto a quello presieduto da Silvio Berlusconi, presentava alle Camere un disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V Cost. (23). Il suo *iter* iniziava al Senato, presso la

---

(19) Alla Camera, il 9 giugno 2009, venivano discusse – e in un solo caso approvate – le mozioni n. 1-00185, n. 1-00186 e n. 1-00187 (che avevano ad oggetto principalmente la legge n. 124 del 2008, c.d. "Iodo Alfano"), mentre al Senato, il 2 dicembre 2009, venivano discusse ed approvate le mozioni n. 1-00205, n. 1-00207 e n. 1-00210 e respinta la n. 1-00208 (v. il sito <http://piattaformacostituzione.camera.it/>).

(20) Essa veniva articolata in tre sessioni di audizioni, incentrate sui seguenti temi: superamento del bicameralismo perfetto, anche in rapporto ad un'evoluzione dell'ordinamento in senso federale; revisione della forma di governo e possibili interventi sul sistema elettorale; ordinamento giurisdizionale e norme sulla giurisdizione (v. il sito <http://piattaformacostituzione.camera.it/>).

(21) A.S. n. 24 e abbinati-A, su cui v. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Riforma costituzionale: Parlamento e Governo nel testo proposto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. n. 24 e abbinati-A)*, giugno 2012, doc. n. 365. La divaricazione tra i testi della commissione e dell'assemblea riguardava soprattutto la configurazione della forma di governo, a premierato per la commissione, ovvero semipresidenziale per l'aula (v. SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *In tema di riforma costituzionale: quattro testi a confronto (1997-2013)*, maggio 2013, doc. n. 14).

(22) Come A.C. n. 5386. Gli elementi caratterizzanti della riforma approvata dal(l'aula del) Senato riguardavano: l'istituzione del Senato federale; l'elezione diretta del Capo dello Stato; la riduzione del numero dei parlamentari (508 deputati e 254 senatori, oltre ai parlamentari eletti all'estero); il superamento del bicameralismo perfetto, con l'introduzione di un procedimento legislativo con una doppia deliberazione conforme solo in casi limitati; l'istituzione di una Commissione paritetica per le questioni regionali presso il Senato; l'estensione dei poteri del Governo in Parlamento e l'assegnazione di un ruolo più forte al Presidente del Consiglio nella compagine di governo; il rafforzamento della stabilità dell'esecutivo, anche con il ricorso alla sfiducia costruttiva.

(23) A.S. n. 3520, adottato dal Consiglio dei ministri il 9 ottobre 2012. L'intervento riformatore si incentrava sul principio dell'unità giuridica ed economica della Repubblica come valore fondamentale dell'ordinamento, prevedendo che la sua garanzia, assieme a quella dei diritti costituzionali, costituisse

Commissione Affari costituzionali, ma si interrompeva subito in quanto, contemporaneamente, presso l'analoga Commissione della Camera era in corso l'esame di diversi progetti di legge costituzionale vertenti sullo stesso tema. A seguito di intese tra i Presidenti dei due rami del Parlamento, esso veniva abbinato alle proposte di iniziativa parlamentare già incardinate, ma la fine della legislatura ne comportava la decadenza.

### 3. *Gli sviluppi della XVII legislatura, tra conferme e novità*

All'inizio della XVII legislatura il Presidente della Repubblica Napolitano, per far "decantare" l'ingarbugliato quadro politico, in attesa della nomina del nuovo Governo, istituiva il 30 marzo 2013 due gruppi ristretti di lavoro (24), affidando loro «il compito di individuare alcuni punti programmatici sui quali far confluire le forze politiche» proprio sui temi delle riforme istituzionali ed elettorali, oltre che delle riforme economico-sociali.

Nonostante le perplessità – talora anche dei diretti interessati – e le polemiche intercorse, i due gruppi assolvevano il mandato ricevuto indicando, nei propri rapporti conclusivi, le innovazioni opportune per migliorare il Paese (25).

Formatosi il Governo Letta, veniva riaffermata l'importanza e indispensabilità delle riforme istituzionali, per realizzare le quali venivano riproposti moduli già sperimentati in passato: l'approvazione di impegnativi documenti d'indirizzo in entrambe le Camere (26), l'istituzione di comitati di studio di esperti (27), la presentazione e

---

compito primario della legge dello Stato, anche a prescindere dalla ripartizione delle materie fra legge statale e legge regionale (c.d. "clausola di supremazia"). Si disponeva inoltre che, nell'ambito della legislazione concorrente, la legge statale dovesse non più stabilire i problematici "principi fondamentali" delle materie, bensì porre la disciplina funzionale atta a garantire l'unità giuridica ed economica della Repubblica. Si fissavano, poi, confini meno rigidi fra potestà regolamentare del Governo e potestà regolamentare delle Regioni, prevedendo che lo Stato e le Regioni potessero emanare regolamenti per l'attuazione delle leggi rispettivamente adottate.

(24) I componenti dei due gruppi di "saggi" erano Valerio Onida, Mario Mauro, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante, Enrico Giovannini per i temi politico-istituzionali; Giovanni Pitruzzella, Salvatore Rossi, Giancarlo Giorgetti, Filippo Bubbico, Enzo Moavero Milanesi per quelli economico-sociali.

(25) Per quanto riguarda i punti enunciati nei due rapporti, si va dal finanziamento pubblico ai partiti alla riforma del bicameralismo, dalla legge sul conflitto d'interessi al lavoro ed agli ammortizzatori sociali. V. in particolare la *Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica*, 12 aprile 2013 (reperibile in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)).

(26) Si tratta delle mozioni n. 1-47 (approvata dal Senato) e n. 1-56 (approvata dalla Camera), di identico contenuto, adottate entrambe il 29 maggio 2013.

(27) E, precisamente, della Commissione per le riforme costituzionali, istituita con D.P.C.M. 11 giugno 2013 e composta dal Ministro per le Riforme costituzionali e da 35 studiosi (quasi tutti costituzionalisti), nonché di un comitato di redazione di altri sette giuristi. Alla Commissione veniva assegnato il compito di formulare proposte di revisione dei Titoli I, II, III e V della Parte seconda della Costituzione, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale.

discussione, su iniziativa governativa, di un disegno di legge costituzionale indirizzato, per la terza volta nella storia repubblicana, ad introdurre un procedimento *ad hoc* di revisione che portasse ad un esito certo, entro scansioni temporali prefissate (28) (anche allo scopo dichiarato di garantire alla legislatura una prospettiva di durata). Si stabiliva anche la possibilità di chiedere il referendum “confermativo” pure in caso di approvazione della riforma con la maggioranza dei due terzi dei deputati e senatori (29).

Gli obiettivi, ampiamente condivisi, erano gli stessi già enunciati nel rapporto del Gruppo di lavoro sui temi istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013: «L’Italia ha bisogno di riforme in grado di ravvivare la partecipazione democratica, di assicurare efficienza e stabilità al sistema politico e di rafforzare l’etica pubblica: principi e valori che costituiscono il tessuto connettivo di ogni democrazia moderna e ingredienti del suo successo nella competizione globale». D’altra parte, «l’appartenenza all’Unione europea lancia nuove sfide al sistema istituzionale italiano, richiedendone un adeguamento rispetto ad assetti ed equilibri delineati, in Assemblea Costituente, quando il processo di integrazione europea non si era neppure avviato».

Senonché le vicende giudiziarie dell’ex Presidente del Consiglio e *leader* del centro-destra, Silvio Berlusconi – estranee alla politica, ma su questa direttamente influenti – travolgevano il contesto politico entro il quale il tentativo riformatore era stato avviato e dal quale esso avrebbe dovuto essere garantito.

Ciononostante, il nuovo Governo Renzi – nato nel febbraio 2014 e fondato sull’“unione personale” fra *leader* del partito di maggioranza e guida dell’esecutivo, diffusa nelle altre democrazie occidentali ma quasi assente nell’esperienza italiana successiva a De Gasperi (con la rilevante eccezione di Berlusconi) – riprendeva il cammino delle riforme, reso ancora più problematico dalla pronuncia della Corte costituzionale con cui veniva dichiarata illegittima, in punti chiave, la legge elettorale del 2005 (il c.d. *Porcellum*) (30). L’esecutivo, questa volta, otteneva l’approvazione di una nuova legge elettorale (legge n. 52 del 2015, c.d. *Italicum*) (31) e, successiva-

---

(28) Si prevedevano in totale diciotto mesi. Il d.d.l. cost. disponeva l’istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, formato da 42 componenti, con il compito di esaminare in sede referente i progetti di revisione costituzionale e quelli in materia elettorale.

(29) A.S. n. 813, approvato dal Senato in prima lettura l’11 luglio, dalla Camera in prima lettura il 10 settembre e dal Senato in seconda lettura il 23 ottobre 2013, ma poi abbandonato.

(30) Infatti, la sentenza n. 1 del 2014, da un lato, «metteva clamorosamente in mora Parlamento e forze politiche, di fatto sfidati a fare ciò che la Corte anche in un paio di occasioni precedenti li aveva invitati a fare (*obiter dicta* in occasione delle sentenze sull’ammissibilità di alcuni referendum elettorali, nonché libere esternazioni del presidente della Corte); dall’altro, apriva la stura a considerazioni intorno alla legittimazione sostanziale, se non formale del Parlamento a provvedere, posto che ne fosse capace, alle attese e invocate riforme» (C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali*, cit., p. 506). Aspetto, quest’ultimo, rimarcato da diverse voci: v., ad esempio, A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, ne *La Repubblica*, 26 marzo 2014, secondo il quale, «è ... assolutamente inconcepibile che un Parlamento delegittimato possa incidere sulle strutture portanti della nostra democrazia ... non voglio sostenere che il bicameralismo paritario non possa ... essere superato. Non però da “questo” Parlamento e in maniera così poco meditata».

(31) Su cui v. *infra*, il cap. 5, sez. I.

mente, di un disegno di legge costituzionale, che – dopo essere stato esaminato secondo il procedimento di cui all’art. 138 Cost. – veniva alla fine licenziato, con diverse modificazioni, a maggioranza assoluta delle due Camere, nonostante anche in questo caso l’opposizione di centro-destra, inizialmente favorevole, si fosse poi schierata contro la riforma (32).

#### **4. La riforma “Renzi-Boschi” tra questioni di metodo e funzione unificante della Costituzione**

Se sul piano della normativa ordinaria si assiste da tempo, da un lato, ad una scarsa propensione del legislatore ad incidere sulle configurazioni divergenti dei valori sociali e, dall’altro, ad una proliferazione di regole, spesso non coordinate tra di loro e il più delle volte destinate ad avere una durata contingente, la lunghissima attesa di una organica riforma delle istituzioni, proclamata come indispensabile ma mai realizzata, ha avuto come ulteriore effetto un indebolimento dell’efficacia sostanziale dell’attuale dettato costituzionale, che si riflette in prassi legislative ed istituzionali inadeguate. Alla crisi della certezza del diritto che deriva da tali atteggiamenti, si accompagna, nel caso delle norme costituzionali, un fenomeno ancor più grave: ha preso corpo, infatti, l’idea che la Carta fondamentale sia ormai invecchiata, almeno nella Parte seconda, e che ci si trovi in una fase di necessaria “transizione costituzionale”. Ciò investe la “credibilità” e la “superiorità” della Costituzione, rischiando di minare anche l’adesione degli Italiani alle regole ed ai valori sottesi alla Carta fondamentale, che pure sono essenziali per configurarne l’identità.

Nel dibattito, politico e accademico, che ha accompagnato l’*iter* del progetto di revisione portato a compimento nella XVII legislatura, molti sono stati gli interventi e su molte soluzioni vi sono state vivaci discussioni. A parte i dubbi di metodo – sembrando a più d’uno «inconcepibile che un Parlamento delegittimato» (in quanto eletto sulla base di una legge dichiarata in seguito incostituzionale) «possa incidere sulle strutture portanti della nostra democrazia» e deprecabile che l’esecutivo si sia fatto promotore principale e diretto della riforma (33) –, nel merito, oltre alle critiche formulate all’una o all’altra delle specifiche soluzioni adottate, è stato ampiamente rimarcato come la tecnica redazionale appaia imperfetta e, in più d’un caso, di faticosa lettura, mentre certi difetti di coordinamento erano evitabili ed alcune lacune risultano poco giustificabili. Inoltre, per vari aspetti – relativi soprattutto alla riforma del bicameralismo e del procedimento legislativo – la riforma potrebbe comportare difficoltà o contrasti applicativi, con il conseguente rischio che le istituzioni che essa ridi-

---

(32) A partire dall’elezione di Sergio Mattarella a Presidente della Repubblica, ritenuta in violazione di un tacito accordo di designazione concordata alla massima carica dello Stato, collaterale all’intesa sulle riforme (accordo di cui, peraltro, Matteo Renzi aveva sempre negato l’esistenza).

(33) Cfr., per tutti, A. PACE, *I limiti di un Parlamento delegittimato*, cit.

segna (in particolare il nuovo Senato della Repubblica) non si dimostrino in grado di funzionare in modo coerente ed efficace.

D'altra parte, risulta senz'altro positivo l'utilizzo del procedimento di cui all'art. 138 Cost. e non può negarsi che le Camere abbiano effettuato un attento vaglio sul disegno di legge governativo, in sei letture (di cui quattro in prima deliberazione) nel corso di due anni. Inoltre, le soluzioni adottate – al di là della loro specifica disciplina, su cui le opinioni divergono – rispondono ad obiettivi largamente condivisi: la differenziazione delle due Camere, il riequilibrio delle competenze Stato-Regioni, un miglior rapporto tra il ruolo del Governo e quello del Parlamento nella legislazione, l'abolizione del CNEL, ecc. Oltre a ciò, sono state tutte, o quasi, prefigurate in precedenti progetti di riforma (non andando, comunque, esenti da critiche anche in quelle occasioni).

Ancora, può dirsi che, a confronto con tali progetti precedenti, quello approvato nel 2016 appare più circoscritto di altri, benché vada considerato che, a suo completamento sostanziale, si pone la nuova legge elettorale (*l'Italicum*).

Peraltro, benché non ci si trovi di fronte alla riscrittura dell'intera disciplina dell'ordinamento della Repubblica, le innovazioni toccano numerosi aspetti: sicché, anche prescindendo dalla questione se l'art. 138 Cost. sia idoneo ad introdurre non già modifiche puntuali e limitate del testo costituzionale, ma riforme organiche dello stesso, resta la difficoltà dei cittadini di pronunciarsi, nel referendum finale, con un unico sì o un unico no alle svariate innovazioni (34).

E si riproduce la singolarità – ormai non considerata più tale, come denota anche il linguaggio generalmente usato nel quale si parla di referendum “confermativo” – di una duplice iniziativa per promuovere la consultazione popolare: alla richiesta sottoscritta dai parlamentari dell'opposizione, se ne è aggiunta infatti un'altra, presentata dai parlamentari favorevoli alla riforma, e finalizzata a ricevere sul provvedimento il voto adesivo e la conseguente legittimazione politica da parte dei cittadini. Persino a livello di corpo elettorale, all'istanza di 500.000 elettori, mobilitati dai fautori del cambiamento e presumibilmente orientati verso una conferma popolare delle scelte

---

(34) Tanto che, da più voci, sono state avanzate ipotesi di presentazione di richieste referendarie distinte aventi ad oggetto le diverse parti della legge di riforma (c.d. “spacchettamento” del quesito): cfr., tra le altre, F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2016; M. AINIS, *Più quesiti referendari per rispettare l'elettore*, in *Corriere della Sera*, 8 febbraio 2016; A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016. Sulla praticabilità di tale soluzione vi sono, peraltro, seri dubbi, in quanto l'art. 138 della Costituzione – così come la legge n. 352 del 1970 – non fa riferimento alla possibilità di sottoporre a referendum soltanto alcune parti della legge costituzionale approvata dalle Camere, come invece previsto per i referendum abrogativi (cfr., *ex plurimis*, P. CARNEVALE, *La parte per il tutto. Il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, in *Nomos*, n. 1/2016; M. SICLARI, *È possibile richiedere un referendum costituzionale parziale?*, *ivi*).

Lo stesso “Comitato per il no”, presieduto da Alessandro Pace, ha rinunciato a percorrere tale strada, anche per le difficoltà nella raccolta delle firme necessarie per ogni quesito. In Parlamento, in un primo momento, esponenti del Movimento 5 Stelle avevano mostrato interesse per lo “spacchettamento”, rinunciando però in seguito ad avviare azioni concrete; analogamente, l'iniziativa promossa da ultimo dai radicali, dopo aver riscosso interesse e disponibilità da parte di parlamentari dell'opposizione ed anche di maggioranza, non ha prodotto risultati.

del Parlamento, si è contrapposta quella di altri elettori – risultati alla fine in numero inferiore alla soglia di cui all’art. 138, secondo comma, Cost. – le cui firme, apposte sotto un quesito apparentemente identico (35), celavano in realtà una volontà contraria alla riforma.

Non va dimenticato, poi, che una Costituzione nasce per durare nel tempo e che la sua attualità «non si misura sul metro di ciò che nella società cambia ed è soggetto a cambiare: essa tende proprio a segnare ciò che resta e deve restare» (36).

Inoltre, occorre evitare che «la funzione stabilizzante e unificante della Costituzione» sia messa a rischio, come potrebbe accadere «se passasse l’idea che anche i meccanismi fondamentali del sistema costituzionale possono essere radicalmente cambiati in base a decisioni della sola maggioranza del momento: la Costituzione diverrebbe, così, non più la “casa di tutti”, il quadro di fondo cui tutti, maggioranze e minoranze, possono guardare come elemento di garanzia e di concordia, ma l’oggetto di una quotidiana contesa politica» (37). Si tratta di un rischio paventato da alcuni anche nella revisione del 2016, ma non ritenuto presente da altri, che anzi considerano la riforma strumento e occasione di una rilegittimazione del valore della Costituzione nella coscienza di tanti Italiani.

In questo quadro, le riflessioni raccolte in questo volume, ispirate a sensibilità anche diverse ma tutte sviluppate nell’alveo della scienza e della metodologia costituzionalistica, vengono offerte quale contributo rivolto tanto agli studiosi, quanto alla più ampia platea dei cittadini, in vista del referendum in cui si deciderà se la riforma “Renzi-Boschi” debba entrare in vigore o se debba, invece, venire archiviata tra le pagine incompiute della storia costituzionale.

Anche in tale ultima ipotesi, il presente volume potrà mantenere una propria specifica utilità, non meramente storica, se sarà riuscito ad evidenziare come la legge fondamentale di un ordinamento democratico possa essere riformata con successo soltanto se esista una adeguata cultura costituzionale che guardi, oltre alla necessità di risolvere problemi specifici o contingenti, ai profili più generali di sistema ed ai molteplici nessi tra le singole norme organizzative ed i valori e i principi fondanti dell’ordinamento.

---

(35) Il quesito è il seguente: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?».

(36) V. ONIDA, *La Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 132.

(37) *Ibidem*, p. 132.

## SCHEDE DIDATTICHE

### 1. Le prime fasi del riformismo costituzionale

- Proposte di riforma avanzate da singoli studiosi (a partire dagli anni Sessanta)
- Proposte del P.S.I. – Partito socialista italiano (1979)
- Proposte della *Commissione bicamerale “Bozzi”* (1983-1985)
- Proposte della *Commissione bicamerale “De Mita – Iotti”* (1992-1994)
- Proposte della *Commissione bicamerale “D’Alema”* (1997-1998)
- *Referendum abrogativi parziali delle leggi elettorali* (Camera: 1991; Senato: 1993), seguiti dalle nuove leggi elettorali per le due Camere di tipo maggioritario uninominale con recupero proporzionale (c.d. *Mattarellum*)
- **Due strategie** sottese al riformismo costituzionale:
  - a) *collegare direttamente il corpo elettorale alle istituzioni* ed ai loro titolari – scelti più per il loro carisma che per il programma di governo proposto – limitando la mediazione partitica;
  - b) *riformare le istituzioni per spingere i partiti a ristrutturarsi* ed essere strumenti di partecipazione attiva dei cittadini alla determinazione dell’indirizzo politico (in una logica bipolare oppure multipolare temperata)

### 2. I tentativi (riusciti o falliti) di riforma costituzionale ed elettorale a “colpi di maggioranza”

- Riforma del *Titolo V Cost.* (l. cost. n. 3/2001), deliberata dalle Camere nel 2001 e *confermata con referendum* costituzionale del 7 ottobre 2001
- Revisione dell’*intera Parte seconda della Costituzione*, deliberata dalle Camere nel 2005 ma *respinta con referendum* costituzionale del 25-26 giugno 2006
- Nuova *legge elettorale*, di tipo proporzionale a liste concorrenti (“lunghe” e “bloccate”), con soglie di sbarramento e premi di maggioranza (c.d. “*Porcellum*”) approvata nel 2005 e in seguito dichiarata incostituzionale nei suoi punti chiave (con sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale)
- “*Bozza Violante*” di riforma del bicameralismo e, in parte, della forma di governo, approvata dalla Commissione Affari costituzionali della Camera il 17 ottobre 2007, ma decaduta con lo scioglimento delle Camere
- Proposta di *riforma* del bicameralismo e della forma di governo approvata, in prima lettura, dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, il 29 maggio 2012, e – in diversa formulazione – dall’assemblea di Palazzo Madama, il 25 luglio 2012, ma rimasta senza esito
- Modifica dell’art. 81 Cost., con l’introduzione del c.d. “*pareggio di bilancio*” (l. cost. 20 aprile 2012, n. 1), approvata dalle Camere a maggioranza dei due terzi
- Proposta di *riforma del Titolo V Cost.* presentata il 9 ottobre 2012 dal Governo Monti, ma decaduta per la fine della legislatura

### 3. Gli sviluppi della XVII legislatura

- Istituzione di due *Gruppi di lavoro sulle riforme* istituzionali ed economico-sociali (comitati di “saggi”) da parte del Presidente della Repubblica Napolitano (30 marzo 2013)
- Istituzione della *Commissione per le riforme costituzionali*, formata da 35 studiosi, da parte del Presidente del Consiglio Letta (con D.P.C.M. 11 giugno 2013)

- D.d.l. costituzionale presentato dal Governo Letta per prevedere un *procedimento di revisione ad hoc*, incentrato su un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali (approvato in prima e seconda lettura dal Senato e in prima lettura dalla Camera, ma poi abbandonato)
- Nuova **legge elettorale** (c.d. **Italicum**) proposta dal Governo Renzi e approvata dalle Camere nel 2015
- Nuova **riforma costituzionale**, proposta dal Governo Renzi e deliberata nel 2016:
  - a)** *a maggioranza assoluta* delle Camere (con il rischio, secondo alcuni, che la Costituzione diventi così non più la “casa di tutti” e l’elemento comune di garanzia, ma l’oggetto di una contesa politica);
  - b)** *da un Parlamento per alcuni delegittimato* (in quanto eletto sulla base del *Porcellum* dichiarato in seguito incostituzionale), *ma giuridicamente nella pienezza dei poteri*;
  - c)** *incidendo su aspetti differenti della Parte seconda della Costituzione*, con difficoltà dei cittadini di pronunciarsi, nel referendum finale, con un unico sì o un unico no.



## Capitolo 2

### *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*

*Daniele Casanova, Marco Podetta (\*)*

SOMMARIO: 1. Il clima di riformismo istituzionale all’inizio della XVII legislatura. – 2. La presentazione del disegno di legge di revisione costituzionale da parte del Governo Renzi. – 3. L’avvio dell’*iter* parlamentare al Senato. – 4. L’esame in prima lettura della Camera. – 5. L’approvazione in prima deliberazione del testo di riforma da parte del Senato e della Camera. – 6. La seconda deliberazione delle Camere. – Scheda didattica.

#### **1. Il clima di riformismo istituzionale all’inizio della XVII legislatura**

Il tema delle riforme istituzionali e costituzionali, sempre presente sottotraccia ormai da molti anni e che periodicamente riaffiora venendo presentato come nodale punto all’ordine del giorno del programma di diverse forze politiche, riemergeva con particolare forza all’inizio della XVII legislatura.

All’indomani delle elezioni politiche del febbraio 2013 – che facevano registrare la distribuzione dei voti dei cittadini, tanto alla Camera quanto al Senato, in modo sostanzialmente equilibrato fra tre diversi poli e l’assegnazione alla coalizione di centrosinistra tanto del premio di maggioranza nazionale di 340 seggi alla Camera previsto dalla legge n. 270 del 2005 (1) (per poco più di 125.000 voti di differenza rispetto alla coalizione di centrodestra) quanto di una risicatissima maggioranza relativa di seggi anche al Senato (insufficiente da sola per sostenere un esecutivo), in ragione

---

(\*) I parr. 1 e 5 sono di Marco Podetta, Dottorando di ricerca in “Scienze giuridiche europee ed internazionali – Diritti fondamentali e democrazia costituzionale globale” presso l’Università degli Studi di Verona; i parr. 2, 3, 4, 6 sono di Daniele Casanova, Dottorando di ricerca in “Diritto costituzionale” presso l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

(1) Che sarebbe successivamente stato dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014.

dell'attribuzione dei premi di maggioranza regionali previsti dalla medesima legge (2), nonché dell'aggiudicazione della quasi totalità dei 6 seggi assegnati nella circoscrizione estero – era innanzitutto il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano – in pieno “semestre bianco” e in una situazione di evidente stallo istituzionale a seguito dell'infruttuoso conferimento al *leader* della coalizione “vincente” Pier Luigi Bersani di un “preincarico” finalizzato a verificare la possibilità per questi di formare un nuovo esecutivo – a prevedere l'istituzione di due gruppi di lavoro chiamati a riunirsi per studiare «proposte programmatiche in materia istituzionale e in materia economico-sociale ed europea» (3) che sarebbero dovute essere di ausilio, secondo le dichiarazioni del Capo dello Stato, oltre che alle forze politiche (in particolare quelle disposte a sostenere un possibile futuro Governo), al suo successore al Colle (4).

L'impegno delle forze parlamentari – dell'allora formanda maggioranza in vista dell'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, che avrebbe al contempo costituito la base della futura maggioranza di governo – ad addivenire quanto prima all'approvazione di rilevanti modifiche dell'assetto costituzionale era in seguito informalmente posto come condizione alla concessione della disponibilità ad una propria rielezione al Quirinale dallo stesso Napolitano, il quale, peraltro, avrebbe poi duramente “strigliato” gli attori politici durante il discorso di insediamento per il suo secondo mandato, proprio per la loro dimostrata incapacità di portare a conclusione un percorso riformatore che investisse in particolare la Parte seconda della Costituzione, arrivando, nella medesima sede, persino a “minacciare” che, qualora si fosse trovato «di nuovo dinanzi a sordità come quelle contro cui [aveva] cozzato nel passato, non [avrebbe esitato] a trarne le conseguenze dinanzi al Paese» (5).

Sempre sotto gli auspici e allo scopo di giungere quanto prima ad una globale riforma istituzionale, nasceva il Governo di “larghe intese” guidato da Enrico Letta, il quale legava la permanenza in vita dell'esecutivo alla positiva conclusione dell'*iter* riformatore dell'assetto costituzionale dello Stato entro 18 mesi dall'assunzione dell'incarico, come esplicitamente affermato dallo stesso Presidente del Consiglio già al momento dell'esposizione delle dichiarazioni programmatiche davanti alla Camera dei deputati, avendo questi sottolineato che, qualora entro detto termine non avesse avuto «una ragionevole certezza che il processo di revisione della Costituzione pot[esse] avere successo», non avrebbe avuto «esitazioni a trarne immediatamente le conseguenze» (6).

In questo clima e in risposta alle sollecitazioni provenienti dal Capo dello Stato, il

---

(2) La previsione dei quali, a sua volta, sarebbe stata in seguito dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 2014.

(3) *Comunicato della Presidenza della Repubblica*, 30 marzo 2013, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

(4) I testi della «Relazione Finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali» e della «Relazione del Gruppo di lavoro in materia economico-sociale ed europea», presentate il 12 aprile del 2013, sono consultabili in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

(5) *Messaggio del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano al Parlamento nel giorno del giuramento*, 22 aprile 2013, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

(6) Il testo integrale del discorso programmatico pronunciato a Montecitorio dal Presidente del Consiglio Letta è disponibile in [www.governo.it](http://www.governo.it).

neo Presidente del Consiglio Letta provvedeva dunque a nominare attraverso un apposito decreto (7) 35 esperti, che andavano a comporre una Commissione chiamata a formulare proposte di revisione della Parte seconda della Costituzione ed in materia elettorale, nonché un Comitato, formato da 7 membri, per la redazione delle indicazioni da questi formulate (8).

Parallelamente all'adozione di questo decreto, il Consiglio dei Ministri del Governo Letta, anche sulla scorta del contenuto di alcune mozioni relative all'avvio del percorso delle riforme approvate parallelamente dalle due Camere in data 29 maggio 2013 (9), deliberava la presentazione di un disegno di legge costituzionale (10) finalizzato a istituire un «Comitato parlamentare per le riforme costituzionali» (11) e creare una sorta di «corsia preferenziale» per l'approvazione dei «progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli di cui ai Titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, afferenti alle materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo, nonché i coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali», esaminati dal citato «Comitato» secondo una particolare procedura *ad hoc*, in deroga a quella disciplinata dall'articolo 138 della Costituzione.

Questa particolare procedura derogatoria prevedeva, oltre all'affidamento al suddetto «Comitato» bicamerale (composto da 20 deputati e 20 senatori nominati dai Presidenti delle Camere, d'intesa fra loro, tra i membri delle rispettive Commissioni Affari costituzionali) del compito di esaminare in sede referente i progetti di revisione costituzionale relativi agli ambiti sopra indicati (l'individuazione dei cui confini poteva comunque di fatto dimostrarsi nient'affatto agevole, in particolare in ragione del fatto che, a seguito di una modifica introdotta dal Senato, veniva deferito al «Comitato» anche l'esame o l'elaborazione delle modificazioni ad altre disposizioni della Costituzione o di leggi costituzionali ad essi «strettamente connesse»), la riduzione dell'intervallo tra la prima e la seconda deliberazione di ciascuna Camera ad un solo mese e la possibilità di sottoporre a referendum tali provvedimenti – secondo le modalità ordinarie già dettate dall'articolo 138 della Costituzione, ossia su richiesta di un quinto dei membri di una Camera o di cinquecentomila elettori o di cinque Consigli regionali – anche laddove essi fossero stati approvati dalle Camere in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi. Il provvedimento fissava inoltre una «scadenza» alla utilizzabilità di questa «procedura speciale», stabilendo che l'esame

---

(7) Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2013, recante «Istituzione e composizione della Commissione per le riforme costituzionali».

(8) Con un ulteriore provvedimento, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 giugno 2013, recante «Modifica della composizione della Commissione per le riforme costituzionali», si provvedeva inoltre a nominare due «uditori permanenti alle riunioni della Commissione di esperti [...] in rappresentanza delle Commissioni Affari Costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica».

(9) Si trattava delle mozioni n. 1-00055 e n. 1-00056, approvate dalla Camera dei deputati, e n. 1-00031 (testo 3), n. 1-00044, n. 1-00046, n. 1-00047 e n. 1-00048, approvate dal Senato della Repubblica.

(10) Si trattava del disegno di legge costituzionale A.S. 813.

(11) Il titolo originale del provvedimento, «Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali», nel corso dell'esame parlamentare sarebbe poi stato cambiato in «Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali».

dei progetti di legge interessati avrebbe dovuto essere organizzato in modo da concludersi entro diciotto mesi dell'entrata in vigore del provvedimento (12).

L'*iter* di esame parlamentare del suddetto disegno di legge cominciava l'11 giugno 2013 presso la Commissione Affari costituzionali di Palazzo Madama e procedeva spedito fino all'approvazione in prima lettura del provvedimento da parte del Senato in data 11 luglio 2013.

Data la ferma volontà politica dell'ampia maggioranza di governo di giungere il prima possibile all'approvazione di questo disegno di legge di carattere procedurale per avviare velocemente – stando alle dichiarazioni formali – l'esame nel merito delle proposte di riforma istituzionale da parte dell'istituendo "Comitato", il testo del provvedimento risultava blindato sin dal suo primo passaggio a Montecitorio, dove il suo esame, immediatamente inserito nel calendario dei lavori della Camera, cominciava in Commissione il 17 luglio 2013, per essere già concluso dall'Assemblea, senza l'approvazione di alcun emendamento, il 10 settembre 2013, alla ripresa dei lavori dopo la pausa estiva.

Nel mese successivo si avviava e concludeva la seconda lettura da parte del Senato del provvedimento, approvato senza modificazioni dall'Assemblea di Palazzo Madama il 23 ottobre 2013 con 218 voti favorevoli, 58 contrari e 12 astenuti, e dunque con il superamento della faticosa soglia dei due terzi degli aventi diritto al voto fissata dall'articolo 138 della Costituzione per l'approvazione diretta da parte delle Camere delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali senza che vi sia la possibilità di richiedere lo svolgimento di un referendum popolare.

Nella prospettiva dell'approvazione definitiva del provvedimento da parte della Camera verso la metà del mese di dicembre 2013 – ovvero non appena fossero trascorsi i tre mesi dilatori dalla prima deliberazione della stessa Camera in ossequio alla prescrizione imposta dall'articolo 138 della Costituzione –, l'esame in seconda lettura del disegno di legge costituzionale cominciava formalmente presso quel ramo del Parlamento il 21 novembre 2013. Tuttavia, il reale esame in seconda lettura del provvedimento da parte di Montecitorio era destinato a non cominciare mai, perché, benché esso fosse già stato persino formalmente inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea del mese di dicembre, il Governo e la sua nuova maggioranza di sostegno, che non comprendeva più i gruppi parlamentari di Camera e Senato riconducibili alla formazione politica Forza Italia – anche in virtù delle vicende legate alla decadenza da senatore di Silvio Berlusconi in ragione dell'applicazione della c.d. legge Severino sulle cause di incandidabilità sopravvenute in seguito alla condanna penale per frode fiscale da questi riportata –, decidevano di "affossarlo" in ragione dell'impossibilità sopravvenuta di approvare lo stesso anche a Montecitorio con la maggioranza dei due terzi e dunque scongiurare l'ipotesi – da darsi per certa – che venisse richiesto un referendum popolare sul testo di tale riforma "preliminare" (13).

---

(12) Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 88; G.M. SALERNO, *Il disegno di legge costituzionale sull'istituzione del Comitato per le riforme costituzionali e elettorali: spunti per alcune riflessioni preliminari*, in *Osservatorio AIC*, n. 00/2013, p. 2 ss.

(13) Il testo del disegno di legge costituzionale non veniva peraltro formalmente bocciato, restando

## ***2. La presentazione del disegno di legge di revisione costituzionale da parte del Governo Renzi***

Arenatosi il primo tentativo di apportare modifiche al testo costituzionale, la XVII legislatura si accingeva a vivere un cambio di Governo a seguito di una decisione interna al solo partito di maggioranza relativa. Nel mese di febbraio 2014, infatti, la direzione del Partito Democratico votava un documento che di fatto sfiduciava il Presidente del Consiglio Enrico Letta in favore del segretario del partito stesso, Matteo Renzi (14). Il giorno successivo Letta rassegnava le dimissioni ed il Presidente della Repubblica, a seguito di brevi consultazioni, affidava l'incarico di formare un nuovo Governo a Matteo Renzi. Questi, ancora prima di ricevere la fiducia da parte delle Camere, manifestava la volontà di caratterizzare con uno spirito riformatore il proprio mandato.

Sin dalle dichiarazioni programmatiche rese dinanzi alle Camere al momento della richiesta della fiducia iniziale, Renzi proponeva, come oggetto centrale del programma di governo, una serie di riforme, tra cui due di carattere istituzionale: una riguardante la legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati e l'altra relativa alla revisione della Parte seconda della Costituzione. Sul versante della legge elettorale, il Presidente del Consiglio, durante l'esposizione del programma, si limitava ad auspicare che il Parlamento approvasse il progetto di legge che era già oggetto dei lavori parlamentari, il c.d. *Italicum*, che sarebbe poi stato approvato in via definitiva nel maggio 2015.

Con riferimento alle riforme costituzionali il discorso del nuovo Presidente del Consiglio era piuttosto dettagliato e contemplava già a grandi linee ciò che sarebbe poi stato approvato dal Parlamento. Da un lato proponeva il superamento del bicameralismo perfetto, attraverso la previsione di un Senato sganciato dal rapporto fiduciario con il Governo e chiamato a intervenire in misura solo limitata nel procedimento legislativo; il Senato immaginato dal Governo doveva inoltre essere espressione delle autonomie territoriali e, a tal fine, i senatori non dovevano essere scelti tramite «un'elezione diretta e con un'indennità, ma, come nel modello tedesco, attraverso l'assunzione di responsabilità dai territori» (15). L'altro versante delle modifiche al testo costituzionale riguardava il superamento del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (come riformulato nel 2001) che, nell'intento programmatico del Governo, doveva essere realizzato attraverso la soppressione della competenza ripartita e concor-

---

il suo esame sospeso presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, con la conseguente possibilità sul piano formale della ripresa in qualsiasi momento del suo *iter* di approvazione.

(14) Nel testo del documento, approvato con 136 voti favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti, si esprimeva chiaramente «la necessità e l'urgenza di aprire una fase nuova, con un nuovo esecutivo che abbia la forza politica per affrontare i problemi del paese con un orizzonte di legislatura, da condividere con la attuale coalizione di governo».

(15) Queste le parole di Renzi alla Camera dei deputati nella seduta del 24 febbraio 2014, nella quale il segretario del PD chiedeva il voto di fiducia iniziale per il proprio Governo (*Atti parlam.*, XVII Leg., Camera dei deputati, *Resoconto stenografico dell'Aula*, 24 febbraio 2014, p. 12).

rente tra Stato e Regioni, mantenendo invece la competenza residuale esclusiva regionale, che però doveva essere mitigata con l'introduzione di «una clausola di intervento della legge statale [...] quando questo [fosse] richiesto da esigenze di unità economica e giuridica dell'ordinamento»(16). È interessante notare le parole con le quali Renzi concludeva la parte del proprio discorso relativa al tema delle riforme istituzionali, dichiarando che «noi proponiamo che, fin dal mese di marzo, la riforma del Senato parta dal Senato e che la riforma del Titolo V parta dalla Camera»(17), alludendo così, evidentemente, all'intenzione di presentare due disegni di legge distinti che avrebbero determinato altrettanti procedimenti di revisione costituzionale(18).

Le intenzioni espresse dal Presidente del Consiglio prendevano forma e venivano rese pubbliche in una bozza di disegno di legge pubblicata sul sito internet del Governo il 12 marzo 2014. Il Consiglio dei Ministri era quindi chiamato a deliberare sul quel testo affinché esso si trasformasse formalmente in un vero e proprio disegno di legge costituzionale da presentare al Parlamento. Il 31 marzo il Consiglio dei Ministri rendeva nota l'avvenuta approvazione di un testo, modificato rispetto a quello apparso pochi giorni prima sul sito del Governo, che si sarebbe tradotto nel disegno di legge costituzionale, a firma del Ministro Boschi e del Presidente del Consiglio Renzi, presentato al Senato della Repubblica l'8 aprile 2014.

Le parti della Costituzione che il disegno di legge mirava a modificare coincidevano con quelle che, seppur con variazioni di merito apportate in Parlamento, sarebbero poi in effetti risultate revisionate alla conclusione dell'*iter* di esame da parte delle Camere. Le uniche ulteriori previsioni introdotte *ex novo* durante il dibattito parlamentare e delle quali non vi era riscontro nel testo del Governo riguardavano le differenziazioni di *quorum* strutturale in tema di referendum abrogativo sulla base del numero di firme raccolte, le modifiche apportate in tema di proposte legislative di iniziativa popolare e, infine, l'introduzione del ricorso diretto alla Corte costituzionale per le leggi elettorali di Camera e Senato, prima della loro promulgazione. L'originaria assenza di questi aspetti emergeva anche dal *nomen* che il Governo aveva voluto assegnare al disegno di legge: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione», il quale aveva evidentemente un intento globalmente ricostruttivo della riforma, dimostrandosi a tratti programmatico(19), e

---

(16) Questa l'espressione utilizzata da Renzi per spiegare la c.d. clausola di supremazia (*ibidem*, p. 12).

(17) *Ibidem*, p. 12.

(18) In realtà, come è noto, il Governo avrebbe successivamente deciso di presentare al Parlamento un solo disegno di legge contenente un'unica globale riforma costituzionale, destinato a tradursi in un'unica revisione approvata dal Parlamento, contenente un apparato molto eterogeneo di modifiche al testo costituzionale.

(19) L'allusione è ovviamente all'utilizzo dell'espressione "contenimento dei costi". Sulla questione circa il *nomen* del disegno di legge si vedano le note critiche di P. CARNEVALE, *L'Ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referendum costituzionale: non c'è due senza tre*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, p. 102.

non faceva appunto riferimento né agli istituti di democrazia diretta, né alla innovazione in tema di accesso alla Corte costituzionale.

La proposizione da parte del Governo di un disegno di legge costituzionale veniva aspramente criticata dalle forze politiche di opposizione, che ritenevano inopportuna l'ingerenza del Governo nel processo di revisione costituzionale. Anche parte della dottrina, partendo dal presupposto che la Costituzione non dovrebbe essere espressione del partito di maggioranza, ostentava una certa diffidenza nei confronti della scelta del Governo di farsi promotore di una riforma costituzionale destinata a produrre modifiche istituzionali di un certo rilievo. Quindi l'azione del Governo Renzi veniva criticata sia perché questo inseriva nel proprio programma politico la riforma costituzionale, sia per essere il firmatario del disegno di legge (20).

Tuttavia, le contestazioni nei confronti del Governo non sembravano trovare riscontro nella presenza di un limite giuridico all'iniziativa legislativa governativa in materia costituzionale. Non essendoci una disposizione volta ad individuare specificamente i soggetti legittimati a presentare un disegno di legge costituzionale, la norma di riferimento avrebbe dovuto essere rinvenuta nell'articolo 71 della Costituzione, ove non si distingue tra detentori di potere di iniziativa legislativa ordinaria e costituzionale. Risultava quindi difficile sostenere che l'impulso delle riforme costituzionali avrebbe dovuto essere precluso al potere esecutivo (21). Inoltre, le critiche al Governo sembravano essere contraddette dalla prassi della nostra storia repubblicana (22).

---

(20) Si vedano in questo senso: G. AZZARITI, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in *Costituzionalismo.it – Notizie & Opinioni*, 8 aprile 2014, il quale sostiene «che l'assunzione della responsabilità diretta della revisione da parte del governo Renzi evidenzia uno squilibrio a favore dell'esecutivo e a discapito del legislativo»; M. VILLONE, *La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, p. 41, il quale sottolinea come «un'iniziativa governativa è geneticamente di parte» e che «una Costituzione che entra a far parte dell'indirizzo politico del governo non può che essere una Costituzione di maggioranza»; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2016, p. 29, il quale, in riferimento alla presentazione del disegno di legge da parte del Governo, parla di «una prassi che merita di essere censurata, perché la revisione costituzionale dovrebbe restare fuori dalla logica della contrapposizione tra maggioranza e opposizione, come anche dall'ambito delle funzioni assegnate al Governo».

(21) In tal senso si vedano T. GROPPI, *Art. 138*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. III, p. 2710, e in senso analogo S.M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XL, 1989, p. 137, il quale individua come unico limite all'iniziativa governativa in materia costituzionale il caso di «Governo nominato ma che non ha ancora ottenuto la fiducia parlamentare, in applicazione del principio secondo il quale al Governo che si trovi in tale posizione sono consentiti soltanto atti politicamente neutri».

(22) Infatti, già dalla legge costituzionale n. 2 del 1956, «Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione», l'impulso alla riforma costituzionale era partito da una iniziativa legislativa governativa. Oltre a questa prima iniziativa del Governo Fanfani, vi sono poi state altre riforme proposte attraverso la presentazione di un disegno di legge governativo: la legge costituzionale n. 3 del 2001, «Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione», che ha avuto come *input* un disegno di legge del Governo D'Alema e la legge costituzionale n. 1 del 2003, «Modifiche all'articolo 51 della Costituzione» approvata a partire dal progetto di legge del Governo Berlusconi II. Alle riforme costituzionali entrate in vigore va aggiunto inoltre, da ultimo, il disegno di legge costituzionale, presentato sempre dal Governo

Se poi la contrarietà alla proposizione da parte del Governo di un disegno di legge costituzionale veniva fondata sull'argomento che in questo modo si sarebbe potuto giungere a riforme approvate "a colpi di maggioranza", occorre evidenziare che ciò non sembrava accadere nel caso in esame, in quanto, perlomeno nelle prime fasi del procedimento legislativo, l'azione riformatrice dell'esecutivo non era sostenuta dai soli partiti che formalmente sostenevano il Governo Renzi. Infatti, al momento della presentazione del disegno di legge, vi era una forte coesione tra centrodestra e centrosinistra, basata sull'accordo tra i *leader* dei due schieramenti, il c.d. Patto del Nazareno, con il quale Renzi e Berlusconi si erano accordati circa un percorso condiviso sia in tema di revisione costituzionale, sia in ordine all'approvazione di una nuova legge elettorale, il che lasciava intendere la possibilità di giungere a riforme approvate a larga maggioranza.

In conclusione, quindi, non sembrava tanto il profilo soggettivo del proponente del disegno di legge a dover essere indagato criticamente, quanto semmai l'atteggiamento che il Governo e la sua maggioranza avrebbero potuto assumere durante il dibattito parlamentare (atteggiamento che avrebbe potuto incidere negativamente sulle modalità con le quali si giunge alla formazione della decisione politica).

### **3. L'avvio dell'iter parlamentare al Senato**

L'iter parlamentare della riforma costituzionale iniziava formalmente il 15 aprile 2014 quando la Commissione Affari costituzionali del Senato apriva il dibattito sulle linee generali della riforma. Sin dalle prime sedute della Commissione si iniziavano però ad intravedere, oltre ai forti contrasti tra le forze politiche di maggioranza e quelle di minoranza (in particolare Movimento 5 Stelle e Lega Nord), anche i primi dissapori all'interno della maggioranza stessa. Il dibattito interno era caratterizzato, in particolare, dalle diverse posizioni politiche dei membri della Commissione circa le modalità di elezione dei senatori. Infatti, i senatori di maggioranza che si trovavano in disaccordo con la linea del Governo, pur essendo favorevoli al superamento del bicameralismo paritario, proponevano un Senato direttamente elettivo, mentre la linea del Partito Democratico, conformemente all'accordo siglato con il centrodestra, propendeva verso un "Senato delle Autonomie" che avrebbe dovuto essere eletto dai Consigli regionali (tra i consiglieri stessi) e da un comitato dei sindaci che avrebbe eletto, per ogni Regione, i senatori-sindaci (23).

---

Berlusconi, approvato dal Parlamento a maggioranza assoluta in seconda deliberazione e bocciato in sede di referendum nel giugno 2006.

(23) Più nello specifico, nel disegno di legge A.S. 1429 presentato dal Governo, il Senato (denominato Senato delle Autonomie) doveva essere composto dai Presidenti delle Giunte regionali (e delle Province Autonome di Trento e Bolzano) e dai sindaci dei comuni capoluogo di Regione (e di Provincia per Trento e Bolzano); inoltre ogni Regione (e Provincia Autonoma) sarebbe stata rappresentata da due senatori nominati dal Consiglio regionale (e provinciale per Trento e Bolzano) tra i propri componenti e di



I dissapori interni alle forze di governo si concretizzavano nelle giornate del 10 e 11 giugno 2014 nelle quali un senatore del Gruppo Per l'Italia (Mario Mauro) e due senatori del Gruppo Partito Democratico (Corradino Mineo e Vannino Chiti) venivano sostituiti in Commissione Affari costituzionali, contro la loro volontà, su decisione dei rispettivi gruppi parlamentari. La sostituzione di questi senatori era indubbiamente dovuta alla loro contrarietà al testo di revisione costituzionale nella versione all'esame della Commissione (24). Sostituendo i senatori contrari, la maggioranza si assicurava così l'approvazione in Commissione del pacchetto di riforme voluto dal Governo lasciando inalterata, in particolare, proprio l'assenza di un'elezione diretta dei senatori.

Tale sostituzione dei membri della Commissione non sembrava rispettosa della norma contenuta nel regolamento del Senato all'articolo 31, in base al quale un gruppo parlamentare può sostituire un proprio rappresentante per una singola seduta della Commissione o per un singolo provvedimento (25). Dei tre casi di sostituzione occorsi nessuno rientrava nella fattispecie disciplinata dal regolamento, in cui peraltro non si prevede (almeno in modo esplicito) che la sostituzione possa avvenire contro la volontà del senatore sostituito. Nei casi in esame i senatori, sostituiti contro la loro volontà, sarebbero risultati definitivamente estromessi dalla Commissione Affari costituzionali (26). La contrarietà del senatore Mauro alla propria sostituzione si evidenziava, oltre che dalle parole spese pubblicamente dallo stesso (27), anche formalmente, attraverso la presentazione di un ricorso alla Giunta per il Regolamento contro la decisione del proprio gruppo. In questa sede Mauro chiedeva un parere interpretativo dell'articolo 31 del regolamento proprio in considerazione della circostanza che la sostituzione fosse avvenuta senza il proprio consenso. Il 18 giugno 2014 la Giunta per il Regolamento iniziava la discussione circa la questione interpretativa e

---

due sindaci per Regione nominati da tutti i sindaci dei comuni della Regione o Provincia Autonoma. Il Senato doveva essere composto inoltre da 21 cittadini nominati dal Presidente della Repubblica per la durata di 7 anni.

(24) La contrarietà dei senatori al disegno di legge, ed in particolare al “nodo” del Senato, quale elemento che aveva condotto alla sostituzione, è ben evidenziata da F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori Parlamentari 5-11 giugno. A marce forzate verso la sola abolizione delle province*, in *www.federalismi.it*, n. 11/2014, p. 1 e ID., *Lavori Parlamentari 12-18 giugno. Sulla composizione della commissione (mentre ancora si attendono gli emendamenti all'A.S. 1429)*, in *www.federalismi.it*, n. 12/2014, p. 1. Si noti come il senatore Mineo aveva, in contrasto con il proprio gruppo, votato contro il testo adottato come testo base dalla Commissione, mentre Mauro aveva votato a favore di un ordine del giorno a firma di Roberto Calderoli che prevedeva un Senato direttamente elettivo.

(25) Cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 160.

(26) Come si evince dai dati riportati nel sito istituzionale del Senato, Mineo e Chiti entravano a far parte della I Commissione il 15 marzo 2013 e concludevano il proprio mandato presso la stessa l'11 giugno 2014 senza più farne ritorno; diversamente Mauro risultava componente della Commissione sino al 10 giugno 2014 (data della sostituzione), salvo poi farvi ritorno dal 20 novembre dello stesso anno come componente però di un altro gruppo parlamentare.

(27) Si vedano le dichiarazioni di Mauro (in *www.huffingtonpost.it/2014/06/10/riforme-istituzionali-mario-mauro\_n\_5478679.html*), con le quali il senatore addebitava la decisione della propria sostituzione non tanto al gruppo parlamentare di appartenenza, quanto al Presidente del Consiglio.

nel corso della seduta emergevano essenzialmente due posizioni. Da un lato vi era chi propendeva per la legittimità della sostituzione, essendo i rapporti tra senatore e gruppo parlamentare disciplinati dallo statuto del gruppo e non dal regolamento del Senato, ed essendo inoltre la libertà di mandato sancita dalla Costituzione un principio garantito solo per i lavori e le votazioni in Assemblea e non anche in Commissione (28). Contro questa interpretazione alcuni componenti della Giunta ritenevano che il regolamento disciplinasse solo le sostituzioni temporanee e non anche quelle definitive; inoltre sostenevano che la libertà di mandato parlamentare disciplinata dall'articolo 67 Cost. non si limitasse a tutelare il dissenso di un senatore in seno all'Assemblea del Senato, ma anche nelle altre sue articolazioni (29). Dopo la discussione, la seduta della Giunta veniva però rimandata senza che si giungesse ad una conclusione nel merito della questione. La Giunta, invero, non avrebbe più ripreso la questione, che sarebbe pertanto rimasta in sospeso.

Ad ogni modo, i casi in esame apparivano, più che come una sostituzione di un membro di una Commissione con altro membro dello stesso gruppo in conformità con le regole parlamentari, come una vera e propria revoca, che non trovava nessun fondamento nel regolamento del Senato (30).

La sostituzione dei membri della Commissione era dunque da censurare, poiché la libertà di mandato del parlamentare (*ex* articolo 67 Cost.) nei confronti del proprio gruppo di appartenenza avrebbe dovuto garantire l'inaffidabilità dello stesso dalla Commissione. Infatti l'effetto di tali "manovre" portava, nel procedimento in esame, ad una limitazione in *primis* del pluralismo nel dibattito parlamentare e, fatto non meno importante, restringeva il pluralismo interno ad un movimento politico, con il solo fine di approvare un testo di legge nelle forme gradite alla maggioranza del gruppo parlamentare di appartenenza (31).

---

(28) Questa essenzialmente la posizione degli esponenti del PD nella Giunta per il Regolamento, Lanzillotta e Finocchiaro (*Atti parlam.*, XVII Leg., Senato della Repubblica, *Resoconto sommario della Giunta per il regolamento*, 14<sup>a</sup> Seduta, mercoledì 18 giugno 2014).

(29) Questa era la posizione comune espressa dalle forze di opposizione in seno alla Giunta per il Regolamento (*Atti parlam.*, XVII Leg., *Resoconto sommario della Giunta per il regolamento*, 14<sup>a</sup> Seduta, mercoledì 18 giugno 2014). La posizione veniva inoltre sposata dal senatore Malan (FI), durante un intervento in Aula a seguito della comunicazione da parte del Presidente Grasso dell'avvenuta sostituzione di Mineo. Il senatore ricordava inoltre come fosse la prima volta che al Senato accadeva un fatto di tale portata (*Atti parlam.*, XVII Leg., Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico dell'Aula*, 12 giugno 2014, p. 37 ss.).

(30) La disciplina regolamentare in tema di composizione delle Commissioni prevede infatti, all'articolo 21, primo comma, che siano i gruppi a determinare, dopo la propria costituzione, i componenti della Commissione, e al settimo comma che siano i gruppi stessi a modificare i rappresentanti in Commissione dopo il primo biennio di legislatura, mentre l'unico caso di sostituzione legittimata dal regolamento è appunto la sostituzione temporanea *ex* articolo 31. L'interpretazione delle regole parlamentari, portava inoltre il senatore Buccarella (M5S) a ritenere che il regolamento, prevedendo esclusivamente la sostituzione temporanea, sancirebbe implicitamente il divieto di revoca permanente (*Atti parlam.*, XVII Leg., Senato della Repubblica, *Resoconto sommario della Giunta per il regolamento*, 14<sup>a</sup> Seduta, mercoledì 18 giugno).

(31) In tal senso si vedano le considerazioni di G. AZZARITI, *Sostituire per punire, uno sfregio illegittimo*, ne *Il Manifesto*, 22 aprile 2015, p. 1 (che sono però riferite non al caso in esame, ma all'analogo

Attraverso l'insediamento presso la Commissione Affari costituzionali di senatori favorevoli alla riforma nella versione concordata tra le forze politiche di centrosinistra e di centrodestra, la maggioranza riusciva a concludere il passaggio in Commissione approvando un testo dove si prevedeva appunto un Senato non direttamente elettivo. La decisione di sostituire i membri "dissidenti" della Commissione Affari costituzionali era, peraltro, destinata ad accentuare i contrasti interni al Partito Democratico, conducendo alla "autosospensione" di ben 14 senatori di quella forza politica (compresi i due sostituiti).

Nel passaggio in Aula, sembrava esserci una certa condivisione politica sul testo di riforma. Durante la fase di votazione degli emendamenti, però, non sempre il Governo riusciva a "far passare" la propria linea. In particolare, venivano approvati, con scrutinio segreto, due emendamenti proposti dalle opposizioni (32) rispetto ai quali il Governo aveva espresso parere contrario.

Terminato l'esame da parte dell'Assemblea, il Senato approvava un testo in cui le maggiori innovazioni rispetto alla versione proposta dal Governo erano riferite alla composizione della seconda Camera, che tornava a chiamarsi "Senato della Repubblica", e risultava formata da 100 senatori, di cui 95 eletti dai Consigli regionali (e provinciali di Trento e di Bolzano) tra i propri membri e tra i sindaci dei rispettivi territori e 5 nominati dal Presidente della Repubblica. Inoltre, venivano introdotte modifiche in tema di referendum abrogativo, di iniziativa legislativa popolare, di *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica e di possibilità di impugnazione da parte di minoranze parlamentari delle leggi elettorali di Camera e Senato davanti alla Corte costituzionale.

Il disegno di legge veniva approvato a larga maggioranza con 183 voti favorevoli (riconducibili alle forze politiche di governo e al Gruppo di Forza Italia), 4 astenuti e nessun contrario.

L'assenza di contrari nella votazione finale era dovuta all'"Aventino" delle altre forze parlamentari, che durante il dibattito avevano dichiarato di voler abbandonare l'Aula in assenza di un confronto aperto sul merito delle riforme con il Governo e con le forze di maggioranza (33). La votazione finale sul testo risentiva anche delle

---

sostituzione di 10 deputati del PD alla Camera dei deputati durante il procedimento di approvazione del c.d. *Italicum*), il quale sostiene che la libertà di mandato dovrebbe coprire l'intera attività del parlamentare e non dovrebbe consentire la revoca dello stesso dalla Commissione. Contrariamente S. CURRERI, *Sui casi Mauro e Mineo, ovvero sull'eterno ritorno del "libero mandato parlamentare"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 24 giugno 2014, p. 3 ss., ritiene che le sostituzioni avvenute nella I Commissione del Senato siano legittime, poiché «il potere del gruppo parlamentare di designare i propri rappresentanti [in commissione] non si esaurisce all'atto della loro formazione ma permane per l'intera legislatura».

(32) Il primo (n. 1.1979 a prima firma del senatore Candiani, appartenente alla Lega Nord) era volto all'introduzione della competenza paritaria tra Camera e Senato in materia di famiglia e diritto alla salute; il secondo (n. 30.123 a prima firma della senatrice De Petris, appartenente a Sinistra Ecologia Libertà) era volto ad attribuire alle Regioni la competenza legislativa in materia di minoranze linguistiche in Parlamento (cfr. sul secondo F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 6-8 agosto. La volata finale: il Senato approva in prima deliberazione la riforma costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 16/2014).

(33) Queste le principali motivazioni dell'abbandono dell'Aula da parte degli esponenti del M5S dichiarate dal senatore Petrocelli (*Atti parlam.*, XVII Leg., Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico dell'Aula*, 8 agosto 2014, p. 32 ss.), il quale ricordava come l'assenza di un confronto si fosse pale-

“liti” interne al Partito Democratico; infatti alla votazione erano assenti i senatori di quella forza politica che si erano autosospesi in segno di protesta per le sostituzioni effettuate nella Commissione Affari costituzionali.

#### **4. L'esame in prima lettura della Camera**

Una volta approvato al Senato, il testo di riforma passava quindi all'esame della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati che, iniziati i propri lavori nella seduta dell'11 settembre 2014, apportava alcune modifiche allo stesso. Dopo aver votato il mandato al relatore il 16 dicembre 2014, il disegno di legge passava all'esame dell'Assemblea.

La discussione del disegno di legge costituzionale in Assemblea non si concludeva però nel mese di dicembre, venendo quindi calendarizzata per il mese di gennaio 2015. Questa circostanza rendeva così possibile, ai sensi dell'articolo 24, dodicesimo comma, del regolamento della Camera dei deputati, il contingentamento dei tempi (34), che venivano stabiliti complessivamente in 80 ore di discussione (35). Infatti, il succitato comma 12 precisa che, con riferimento ai disegni di legge costituzionale, è possibile procedere al contingentamento dei tempi solo con il consenso unanime dei Presidenti dei gruppi parlamentari, oppure, in assenza di unanimità, «nel caso in cui la discussione non riesca a concludersi [nei tempi stabiliti dal calendario dei lavori] e il progetto di legge sia iscritto in un successivo calendario».

Nel caso in esame la scansione prestabilita dei tempi (36) – non deliberata all'unanimità da parte dei Presidenti di Gruppo – era ottenuta facendo riferimento alla mancata conclusione della discussione nel mese di dicembre. La norma regolamentare appariva comunque utilizzata in modo distorto, in quanto la fissazione dell'inizio della discussione generale sul finire del calendario dei lavori di dicembre era stata effet-

---

sata anche nella fase della votazione degli emendamenti, dove nessuno dei 200 emendamenti presentati dal proprio gruppo in Assemblea era stato accolto.

(34) Il contingentamento consiste, oltre che nella predeterminazione del numero di ore da dedicare ad un progetto di legge, anche nella suddivisione del tempo tra i vari gruppi parlamentari. Una volta stabilita la durata della discussione la Conferenza dei Presidenti di Gruppo infatti indica (per un totale di tre quarti del tempo stabilito) la suddivisione dei tempi di discussione tra i vari gruppi parlamentari, mentre il restante quarto viene messo a disposizione degli interventi personali dei deputati. Il regolamento prevede, inoltre, uno specifico frazionamento del tempo nei casi di progetti di legge di origine governativa (come la riforma della quale qui si discute) disponendo che i tempi debbano essere frazionati tra i gruppi in modo tale da garantire al complesso dei gruppi di opposizione una quota di tempo maggiore di quella attribuita ai gruppi di maggioranza.

(35) Cfr. F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 8-14 gennaio. Tempi contingentati per l'esame in Assemblea – Definito il perimetro di ammissibilità delle richieste di scrutinio segreto*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2015, p. 1 s.

(36) Per la scansione dei tempi assegnati ad ogni gruppo parlamentare nel corso del procedimento legislativo qui descritto si vedano F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 8-14 gennaio. Tempi contingentati*, cit., p. 1.

tuata appositamente, proprio allo scopo di approfittare della regola derogatoria testé descritta in modo da poter contingentare poi i tempi di discussione nel calendario dei lavori del mese successivo (37).

La fase della votazione degli emendamenti nel primo passaggio alla Camera subiva, inoltre, una serie di contraccolpi nelle giornate del 10 e 11 febbraio 2015.

Nella prima giornata, gli effetti della fine del c.d. Patto del Nazareno portavano Francesco Paolo Sisto, relatore di maggioranza del disegno di legge di revisione costituzionale ed esponente di Forza Italia, a dimettersi dal proprio ruolo di relatore poiché, come motivato apertamente dallo stesso nel corso della seduta dell'Assemblea, la rottura del "patto" tra il proprio partito e la forza politica di maggioranza relativa gli rendeva impossibile il mantenimento di quel ruolo (38).

Nella seconda giornata, la discussione subiva invece un'ultima decisiva accelerazione. Verso la fine della seduta, infatti, l'Assemblea, su proposta del capogruppo del Partito Democratico Roberto Speranza, approvava una c.d. seduta fiume. Lo strumento della seduta fiume, non disciplinato dal regolamento ma non infrequente nella prassi parlamentare, consentiva una continuazione della seduta parlamentare (teoricamente) sino alla conclusione dei lavori sulla legge iscritta all'ordine del giorno. Precedentemente, l'utilizzo nella prassi della seduta ininterrotta era stato generalmente impiegato in chiave anti-ostruzionistica solo quando l'Assemblea doveva votare provvedimenti con una loro naturale "scadenza" temporale prefissata (39). Lo strumento in esame veniva, dunque, impiegato, in apparenza, con la specifica finalità di concludere celermente il procedimento legislativo in modo da giungere quanto prima alla decisione finale (40).

Nel caso in esame, invece, l'onorevole Speranza chiedeva la seduta fiume limitatamente «agli articoli e agli emendamenti del provvedimento in discussione» (41),

---

(37) Sul punto si veda N. LUPO, *Il potente strumento del "contingentamento dei tempi" e i suoi effetti sulle dinamiche del parlamento italiano*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012 p. 614 s., il quale ricorda come nella prassi le maggioranze parlamentari siano solite ricorrere «allo stratagemma dell'iscrizione "fittizia" di un progetto di legge (anche costituzionale) al termine di un calendario» proprio con la finalità di poter contingentare i tempi nel calendario successivo.

(38) *Atti parlam.*, XVII Leg., Camera dei deputati, *Resoconto stenografico dell'Aula*, 10 febbraio 2015, p. 19.

(39) Si veda S. POLIMENI, *La lunga notte della riforma costituzionale. Riflessione a margine della "seduta fiume" dell'11 febbraio 2015*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 27 febbraio 2015, p. 10, la quale pone come esempio di procedimenti legislativi con scadenza il procedimento di «conversione del decreto-legge, della legge di bilancio, [...] e della legge di delegazione europea e della legge europea». Il necessario collegamento tra seduta fiume e procedimento legislativo "a scadenza" veniva evidenziato anche in Aula, in particolare da Sisto (FI), Dadone (M5S) e Fedriga (LN), che proprio per questo motivo si dichiaravano contrari alla seduta fiume (*Atti parlam.*, XVII Leg., Camera dei deputati, *Resoconto stenografico dell'Aula*, 11 febbraio 2015, p. 107 ss.).

(40) T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DECARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 174, ricordano come l'effetto in termini pratici della seduta fiume sia quello di produrre «l'assedio continuato e la conquista della decisione per "esaurimento fisico" delle opposizioni».

(41) *Atti parlam.*, XVII Leg., Camera dei deputati, *Resoconto stenografico dell'Aula*, 11 febbraio 2015, p. 105.

escludendo dalla richiesta la votazione finale sull'intero corpo del provvedimento all'esame dell'Aula. Anche dall'oggetto della richiesta del capogruppo del Partito Democratico si comprendeva, dunque, come la ragione della stessa non fosse da ravvisarsi in effettive esigenze di celerità le quali, anche ove fossero state ipotizzabili per una revisione costituzionale, avrebbero dovuto necessariamente includere anche la fase dell'approvazione finale (che si sarebbe invero tenuta quasi un mese dopo la conclusione della seduta fiume). I motivi della richiesta del Partito Democratico andavano perciò ricercati altrove. Uno di questi, espresso apertamente dallo stesso Speranza, veniva individuato in una chiave eminentemente anti-ostruzionistica. Infatti, uno degli effetti della seduta fiume era quello di non permettere la presentazione di "subemendamenti di inizio seduta" (42), dell'utilizzo dei quali, a dire di Speranza, si era abusato nei giorni precedenti alla seduta di approvazione della seduta fiume. Indipendentemente dalle ragioni addotte dal Partito Democratico, le opposizioni sottolineavano che il collegamento tra ostruzionismo e seduta fiume poteva essere prospettato solo in riferimento a procedimenti legislativi caratterizzati necessariamente da tempistiche prestabilite connesse alla possibile decadenza dei provvedimenti (43).

L'adozione della seduta fiume, in assenza dei requisiti temporali – che non caratterizzavano di certo il procedimento di revisione costituzionale –, estremizzava la volontà della maggioranza di concludere, in un dibattito che pareva essere "strozzato", l'iter legislativo (che, va detto, aveva ad oggetto un testo che era già stato modificato nel corso del procedimento e che quindi, stante la logica della doppia deliberazione conforme da parte dei due rami del Parlamento, necessitava comunque di un altro passaggio al Senato in prima deliberazione).

Utilizzando questo strumento al fine di limitare le possibilità delle opposizioni di aprire o protrarre una discussione nel merito – attraverso la presentazione di altre proposte di modifica – veniva quindi favorita la decisione piuttosto che la discussione, facendo cadere nel vuoto i propositi di chi sperava in una cooperazione tra le forze parlamentari nel corso di un procedimento legislativo che ambiva a modificare sensibilmente la Carta costituzionale (44).

La richiesta del capogruppo del Partito Democratico, approvata dall'Aula con 235 voti di differenza, dava inizio ad una seduta che sarebbe continuata ininterrottamente per sei giorni, concludendosi nella giornata del 17 febbraio. Durante la seduta, le opposizioni abbandonavano l'Aula in segno di protesta contro la maggioranza, rea di aver richiesto la seduta fiume, e contro la Presidenza, colpevole di aver messo ai voti tale richiesta nonostante si trattasse di un procedimento di riforma costituzionale e non vi fosse motivo affinché il procedimento legislativo dovesse concludersi velocemente.

---

(42) I subemendamenti di inizio seduta possono essere presentati, ex articolo 86 del regolamento della Camera, fino a un'ora prima della seduta nella quale saranno discussi gli articoli cui si riferiscono. Evidentemente, nel caso della seduta fiume, essendoci un'unica seduta ininterrotta non vi è più questa possibilità.

(43) Queste, in particolare, le motivazioni che portavano l'onorevole Sisto a contestare la richiesta della seduta fiume da parte della maggioranza di Governo (*Atti parlam.*, XVII Leg., Camera dei deputati, *Resoconto stenografico dell'Aula*, 11 febbraio 2015, p.113).

(44) In tal senso si veda S. POLIMENI, *La lunga notte*, cit., p. 8 s.

Da ultimo, l'esame alla Camera dei deputati riprendeva, per la sola fase delle dichiarazioni finali di voto, nelle sedute del 9 e 10 marzo 2015, cioè quasi un mese dopo la deliberazione della seduta fiume, e si concludeva con l'approvazione del testo da parte della Camera con 357 voti favorevoli su 489 presenti alla votazione. Il numero esiguo di partecipanti al voto (489 su 630) era ancora una volta determinato dall'assenza dei deputati appartenenti al Movimento 5 Stelle, che abbandonavano l'Aula. La non partecipazione al voto veniva giustificata sia come segno di protesta nei confronti della maggioranza per aver forzato le regole procedurali nel corso dell'esame del disegno di legge, sia come forma di contestazione nel merito della riforma.

Il numero di voti favorevoli era invece sintomatico della rottura dell'accordo Renzi-Berlusconi. Il Gruppo Forza Italia votava, infatti, contro il testo di riforma, sicché i voti favorevoli erano solamente quelli delle forze politiche che sostenevano il Governo. Da questo dato emergeva chiaramente che, se in un primo momento sembrava possibile una qualche convergenza politica sul progetto di revisione costituzionale, nel passaggio alla Camera la riforma veniva portata avanti "a colpi di maggioranza".

Gli emendamenti approvati in questo passaggio parlamentare introducevano parziali modifiche alla funzione legislativa e al riparto di competenze tra Stato e Regioni; inoltre veniva introdotta la previsione, da attuarsi in un secondo momento, dello statuto delle opposizioni e, in via transitoria, veniva inserita la disposizione che prevedeva il ricorso diretto alla Corte costituzionale per le leggi elettorali approvate nella legislatura in corso al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale (v. *infra*, § successivo).

## ***5. L'approvazione in prima deliberazione del testo di riforma da parte del Senato e della Camera***

Il 2 luglio 2015 riprendeva formalmente l'esame del provvedimento in seconda lettura da parte del Senato, chiamato a pronunciarsi sulle modifiche apportate dalla Camera alla versione del testo di riforma approvata dallo stesso nell'agosto dell'anno precedente.

Una volta avviato l'*iter* di esame del disegno di legge presso la Commissione Affari costituzionali, si registrava in quella sede il deposito di oltre 500 mila proposte emendative al testo, in larga misura provenienti da esponenti del Gruppo Lega Nord e Autonomie. Queste, tuttavia, erano destinate a non essere esaminate né tantomeno votate da parte della Commissione, in quanto la Conferenza dei Presidenti di Gruppo convocata per il 16 settembre 2015 decideva – a maggioranza – di fissare la calendarizzazione del provvedimento in Aula per il giorno seguente, così di fatto facendo saltare completamente, attraverso una forzatura procedurale, il reale esame referente del provvedimento, nonostante la manifestata disponibilità delle opposizioni a ritirare la maggior parte delle proposte di modifica già presentate.

Il 17 settembre 2015 cominciava così l'esame del disegno di legge di revisione costituzionale da parte dell'Assemblea di Palazzo Madama. Anche in questa occasione venivano presentate dalle opposizioni diverse migliaia di proposte di modifica al testo di riforma (in larga misura si trattava degli stessi emendamenti depositati in Commissione Affari costituzionali e mai esaminati), ma in aggiunta a queste si registrava la presentazione di oltre 82 milioni (!) di ulteriori proposte emendative da parte del senatore Roberto Calderoli del Gruppo Lega Nord e Autonomie (45). La Presidenza del Senato giudicava tuttavia "irricevibili" queste ultime, avanzando a giustificazione di tale scelta, da un lato, il dovere ad essa affidato dal regolamento del Senato di far rispettare il calendario dei lavori, dall'altro, la volontà di evitare la creazione di un pericoloso "precedente" (46).

Al di là della intervenuta declaratoria di inammissibilità di varie altre proposte emendative, il novero delle richieste di modifica subiva poi un ulteriore cospicuo sfolgimento in ragione dell'approvazione dell'emendamento 1.203, a prima firma del senatore Roberto Cociancich e frutto di un accordo interno alla maggioranza ed in particolare tra le diverse "anime" del Partito Democratico, il quale proponeva una sostituzione completa del quinto comma dell'articolo 55 Cost., modificato dall'articolo 1 del disegno di legge di riforma e chiamato a disciplinare le funzioni del nuovo Senato, nonostante con esso si volessero apportare soltanto parziali modifiche alla versione di quel comma già approvata dalla Camera. L'utilizzo di questa tecnica di redazione dell'emendamento in questione comportava così, secondo le regole procedurali che disciplinano l'ordine di votazione degli emendamenti (47), che esso fosse sottoposto alla deliberazione dell'Aula prima delle altre numerose proposte di modifica parziale del nuovo quinto comma dell'articolo 55 Cost. L'emendamento veniva approvato dall'Assemblea con la conseguente caducazione delle numerose proposte emendative da esso assorbite o precluse in quanto incompatibili con il tenore dello stesso.

Nel corso del prosieguo dell'esame in Aula del disegno di legge costituzionale, veniva poi approvato l'emendamento 2.204, a prima firma della senatrice – nonché relattrice del provvedimento – Anna Finocchiaro e anch'esso figlio di un accordo interno alla maggioranza di governo, che andava a modificare il quinto comma del riformando articolo 57 della Costituzione, il quale disciplinava la durata del mandato dei senatori. In realtà, il contenuto dell'emendamento in questione riguardava, più che i profili temporali del mandato senatoriale, le modalità di elezione dei membri del Senato.

---

(45) Le proposte emendative erano state elaborate grazie all'utilizzo di un particolare *software* e depositate in formato elettronico. In riferimento alle questioni relative alla peculiare modalità di presentazione di questi emendamenti, cfr. F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 24-30 settembre*. "Irricevibili" i milioni di emendamenti presentati da Calderoli, restano solo quelli già presentati in Commissione (e che rispettano i limiti della "doppia conforme"), in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2015, p. 2 s.

(46) Cfr. F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 24-30 settembre*, cit., p. 2 s.; N. LUPO, *Il Presidente del Senato e la riforma costituzionale: gli effetti della mancata revisione del diritto parlamentare*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18/2015, p. 2 ss.

(47) Per una ricostruzione della vicenda, nonché della disciplina regolamentare a riguardo, cfr. F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 1-7 ottobre. Procede l'iter in Assemblea. Definite le funzioni e la composizione del Senato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 18/2015, p. 2 s.



La scelta di emendare l'articolato in tale punto, che in realtà poco aveva a che vedere con il contenuto della variazione che si voleva introdurre, era stata dettata dalla circostanza che l'unica modificazione compiuta dalla Camera al riformando articolo 57 Cost. nel precedente passaggio parlamentare del testo era intervenuta in riferimento proprio al quinto comma di tale articolo, attraverso la sostituzione di una semplice preposizione articolata. Infatti, mentre nella versione del comma approvata in prima lettura dal Senato si prevedeva che «La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali *nei* quali sono stati eletti», dopo l'intervento della Camera il medesimo comma statuiva invece che «La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali *dai* quali sono stati eletti» (48). Secondo l'articolo 104 del regolamento del Senato, «se un disegno di legge approvato dal Senato è emendato dalla Camera dei deputati, il Senato discute e delibera soltanto sulle modificazioni apportate dalla Camera» e «nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in diretta correlazione con gli emendamenti introdotti dalla Camera dei deputati», essendo impedito intervenire nelle parti di testo sulle quali sia già intervenuta la c.d. doppia conforme. Per questo motivo, le uniche proposte di modifica ritenute ammissibili dalla Presidenza in riferimento al riformando articolo 57 Cost. – modificato dall'articolo 2 del disegno di legge di riforma – nella seconda lettura del provvedimento al Senato erano state considerate quelle relative appunto al quinto comma, grazie all'“appiglio” testuale fornito dalla descritta marginale modifica intervenuta (49).

Non era così stata ritenuta percorribile la strada delineata dal c.d. lodo Cheli, secondo il quale, grazie all'«innesco» costituito dalla marginale modifica apportata dalla Camera al quinto comma del riformando articolo 57 Cost. e considerato che «nelle riforme costituzionali tutto si tiene» e che «l'articolo 104 del regolamento del Senato ammette, appunto, solo i nuovi emendamenti in “diretta correlazione” con le modifiche introdotte dalla Camera», si sarebbe comunque potuto considerare modificabile un articolo della Costituzione anche in caso di «approvazione doppia conforme» (50). In realtà, anche seguendo l'impostazione restrittiva assunta sul punto dal Presidente del Senato, applicando correttamente la normativa regolamentare in tema di ammis-

---

(48) Enfasi aggiunta. Dal punto di vista sostanziale, attraverso questa modifica si voleva prevedere la cessazione del mandato senatoriale dei sindaci eletti nella seconda Camera non solo alla scadenza del loro mandato locale, ma anche con il termine del mandato del Consiglio regionale o provinciale che li aveva scelti. In riferimento all'impossibilità, in chiave sistematica, di interpretare tale disposizione nel senso che, in caso di cessazione del mandato locale di un senatore-sindaco e contestuale permanenza in carica del Consiglio regionale o provinciale che lo aveva precedentemente eletto, questi possa comunque rimanere in carica fino alla scadenza di quest'ultimo, cfr. *infra*, il cap. 5, sez. II.

(49) Nello stesso senso si era pronunciata anche la Presidente della Commissione Affari costituzionali Anna Finocchiaro al momento di valutare l'ammissibilità degli emendamenti depositati nel corso dell'esame referente del provvedimento prima che questo venisse interrotto.

(50) E. CHELI, intervistato da D. Martirano, *Cheli: la riforma costituzionale? Si può cambiare ogni articolo, i consiglieri-senatori non vanno*, in *Corriere della Sera*, 1° maggio 2015, p. 16. Non condividevano la praticabilità del c.d. lodo Cheli, F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 16-22 luglio. Slitta (probabilmente) il termine per la presentazione degli emendamenti in Commissione. Focus sul cd. “lodo Cheli”*, in *www.federalismi.it*, n. 14/2015, p. 6 s.

sibilità degli emendamenti, si sarebbe comunque dovuto propendere per l'inammissibilità anche degli emendamenti riferiti al comma quinto dell'articolo 57 Cost. volti ad inserire al suo interno nuove previsioni del tutto estranee al contenuto dello stesso, proprio come nel caso dell'emendamento 2.204 Finocchiaro.

La decisione assunta dalla Presidenza sul punto non era di poco conto. Da un lato, sanciva di fatto l'immodificabilità della previsione dell'elezione indiretta dei membri del nuovo Senato da parte dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano contenuta negli altri commi del nuovo articolo 57 Cost., già integralmente approvati in "doppia conforme", disinnescando così le velleità riconducibili – in particolare – alla minoranza interna del Partito Democratico che spingeva per tornare alla previsione di una seconda Camera direttamente eletta dai cittadini. Dall'altro, ritenendo ammissibile l'emendamento a prima firma Finocchiaro, consentiva tuttavia la formalizzazione di un compromesso tra la componente maggiormente filogovernativa del Partito Democratico e la sua ala critica proprio sul versante della definizione delle modalità di selezione dei futuri senatori, che secondo questa proposta di modifica avrebbero dovuto essere sì eletti in ogni caso dai Consigli regionali e delle Province autonome, ma – almeno con riguardo ai senatori di provenienza consiliare(51) – «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi»(52).

Un altro emendamento approvato in Aula nel corso della seconda lettura al Senato del provvedimento e frutto di una mediazione all'interno delle forze di governo era costituito dal ritorno alla versione del primo comma dell'articolo 135 Cost. proposta inizialmente dal disegno di legge governativo e accolta dal Senato in prima lettura, ma poi modificata dalla Camera, in tema di elezione dei giudici costituzionali di spettanza parlamentare. Con l'approvazione dell'emendamento 37.200, anch'esso a prima firma della senatrice Finocchiaro, si tornava a prevedere l'elezione di tre giudici costituzionali da parte della Camera e dei restanti due da parte del Senato, cambiando la modifica introdotta alla Camera che era tornata ad affidare, come nel testo attualmente vigente(53), al Parlamento in seduta comune l'elezione dei 5 giudici costituzionali di pertinenza parlamentare. In ragione di tale variazione, veniva parallelamente approvato l'emendamento 38.5000 del Governo per adeguare l'articolo 3 della legge costituzionale n. 2 del 1967, ove sono fissate le maggioranze richieste per l'elezione dei giudici costituzionali da parte del Parlamento, alla previsione della "spartizione" tra Camera e Senato della quota di giudici di spettanza parlamentare. La vecchia formulazione della disposizione in questione prevedeva infatti che «i giudici della Corte costituzionale che nomina il Parlamento sono eletti da questo in seduta comune delle due Camere, a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei

---

(51) La previsione introdotta non andava infatti a coinvolgere la "categoria" dei senatori-sindaci, in quanto venivano chiamate in causa soltanto le «scelte espresse dagli elettori *per i candidati consiglieri* in occasione del rinnovo» dei Consigli regionali e delle Province autonome (enfasi aggiunta).

(52) Disposizione, questa, dalla quantomeno dubbia portata prescrittiva: cfr. *infra* il cap. 5, sez. II.

(53) Anche se, naturalmente, con una "portata" della previsione in questione sul piano sostanziale ben differente rispetto alla situazione attuale, in ragione della contestualmente prevista riduzione da 315 a 100 del numero dei senatori.

componenti l'Assemblea. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti l'Assemblea»; mentre secondo la nuova formulazione «i giudici della Corte costituzionale nominati dal Parlamento sono eletti da ciascuna Camera a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei propri componenti. Per gli scrutini successivi al terzo è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei componenti». Il legislatore costituzionale si è quindi preoccupato di adeguare la disciplina deputata a fissare le maggioranze richieste per l'elezione dei giudici di spettanza parlamentare alla previsione che questi non siano più eletti dal Parlamento in seduta comune.

All'opposto, il riformatore non si è però curato di tenere conto del rimando contemplato dall'ultimo comma dell'articolo 135 Cost., non toccato dal disegno di legge di revisione (54), secondo il quale «nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, *che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari*» (55), creando così una sorta di corto circuito normativo tale da rendere – quantomeno – assai ardua l'individuazione delle modalità con le quali il Parlamento avrebbe dovuto stilare l'elenco di cui all'articolo 135 Cost. (56).

Tra le altre esigue proposte emendative approvate nel corso della seconda lettura del provvedimento da parte dell'Aula del Senato (57), vi era anche l'emendamento 39.1000 del Governo che modificava quello che sarebbe poi diventato il comma 11 dell'articolo 39 del disegno di legge di riforma, che prevedeva la possibile impugnazione davanti alla Corte costituzionale da parte di minoranze parlamentari delle leggi elettorali già approvate nella legislatura nella quale fosse entrata in vigore la riforma (58).

---

(54) L'ultimo comma dell'articolo 135 Cost. risultava invero modificato, ad opera dell'articolo 37 del testo di riforma, solo con riferimento ai requisiti richiesti per poter essere inseriti nell'elenco dal quale estrarre a sorte i giudici aggregati della Corte costituzionale nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica, ma non con riguardo alle previste modalità di elezione dei componenti di quella lista da parte del Parlamento. Nello specifico, si eliminava la previsione del necessario possesso dei «requisiti per l'eleggibilità a senatore», per sostituirla con quella del necessario possesso dei «requisiti per l'eleggibilità a deputato».

(55) Enfasi aggiunta.

(56) Cfr. G. PICCIRILLI, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali "a camere separate" nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2016, p. 10 s.

(57) Oltre a quelli indicati nel testo, venivano approvati solo altri 2 emendamenti: innanzitutto il 30.200 (testo 2), a firma del senatore Francesco Russo del Gruppo Partito Democratico, che mirava ad ampliare gli ambiti nei quali poter chiedere da parte delle Regioni ordinarie l'attribuzione di ulteriori particolari forme di autonomia a norma del terzo comma dell'articolo 116 Cost. (c.d. regionalismo differenziato); inoltre il 39.700 (testo 3), a prima firma del senatore Karl Zeller del Gruppo Per Le Autonomie, con il quale si introduceva la possibilità esplicita anche per le Regioni e Province a statuto speciale di concordare con lo Stato ulteriori forme di autonomia (rispetto a quelle già previste), sempre sulla base del terzo comma dell'articolo 116 Cost.

(58) Stabilendo che nella «legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, su ricorso motivato presentato entro dieci giorni da tale data da almeno un quarto dei com-

Con tale emendamento, tuttavia, si voleva ancora una volta intervenire su un ambito diverso da quello relativo al comma oggetto di modifica. Si voleva infatti, in particolare (59), esplicitare la possibilità di approvare la legge elettorale per l'elezione del nuovo Senato sin dal momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale stessa (60), diversamente da quanto sembrava lasciare intendere il comma 6 del medesimo articolo 39, che pareva – invero più linearmente – rimandare l'approvazione di quella legge ai primi sei mesi della legislatura (della Camera) (61) successiva a quella di entrata in vigore della riforma (62).

---

ponenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica, le leggi promulgate nella medesima legislatura che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di trenta giorni». Il disposto di questo comma si riferiva sul piano pratico chiaramente alla possibilità di impugnare “direttamente” il c.d. *Italicum*, ossia la nuova legge elettorale per l'elezione della Camera approvata nel maggio 2015 (cfr. *infra* il cap. 5, sez. I). Per come strutturata, questa previsione lasciava peraltro una “zona franca” alla fine della legislatura in corso al momento di entrata in vigore della riforma, che andava dallo scadere dei dieci giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di revisione fino allo scadere della legislatura, nella quale il legislatore avrebbe avuto la facoltà di apportare modifiche a leggi elettorali già esistenti, o approvarne addirittura di completamente nuove, senza che vi fosse la possibilità di impugnarle da parte di minoranze parlamentari.

(59) L'emendamento prevedeva anche l'inserimento, a sua volta assai problematico sotto il profilo dell'ammissibilità della richiesta di modifica (v. *infra*, nel testo), dell'obbligo per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano di «conforma[re] le rispettive disposizioni legislative e regolamentari» a quanto stabilito dalla legge elettorale per il nuovo Senato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa.

(60) Stabilendo che il termine fissato per l'approvazione della legge elettorale del nuovo Senato fissato dal sesto comma dell'articolo 39 del disegno di legge di riforma (v. *infra*, nota 62) «decorre dalla data di entrata in vigore della [... stessa] legge costituzionale» di riforma.

(61) Trasformando la riforma il Senato in un «organo a rinnovo parziale continuo» (L. TRUCCO, *Le riforme elettorali*, in P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 34), questo non avrebbe più avuto delle vere e proprie legislature, a meno di volere individuare queste in relazione ad ogni variazione parziale della sua composizione, ma anzi si sarebbe rinnovato in ragione delle legislature consiliari regionali e delle Province autonome, nonché della durata dei mandati locali dei senatori-sindaci (cfr. *infra* il cap. 5, sez. II).

(62) Secondo il sesto comma dell'articolo 39 della legge di revisione costituzionale, «la legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione», ossia quella *chiamata a disciplinare «le modalità di [...] elezione dei membri del [nuovo] Senato»* da parte dei Consigli regionali e delle Province autonome, «è approvata entro sei mesi dalla data di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati di cui al comma 4», ossia quelle «svolte dopo la data di entrata in vigore» della riforma (enfasi aggiunta). Come si è sottolineato, il combinato disposto di queste previsioni normative lasciava intendere che la legge elettorale per il nuovo Senato avrebbe dovuto essere approvata dalle nuove Camere formatesi nella legislatura (della Camera) successiva a quella nella quale sarebbe stata approvata – e dunque sarebbe entrata in vigore – la riforma, nel termine di sei mesi dall'avvenuto svolgimento delle elezioni. Questa era senz'altro l'interpretazione più lineare, anche in ottica sistematica, delle disposizioni interessate, dal momento che il riformatore si era preoccupato, al primo comma dell'articolo 39 della legge costituzionale, di introdurre una disciplina elettorale transitoria per l'elezione del nuovo Senato da utilizzarsi «in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge» che avrebbe disciplinato le modalità di elezione del Senato stesso (v. *infra* la nota 66). Solo secondo un'interpretazione formalistica strettamente letterale – e che comunque prestava il fianco a numerose critiche – si sarebbe potuto sostenere che, disponendo il sesto comma dell'articolo 39 della riforma che la legge elettorale del nuovo Senato «è approvata entro sei mesi» dalla data di svolgimento delle elezioni per la

L'espressione «anche ai fini di cui al presente comma» (63), con la quale si apriva la modifica aggiuntiva introdotta dall'emendamento in questione, si dimostrava del tutto inconferente rispetto alle previsioni poi ivi inserite e pareva utilizzata al solo scopo di dare una parvenza di attinenza della richiesta emendativa con l'oggetto del comma che si voleva riformare, per evitare di incappare in una declaratoria di inammissibilità dell'emendamento (64). Tale dichiarazione di inammissibilità da parte della Presidenza non sarebbe in ogni caso mai giunta, consentendo non solo l'ennesimo strappo procedurale nel corso dell'esame della riforma, ma anche l'inserimento, per di più fuori sede (65), di un'ulteriore confusa previsione normativa nel testo della stessa (66).

Esaurita la fase di esame degli emendamenti, il 13 ottobre 2015 l'Aula del Senato

---

Camera successive all'entrata in vigore della riforma, fosse già prevista la possibilità di approvare la suddetta legge da parte delle Camere che avessero approvato la riforma stessa, poiché il citato sesto comma disponeva in realtà soltanto un termine finale.

(63) Questo il testo completo dell'emendamento 39.1000 del Governo: «All'articolo 39, comma 10, aggiungere in fine il seguente periodo: “Anche ai fini di cui al presente comma, il termine di cui all'articolo 39, comma 6, decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, comma sesto, così come modificato dalla presente legge costituzionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano conformano le rispettive disposizioni legislative e regolamentari a quanto ivi stabilito”».

(64) In riferimento alla possibile attribuzione di un diverso significato all'espressione in questione, v. *infra*, nel testo.

(65) La sede naturale nella quale introdurre le previsioni inserite dall'emendamento in questione sarebbe stata quella del sesto comma dell'articolo 39 del testo di riforma, già però approvato in “doppia conforme” e dunque non ulteriormente emendabile.

(66) In primo luogo, l'inserimento in quello che sarebbe diventato l'undicesimo comma dell'articolo 39 del testo di riforma di queste nuove previsioni aveva la conseguenza di rendere assai complicata l'interpretazione di quest'ultimo, che vedeva inserire al suo interno delle disposizioni, «anche ai fini» di quello stesso comma, che però come detto non avevano nulla a che spartire con lo stesso. Inoltre, nonostante fosse chiara l'intenzione dell'emendamento approvato di volere esplicitare la possibilità di approvare la legge elettorale per il nuovo Senato anche nella stessa legislatura di approvazione della riforma, risultava non particolarmente agevole far conciliare le disposizioni già precedentemente inserite nel testo con questa nuova previsione. Per di più, doveva segnalarsi che, contestualmente alla modifica inserita, rimaneva comunque presente nel testo di riforma la disciplina transitoria per l'elezione del nuovo Senato prevista dal primo comma dell'articolo 39, il quale continuava a stabilire che essa dovesse impiegarsi «in sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge» per l'elezione del nuovo Senato (enfasi aggiunta). La scelta del legislatore di utilizzare in quel punto la congiunzione copulativa “e” piuttosto che la congiunzione avversativa “o”, combinata all'approvazione dell'emendamento in questione, comportava inevitabilmente delle conseguenze invero aberranti. Se infatti grazie alla modifica introdotta doveva ritenersi abbastanza pacifico, al di là dei problemi interpretativi segnalati, che si sarebbe potuta approvare la legge elettorale per il nuovo Senato anche nella stessa legislatura nella quale sarebbe entrata in vigore la riforma, qualora questo fosse in effetti avvenuto avrebbe dato luogo alla paradossale circostanza che, nonostante fosse stata approvata la versione “ordinaria” della legge elettorale per il Senato, in sede di prima applicazione questa non si sarebbe potuta comunque applicare, poiché il primo comma dell'articolo 39 imponeva in ogni caso l'utilizzo della disciplina transitoria (almeno) in sede di prima applicazione. L'inserimento della modifica prevista dall'emendamento si dimostrava così di fatto inutile sul piano pratico. In senso analogo, N. LUPO, *Il nuovo Senato: rappresentanza e sistemi di voto*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), n. 6/2016, p. 6; ID., *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2016, p. 3.

procedeva all'approvazione finale del testo con 178 voti favorevoli, 12 contrari e 7 astenuti (67).

Si concludeva così formalmente, secondo il disposto del primo comma dell'articolo 138 Cost., l'esame in prima deliberazione da parte del Senato del disegno di legge di riforma costituzionale (68).

In realtà, nonostante fosse già avvenuta la votazione finale dell'Aula sul testo di riforma, questo era destinato a subire un ulteriore cambiamento sostanziale prima di essere trasmesso alla Camera dei deputati. Infatti, in sede di coordinamento formale, si consumava al Senato l'ultima violazione procedurale di quel passaggio parlamentare, poiché, attraverso l'approvazione della proposta di coordinamento C4 Finocchiaro, si procedeva in quella sede – deputata esclusivamente alla «correzione di errori materiali [...] e] lessical[i] dei testi per conformarne la dizione alla sostanza» (69) –, tra le altre cose, ad inserire un inciso al comma 11 delle «Disposizioni transitorie» di cui all'articolo 39 del disegno di legge costituzionale, in base al quale non si sarebbero più potute impugnare le leggi elettorali di Camera e Senato, su ricorso presentato da minoranze parlamentari, approvate nella legislatura in corso al momento dell'entrata in vigore della riforma, solo entro 10 giorni dalla stessa, bensì anche entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge elettorale del nuovo Senato eventualmente approvata già in quella stessa legislatura (70).

L'inserimento di questa nuova previsione poteva a posteriori lasciare forse intendere l'iniziale intenzione del Governo, per il tramite della propria maggioranza, di prevedere con l'approvazione della modifica contenuta nell'emendamento 39.1000 non solo l'esplicita possibilità di adottare la legge elettorale per il nuovo Senato anche nella legislatura in corso al momento di entrata in vigore della riforma, ma anche che essa potesse essere direttamente impugnata, da minoranze parlamentari, alla stregua delle altre leggi elettorali già approvate in quella stessa legislatura prima dell'entrata in vigore della riforma. La traccia di questo ipotetico intendimento poteva forse rinvenirsi nell'utilizzo in quell'occasione dell'espressione «anche ai fini del presente comma» per cercare di legare le disposizioni relative alla possibile impugnazione di leggi elettorali a quelle riferite alla possibilità di approvare sin da subito la legge elettorale per il nuovo Senato.

Ma il dato testuale delle disposizioni già precedentemente previste e di quelle inserite con l'approvazione della proposta emendativa del Governo rendeva in ogni caso impossibile che queste fossero interpretate, perfino *magis ut valeat*, secondo queste presunte intenzioni. Una simile ricostruzione delle intenzioni del legislatore, an-

---

(67) I principali gruppi di opposizione decidevano, ancora una volta, di non partecipare al voto.

(68) In quanto il testo di riforma non sarebbe più stato ulteriormente modificato nel successivo passaggio alla Camera dei deputati.

(69) Corte cost., sent. 15 luglio 1969, n. 134, punto 4 del *Considerato in diritto*.

(70) Questa la parte rilevante sul punto della proposta di coordinamento C4 Finocchiaro al testo di quello che sarebbe poi diventato l'articolo 11 dell'articolo 39 del disegno di legge di riforma: «Al [...] primo periodo, dopo le parole: «da tale data» aggiungere le seguenti: «, o entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge».

che se si fosse rivelata corretta (71), non era quindi certo in grado di sanare le violazioni compiute tanto in riferimento al giudizio di ammissibilità dell'emendamento 39.1000 del Governo, quanto in sede di coordinamento formale del testo.

Anche in questo caso gli strascichi lasciati da questa ulteriore violazione procedurale erano destinati a riflettersi nel testo della riforma, che veniva così arricchito dall'inserimento di un'altra previsione assai problematica (72).

L'avvio della seconda lettura del disegno di legge da parte della Camera cominciava formalmente il 21 ottobre 2015 presso la Commissione Affari costituzionali, dove venivano presentate solo poco più di un centinaio di proposte di modifica, in ragione, da un lato, degli angusti spazi ormai a disposizione dei deputati per procedere ad ulteriori modifiche del testo a causa delle poche variazioni apportate allo stesso dal Senato rispetto alla versione già precedentemente approvata dalla Camera (73),

---

(71) E in quel caso sarebbe comunque risultato difficile comprendere perché non si fosse semplicemente deciso di inserire la possibilità di impugnare direttamente anche la legge elettorale del nuovo Senato, eventualmente approvata nella legislatura in corso al momento dell'entrata in vigore della riforma, direttamente nel testo dell'emendamento 39.1000. Anche perché era impensabile che a tal fine potesse ritenersi sufficiente l'inserimento della modifica introdotta nel comma della disciplina transitoria relativo alla impugnazione diretta delle leggi elettorali, perché ovviamente non sarebbe mai stato possibile impugnare la legge elettorale per il nuovo Senato eventualmente approvata nella legislatura in corso al momento dell'entrata in vigore della riforma entro dieci giorni da quella stessa data.

(72) Secondo la versione finale del nuovo undicesimo comma dell'articolo 39 della riforma, «le leggi promulgate nella [...] legislatura» «in corso alla data di entrata in vigore della [...] legge costituzionale» di revisione, «che disciplinano l'elezione dei membri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, possono essere sottoposte al giudizio di legittimità della Corte costituzionale», «su ricorso motivato presentato [...] da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica», «entro dieci giorni» dalla data di entrata in vigore della riforma costituzionale, «o entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore della legge» elettorale per il nuovo Senato (enfasi aggiunta). Stando al disposto letterale del testo, si sarebbero, dunque, chiaramente potute impugnare le leggi elettorali promulgate nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della riforma indifferente, a discrezione dei ricorrenti, entro dieci giorni dalla stessa entrata in vigore della riforma oppure entro dieci giorni dalla eventuale approvazione della legge elettorale per il Senato. Cercando di dare un'interpretazione ragionevole al testo si poteva, però, forse concludere che le leggi elettorali già promulgate al momento di entrata in vigore della riforma si sarebbero potute impugnare solo entro dieci giorni da tale data, mentre, nei dieci giorni successivi alla – peraltro solo eventuale – entrata in vigore della legge elettorale per il nuovo Senato approvata nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della riforma, si sarebbe potuto impugnare direttamente solo quest'ultima, o al massimo le altre che fossero state promulgate tra i dieci giorni successivi all'entrata in vigore della riforma costituzionale e l'entrata in vigore della legge elettorale per il nuovo Senato. Peraltro, anche con la modifica introdotta si lasciava una “zona franca” alla fine della legislatura in corso al momento di entrata in vigore della riforma, nella quale il legislatore avrebbe avuto la facoltà di apportare modifiche a leggi elettorali già esistenti, o approvarne addirittura di completamente nuove, senza che vi fosse la possibilità di impugnarle da parte di minoranze parlamentari. Questa “zona franca” sarebbe stata quella già descritta (v. *supra*, nota 58) nel caso in cui in quella legislatura non fosse stata approvata la legge elettorale per il nuovo Senato, mentre, qualora questa fosse stata approvata, si sarebbe “ridotta” al periodo che andava dallo scadere dei dieci giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge elettorale del nuovo Senato fino alla fine della legislatura.

(73) Similmente a quanto previsto dall'articolo 104 del regolamento del Senato (v. *supra*, nel testo), il secondo comma dell'articolo 70 del regolamento della Camera stabilisce che «i progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato sono riesaminati dalla Camera la quale, prima della votazione finale, delibera soltanto sulle modificazioni apportate dal Senato e sugli emendamenti ad esse conseguenti che fossero proposti alla Camera».

dall'altro, della consapevolezza di tutte le forze parlamentari della ferma volontà della maggioranza di governo di non permettere ulteriori modifiche al testo.

La Commissione terminava il proprio esame referente il 17 novembre 2015. Il provvedimento giungeva quindi in Aula il 20 novembre 2015. Anche in questa sede il numero degli emendamenti presentati si rivelava contenuto (74) per le medesime ragioni che avevano arginato le intenzioni emendative dei deputati durante l'esame referente. L'esame del provvedimento in Assemblea terminava di fatto già il 3 dicembre 2015, rinviandosi all'anno nuovo soltanto lo svolgimento della fase delle dichiarazioni di voto finale nonché l'approvazione definitiva del testo, che in effetti avveniva il giorno 11 gennaio 2016 con 367 voti favorevoli, 194 contrari e 5 astenuti.

Si concludeva così anche alla Camera dei deputati la prima deliberazione sul disegno di legge di revisione costituzionale, che risultava approvato nel medesimo testo da entrambe le Camere.

## 6. La seconda deliberazione delle Camere

Conclusa la prima deliberazione da parte del Parlamento, iniziavano i lavori per l'esame del disegno di legge costituzionale in seconda deliberazione, i quali venivano caratterizzati dalle specifiche regole previste dai regolamenti di Camera e Senato, rispettivamente agli articoli 99 e 123, che impedivano l'ammissione (in Commissione e in Aula) di emendamenti, articoli aggiuntivi, richieste di stralcio e votazioni pregiudiziali, e non consentivano altresì la votazione del testo articolo per articolo (75).

L'individuazione da parte dei regolamenti parlamentari di un procedimento legislativo "semplificato" (76) produceva come conseguenza che l'unica attività delle

---

(74) Risultavano in quella sede depositate 158 proposte emendative.

(75) La natura della seconda deliberazione del procedimento di revisione costituzionale, al di là di come viene delineata dalle norme regolamentari di Camera e Senato, è oggetto di dibattito dottrinale. Vi è, infatti, chi sostiene che la seconda deliberazione debba effettivamente rispecchiare solo un voto sul testo definitivo da parte delle Camere (tra i tanti C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 379 ss.), mentre altri, intravedendo nel dettato dell'articolo 138 Cost. un'indicazione di "ciclo completo" del procedimento legislativo ordinario, propendono nel senso appunto di una lettura che debba contemplare ogni possibile modifica (in tal senso si vedano tra gli altri: R. CHIEPPA, *Sul metodo e sulla tecnica delle riforme costituzionali*, in *Rivista AIC*, 5 giugno 2006, p. 4 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 377; G. RIVOSECCHI, *Nota (a futura memoria) sul procedimento di revisione per un recupero della "soluzione Alfonso Tesauro"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4 dicembre 2005, p. 1 ss.). Questa seconda interpretazione implicherebbe che, qualora in sede di seconda deliberazione il testo dovesse subire modifiche, il passaggio parlamentare sarebbe da considerarsi come una nuova "prima deliberazione" da parte dell'Assemblea, con la conseguenza che anche l'altra Camera dovrebbe votare sul medesimo testo sempre in prima deliberazione – a maggioranza semplice – affinché si formalizzi la c.d. doppia conforme, e solo successivamente passare di nuovo alla fase della seconda deliberazione a maggioranza assoluta o dei due terzi (R. CHIEPPA, *Sul metodo*, cit., p. 10, spec. nota n. 15).

(76) In tal senso S.M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, cit., p. 139, il quale ricorda come la se-