

*Elena Griglio**

LUISS Guido Carli di Roma

LE PROSPETTIVE DI RIFORMA
DELLA COSTITUZIONE ITALIANA:
NOTE DI METODO

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2021.009>

Date of receipt: 27.09.2021

Date of acceptance: 18.11.2021

The perspectives for reforming the Italian Constitution: methodological remarks. The contribution analyses the main perspectives of reform of the Italian Constitution, in an attempt to highlight the wealth of methodological approaches that have characterised the debate on constitutional revision and its historical developments. The historical perspective clearly shows the difference between organic and ad hoc revisions and between special and ordinary revision procedures. This overview confirms the variety of reform strategies pursued, setting them in their political and institutional context and considering their connection with referendums. Focusing on the 2020 constitutional reform on the reduction of the number of parliamentarians, the contribution assesses how an apparently “punctual” reform may open up to consequences of great impact on the relationship of the two Houses both with the electorate and with the Government. The interaction with the electoral reform and the parliamentary rules of procedure demonstrate how the implementation process that follows a constitutional reform plays a decisive role in defining its shape and scope. Major or minor reforms should not be measured so much in the number of constitutional articles amended as in

* Dr. Elena Griglio – Consigliere del Senato della Repubblica, LUISS Guido Carli di Roma, ORCID: 0000-0002-9783-9499, e-mail: egriglio@gmail.com.

the overall capacity to support the constitutional change with legislative implementation, interpretation and the modification of existing practices.

Keywords: Italian Constitution, amendments to the Constitution, constitutional revision, electoral reform.

Sommario. Il contributo analizza le principali prospettive di riforma della Costituzione italiana, nel tentativo di evidenziare la ricchezza degli approcci metodologici che hanno contraddistinto i vari procedimenti di revisione costituzionale. Rispetto ai profili di metodo, si intende brevemente ricostruire in una prospettiva storica il rapporto tra revisioni organiche e revisioni puntuali e tra procedimenti di revisione speciali o ordinari. Tale analisi consentirà di identificare la varietà delle strategie riformatrici perseguite, inquadrando nel relativo contesto politico-istituzionale ed evidenziandone il collegamento con le consultazioni referendarie. Focalizzando l'attenzione sull'ultima riforma costituzionale, quella relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, si evidenzierà come una riforma apparentemente „puntuale” nel suo impatto emendativo sul testo costituzionale possa aprirsi a conseguenze di grande impatto nel rapporto delle due Camere sia con gli elettori che con il Governo. Se ne richiederanno quindi le più significative interazioni con la riforma elettorale e con i regolamenti parlamentari. Tale riflessione consentirà, in conclusione, di sottolineare come il processo attuativo che accompagna una riforma costituzionale svolga un ruolo determinante nel definirne la portata e l'impatto. Le grandi o piccole riforme non si valutano tanto nel numero di articoli costituzionali modificati, ma piuttosto nella capacità complessiva di un intero sistema di accompagnare il cambiamento sul piano delle attuazioni e integrazioni legislative, dell'interpretazione costituzionale, della modifica delle consuetudini in essere.

Parole chiave: Costituzione italiana, riforme della Costituzione, revisione costituzionale, riforma elettorale.

1. LA COSTITUZIONE E LA SFIDA PER IL CAMBIAMENTO: QUALI RIFORME, CON QUALI PROCEDURE

La definizione del metodo e dei limiti della revisione della Carta fondamentale rappresenta in ogni ordinamento costituzionale una delle grandi scelte esistenziali da cui dipende il rapporto di una intera comunità e della rispettiva organizzazione statale con le due antiteticoe istanze della continuità e del cambiamento.

Affrontare il nodo della revisione significa, infatti, confrontarsi con il percorso storico ed istituzionale che ha consentito di raggiungere un patto costituzionale frutto di equilibri per molti versi irripetibili, con l'intento di verificare se le scelte operate siano ancora tutte perfettamente valide. Questo significa

cercare il giusto bilanciamento tra una Costituzione che mantenga la propria funzione di baluardo dei diritti e delle fondamentali garanzie democratiche, senza tuttavia rimanere «pietrificata» (Sempere, 1907, p. 262).

Da un lato, vi è l'esigenza imprescindibile di garantire la preservazione di quegli elementi coesenziali al corretto funzionamento del sistema costituzionale, evitando che cambiamenti repentini possano compromettere il delicato assetto di equilibri istituzionali e il corpus normativo che ogni Costituzione porta con sé.

Dall'altro lato, è evidente che anche la più perfetta ed aperta delle Costituzioni non può essere ritenuta assolutamente impermeabile alle esigenze di revisione testuale. D'altronde, è alle origini del costituzionalismo l'idea che «un popolo ha sempre il diritto di riesaminare e riformare la propria costituzione» (Sieyès, 1993, p. 398). Le ragioni che possono legittimare la ricerca di un cambiamento sono molteplici. Le trasformazioni del contesto politico e istituzionale o semplicemente l'esperienza maturata nella prassi costituzionale possono in particolare rendere necessaria la revisione di alcuni istituti o scelte organizzative, anche al fine di evitare che esse siano disapplicate dal legislatore ordinario. Non sempre gli strumenti della giurisprudenza costituzionale e dell'interpretazione adeguatrice sono infatti in grado di coprire tutte le istanze di „aggiornamento” del testo costituzionale alle sollecitazioni interne o esterne.

Il tentativo di conciliare queste istanze è all'origine delle scelte operate in ciascuna Costituzione sulle procedure e sui limiti alla revisione.

Nella Costituzione italiana, tali scelte sono codificate agli articoli 138 e 139 della Costituzione, che rispettivamente disciplinano il procedimento speciale¹ per l'adozione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale (Tarchi, 2005, p. 281)² e fissano nella forma repubblicana un limite assoluto alla revisione (Pizzorusso, 1981, p. 736)³.

¹ Tali leggi sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e sono approvate a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi sono inoltre sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Secondo Panunzio, 2001, p. 77, la previsione di un procedimento speciale di revisione va collegato all'esigenza di diluire nel tempo le modifiche, evitando riforme troppo ampie e radicali.

² Nell'interpretare tale distinzione terminologica, la dottrina ha evidenziato che le leggi di revisione si configurano come modifiche testuali alla Carta costituzionale, mentre le altre leggi costituzionali si identificano come fonti adottate secondo la procedura prevista dall'art. 138 Cost. che però non entrano a far parte del documento costituzionale, da cui rimangono separate.

³ Si rinvia a questo Autore per una riflessione sul significato sostanziale e non formale del riferimento alla „forma repubblicana” contenuto nell'articolo 139 Cost., che include non solo

La lettura di questi due articoli, specialmente se comparata all'articolo 235 della Costituzione polacca, sembra evidenziare una certa propensione alla „conservazione” dietro la scelta operata dal costituente italiano (Guarino, 1948, p. 130). Mentre infatti la Costituzione polacca ha inteso circondare di ulteriori garanzie procedurali le ipotesi di revisione che si estendono alle disposizioni più sensibili dell'ordinamento repubblicano, prevedendo due distinti tipi di procedimenti aggravati⁴, la Costituzione italiana non ha regolato in forma esplicita l'ipotesi di una riforma *maior* (Bonfiglio, 2015, p. 107 et seq.)⁵.

Questa scelta originaria spiega perché in Italia il tema della revisione costituzionale sia stato, specialmente a decorrere da una certa fase storica, al centro di un inteso confronto politico, istituzionale e dottrinale finalizzato a chiarire se fosse possibile procedere a riforme organiche e di sistema e quali procedure dovessero sostenere tali tentativi di modifica.

In risposta a queste domande, parte della dottrina ha sostenuto che solo le revisioni puntuali, mirate a singoli precetti costituzionali erano legittime (Betinelli, 1995, p. 42), invocando a tal fine la distinzione tra le „riforme”, ovvero le modifiche di vasta portata estese ad una pluralità di temi, e le „revisioni per emendamenti”, che invece si riferiscono ad una precisa partizione testuale, e quindi ad un solo oggetto (Elia, 2018).

A sostegno di questa posizione, è stata invocata la formulazione testuale dell'art. 138, primo comma, Cost., ma anche la previsione del secondo comma sulla possibile sottoposizione a referendum della legge approvata con una maggioranza compresa tra quella assoluta e i due terzi. Si è infatti sostenuto che dovrebbero applicarsi al referendum costituzionale gli stessi requisiti di chiarezza, omogeneità e univocità che la Corte costituzionale ha delineato in riferimento al referendum abrogativo (Cerri, 1991, p. 3238; Pace, 1995, p. 16 et seq.; Pace, 2016, p. 8; Allegretti, 1995, p. 23 e R. Romboli, 1995, p. 91 et seq.). Questo significherebbe che la legge di revisione dovrebbe essere sufficientemente

l'articolo 1 sulla qualifica dell'Italia come „Repubblica”, ma anche i principi nei quali si sostanzia la natura repubblicana dell'ordinamento.

⁴ Il riferimento è al procedimento di revisione generale di cui all'art. 235, comma 1 Cost., e a quello speciale, disciplinato dall'art. 235, commi 5 e 6 per le leggi di revisione che riguardano le parti I (sull'ordinamento repubblicano), II (sulla libertà, i diritti e i doveri fondamentali) e XII (sulla revisione Costituzionale).

⁵ Anche la Costituzione Spagnola, all'articolo 168, prevede una distinta procedura per le ipotesi di revisione totale della Costituzione o per le revisioni parziali relative al Titolo Preliminare (sulla forma repubblicana), al Capitolo II, Titolo I, Sezione I oppure al Titolo II. Per tali riforme, dopo l'approvazione da parte di ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi sono richiesti lo scioglimento delle Camere, la ratifica da parte delle Camere neo-elette sempre a maggioranza dei due terzi e infine la sottoposizione a referendum costituzionale..

omogenea per consentire agli elettori di esprimere in maniera genuina la propria volontà, senza essere costretti a riassumere in un unico voto posizioni afferenti a prospettive di riforma sugli oggetti più disparati (Siclari, 2016, p. 1)⁶.

L'orientamento dottrinale sulla necessaria natura limitata e puntuale delle revisioni costituzionali si è per lungo tempo scontrato con l'evidenza storica. Come si avrà modo di evidenziare nel § 2, a partire da una certa fase si è registrata in Italia una sorta di accelerazione nel tentativo di riformare strutturalmente la Costituzione in merito ad alcune scelte di fondo concernenti la forma di governo, l'articolazione delle Camere e anche la forma di Stato. Tali tentativi hanno registrato una serie di reiterati fallimenti (§ 3.1), facendo così da ultimo riscoprire le ragioni di una riforma formalmente puntuale – ma potenzialmente molto estesa – come quella relativa alla riduzione del numero dei parlamentari (§ 3.2). Sulla base di tale analisi storica, il contributo intende dimostrare come solo una disamina estesa al dato dell'attuazione possa davvero consentire di valutare la portata e l'impatto di una revisione costituzionale (§ 4).

2. IL CAMMINO DELLE REVISIONI COSTITUZIONALI IN ITALIA DAL DIBATTITO SULLE GRANDI RIFORME ALLA MODIFICA DEL TITOLO V COST.

Vi è una sorta di eterogenesi dei fini nel modo in cui la Costituzione italiana si è confrontata, nel corso dei decenni, con il tema del cambiamento. Tale eterogenesi emerge chiaramente dal confronto tra le tre fasi che, dal 1948 ad oggi, è possibile individuare in relazione al dibattito sulle riforme costituzionali (Paladin, 2004; Brunelli, Cazzetta (a cura di), 2013).

Nei primi trent'anni del periodo repubblicano (1948–1978), si è registrata una sostanziale acquiescenza delle forze politiche al testo della Carta fondamentale come uscito dall'Assemblea costituente. Tale fase, contraddistinta da un generale riconoscimento della normatività, e quindi della cogenza, della Costituzione quale fondamentale atto d'indirizzo e fondamento della vita repubblicana, è stata definita come un periodo di „lotta sulla Costituzione” (Dogliani, 1982, p. 7 et seq., p. 33 ss e p. 68 et seq.; Dogliani, Massa Pinto, 2006), ovvero di confronto sulle diverse interpretazioni scaturenti dal dettato costituzionale.

⁶ A questo proposito, si è infatti esclusa l'ipotesi di un frazionamento della richiesta referendaria in rapporto a singole parti della revisione. La richiesta comprende l'intero testo legislativo approvato dalle Camere e per questo non ha bisogno di essere sottoposta ad un giudizio di ammissibilità.

Con la fine degli anni '70, è iniziata una nuova stagione, definita della „lotta per la Costituzione” (Dogliani, 1982, p. 7 et seq., p. 33 ss e p. 68 et seq.), che è stata dominata dal dibattito sull'esigenza di riformare le istituzioni attraverso diversi meccanismi di ingegneria costituzionale. Gli sconvolgimenti economici, politici e sociali della fine del decennio hanno travolto anche il pregresso senso di fiducia nella capacità della Costituzione di regolare il modello sociale complessivo. E' contestualmente venuta meno anche la tensione ad attuare il testo costituzionale che aveva informato i decenni pregressi.

L'avvio di questa nuova fase, segnato dall'apertura dell'allora partito socialista al tema della „grande riforma dello Stato”⁷, ha rivelato da subito i due tratti di fondo della stagione di revisionismo costituzionale (Ciarlo, 1995, p. 92 et seq.). Da un lato, vi era l'aspirazione a rivedere le caratteristiche sostanziali della forma di governo, del sistema bicamerale, della forma di Stato e infine anche del sistema delle garanzie. Dall'altro lato, tale aspirazione si associava all'idea che il procedimento di revisione ex art. 138 Cost. non fosse idoneo a sostenere progetti di riforma più ambiziosi attraverso un ampio coinvolgimento delle minoranze (De Fiore, 1993, p. 1550), e che quindi per tali revisioni ad ampio spettro fosse necessario introdurre procedure speciali di revisione della Costituzione (Miglio, 1991, p. 88 et seq.).

L'esigenza di una «ripresa del processo costituente» – intesa come processo non solo di attuazione o di modifica della Costituzione, ma, soprattutto, di «scioglimento dei nodi irrisolti della Costituzione medesima» (Pizzetti, 1984, p. 25; V. anche Mattarella, 1983, p. 1161 et seq.; Elia, 1990, p. 81; Paladin, 1990, p. 7) – trovava nelle critiche al bicameralismo paritario e perfetto il primo terreno fertile per la definizione di un percorso riformatore *ad hoc* (Cheli, 1987, p. 323)⁸.

Questa ipotesi di lavoro fu testata fin dalla IX legislatura con l'istituzione di una Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali, denominata Commissione Bozzi dal nome del suo Presidente, incaricata di predisporre progetti di riforma costituzionale che poi avrebbero seguito l'ordinario iter di revisione costituzionale ex art. 138 Cost. Tale Commissione fu costituita attraverso l'adozione di due mozioni parlamentari di analogo contenuto approvate da ciascuna Camera nelle sedute del 12 ottobre 1983; la natura della fonte istitutiva, che in

⁷ V. l'auspicio di «una grande riforma dello Stato» lanciato da Bettino Craxi sulle pagine de *l'Avanti!* il 28 settembre 1979.

⁸ Il bicameralismo paritario era infatti considerato ora come mero «strumento di ampliamento dei canali di accesso della classe politica alla sfera parlamentare», ora come mezzo di potere in mano ai gruppi di pressione (ibidem).

nessun modo avrebbe potuto derogare al dettato costituzionale, spiegava anche i limiti della Commissione, che rimaneva priva di poteri referenti.

A seguito di questo primo tentativo, per i successivi progetti di riforma si confermò la scelta di ricorrere a procedure straordinarie di revisione⁹, che però furono „blindate” attraverso il ricorso ad apposite leggi costituzionali, evidenziando così chiaramente il carattere derogatorio del meccanismo rispetto all’ordinario procedimento aggravato di revisione stabilito dalla Costituzione stessa (Panunzio, 2001, p. 112 et seq.). Tale modo di operare portò all’istituzione, nel 1993, della Commissione De Mita-Iotti e, nel 1997, della Commissione D’Alema¹⁰. Ad entrambe queste Commissioni bicamerali erano affidati i poteri referenti normalmente attribuiti alle commissioni permanenti della Camera e del Senato.

La dottrina italiana ha sollevato numerosi dubbi sulla legittimità di queste ipotesi di sospensione del procedimento costituzionale di revisione, che sono state ritenute a priori illegittime e anti-giuridiche (Modugno, 1998, p. 621), una sorta di «abuso procedurale» (Cervati, 1999, p. 272) che eccede il concetto stesso di deroga, determinando una vera e propria «rottura» della Costituzione (Cicconetti, 2013). Si è evidenziato che la valenza garantista del procedimento ex art. 138 Cost., in quanto volto a preservare la stabilità ed integrità del testo normativo e a garantire la rigidità costituzionale, non ammetterebbe deviazioni dall’iter prefigurato dalla Costituzione (Luciani, 1998, p. 477).

Nel merito, questi procedimenti speciali di revisione costituzionale erano finalizzati a promuovere progetti di riforma organica della Costituzione (Baladini, 2014, p. 87 et seq.), destinati ad incidere su alcune scelte fondamentali relative alla forma di governo parlamentare e al sistema delle autonomie.

Nessuno di questi progetti di revisione organica è riuscito a vedere la luce. Per oltre cinquant’anni, le revisioni costituzionali che hanno concluso il loro iter in Italia hanno riguardato singole disposizioni o istituti. Con la significativa eccezione della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, modificativa dell’art. 68 della Costituzione sulle immunità parlamentare (Midiri, 1999, 293 et seq.;

⁹ A supporto di questa opzione, v. anche il messaggio sulle riforme istituzionali trasmesso alle Camere il 26 giugno 1991 dall’allora Presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, che invocava un percorso riformatore ad ampio respiro, fondato su procedure alternative a quella di cui all’art. 138 Cost. che prevedessero l’attivazione di una commissione parlamentare ad hoc. Tale prospettiva fu poi richiamata dal successore di Cossiga, Oscar Luigi Scalfaro, nel suo discorso di insediamento come Presidente della Repubblica svolto di fronte alle Camere il 28 maggio 1992.

¹⁰ Cfr. le leggi costituzionali 6 agosto 1993, n.1 e 24 gennaio 1997, n. 1 che, oltre ad affidare il compito di redigere il progetto di revisione costituzionale ad una Commissione bicamerale, differivano dal dettato dell’art. 138 Cost. anche perché prevedevano come obbligatoria e non meramente facoltativa la sottoposizione della legge di revisione al referendum popolare.

Dogliani, 2001, 1050 et seq.), si è trattato di regola di modifiche di limitato rilievo politico.

Solo nel 1999 e nel 2001, si è registrata l'entrata in vigore di due revisioni costituzionali ad ampio spettro che, modificando la forma di governo regionale (legge cost. n. 1/1999) e il riparto di competenze legislative, amministrative e finanziarie tra lo Stato e gli enti territoriali (legge cost. n. 1/2001), hanno modificato integralmente il Titolo V della Seconda parte della Carta costituzionale.

Nel considerare queste riforme come un „caso” eccezionale di revisione non meramente puntuale della Costituzione, vi sono tuttavia due elementi da considerare. Il primo riguarda il fatto che la revisione del 2001 nasceva dal fallimento della ben più ampia ed organica riforma della Seconda parte della Costituzione delineata dalla Commissione bicamerale D'Alema, di cui costituiva una sorta di *spin off*. Il secondo elemento attiene al ricorso, per la prima volta nella storia costituzionale italiana, al referendum costituzionale che, nell'intento dei suoi proponenti, fu promosso non come strumento „oppositivo”, ma come strumento „confermativo”, finalizzato a rafforzare con il voto popolare la volontà espressa (con la „sola” maggioranza assoluta, anziché con quella dei due terzi) dalle Camere.

3. IL PARLAMENTO AL CENTRO DEL CAMBIAMENTO DI METODO: DALLE GRANDI RIFORME FALLITE ALLE REVISIONI „MINIMALI”

3.1. I REITERATI FALLIMENTI DI RIFORMA STRUTTURALE DEL BICAMERALISMO PARITARIO

Il „precedente” della riforma del Titolo V ha rappresentato un importante spartiacque nella storia delle revisioni costituzionali italiane. Da un lato, l'approvazione di una riforma ampia, ma „incompiuta”, ha costituito uno stimolo a proseguire il percorso riformatore. Dall'altro lato, sul piano del metodo, l'esperienza maturata nel 2001 ha dato avvio ad un *revirement* rispetto all'introduzione di procedimenti speciali, segnando il ritorno all'ordinario procedimento aggravato di revisione ex art. 138 Cost. anche per progetti di riforma di ampio respiro¹¹. Infine, non si può sottovalutare che l'adozione a maggioranza assoluta

¹¹ L'unico residuo ritorno ad una sorta di specialità nel procedimento di revisione si è registrato all'inizio della XVII legislatura, con la Commissione di esperti nominata dal Consiglio dei Ministri il 13 giugno 2013, su cui v. Infra nota n. 14.

(ma non a maggioranza di due terzi) della prima riforma organica della Costituzione ha inaugurato una nuova stagione politica nel rapporto con le riforme, nella quale il territorio delle revisioni costituzionali „di sistema” si è venuto ad aprire a forti antagonismi partitici.

Non è casuale che, nella XIV legislatura, a pochi anni di distanza dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V riformato, il Parlamento sia stato chiamato a confrontarsi con un nuovo progetto organico di revisione, redatto dall'allora maggioranza di centro-destra in una sorta di reazione alla riforma adottata dal centro-sinistra nella precedente legislatura.

Il nuovo progetto di revisione modificava circa cinquanta articoli afferenti sia alla prima che alla seconda parte della Costituzione e abbracciava una pluralità di temi, dalla cosiddetta *devolution* (ovvero il trasferimento di ulteriori competenze e poteri alle autonomie regionali) alla forma di governo e al bicameralismo (Olivetti, 2008).

Il progetto, approvato da entrambe le Camere a maggioranza assoluta, fu tuttavia respinto dal referendum costituzionale del 25–26 giugno 2006. Secondo autorevole dottrina, questa deliberazione popolare assumeva un «carattere globale», perché intendeva, «per la prima volta dopo l'entrata in vigore della Carta, confermare esplicitamente il valore della Costituzione come testo unitario» (Elia, 2008). In realtà, il fallimento del progetto non ha fermato il cammino delle revisioni costituzionali sui due filoni cardine aperti dalla novella del 2001 – la riforma del bicameralismo e la razionalizzazione del riparto di competenze tra Stato e Regioni –, che hanno proseguito il loro percorso nella XVI e nella XVII legislatura (Fusaro, 2015, p. 431 et seq.).

Nella XVI legislatura, i due macro filoni sono stati oggetto di due distinti percorsi riformatori, uno volto all'istituzione di un Senato „federale”¹², l'altro alla revisione del sistema di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni¹³. Nessuno dei due progetti ha tuttavia concluso il proprio *iter* prima della fine della legislatura.

¹² Il 25 luglio 2012 il Senato ha infatti approvato, in prima lettura, il testo unificato AS 24 e abb., sulla riforma del Parlamento e della forma di governo. Il disegno di legge è stato poi trasmesso alla Camera, dove l'esame non è stato portato a conclusione. Il testo prevedeva, tra l'altro, la trasformazione del Senato in un'assemblea federale e il superamento del procedimento bicamerale perfetto.

¹³ Sul punto, è infatti intervenuto il ddl di revisione costituzionale (AS 3520) approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri del 9 ottobre 2012 dall'allora Governo Monti. Il progetto di legge costituzionale, il cui esame si è quasi subito interrotto in Parlamento, intendeva razionalizzare il riparto delle attribuzioni legislative garantendo l'unità giuridica ed economica della Repubblica attraverso l'introduzione di una clausola di supremazia dell'ordinamento statale.

Nel frattempo, è stata portata a compimento in tempi record la riforma costituzionale dell'art. 81 della Costituzione sull'equilibrio di bilancio che, secondo parte della dottrina, era stata nel corso del suo iter di approvazione «praticamente assente dalla discussione politica – e, con le dovute eccezioni, dal dibattito scientifico» (così Bilancia, 2012; Cabras, 2012). La ratio di tale riforma era infatti riconducibile all'esigenza di dare attuazione all'impegno assunto con la sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (cd. Fiscal Compact), che aveva imposto agli Stati aderenti di applicare ed introdurre, con norme costituzionali o di rango equivalente, la „regola aurea” per cui il bilancio deve essere in pareggio o in attivo.

Un diverso approccio sembra invece aver orientato il dibattito sulle riforme della XVII legislatura, incentrato dapprima sui lavori della Commissione per le riforme costituzionali istituita nel giugno 2013¹⁴ e da ultimo sul disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Renzi nella primavera 2014¹⁵. Questo secondo progetto ha infatti segnato un ritorno alle riforme ad ampio spettro, intervenendo al contempo sulla riforma del bicameralismo (proponendo la trasformazione del Senato in un'assemblea rappresentativa delle Regioni e degli Enti locali) e sulle norme del Titolo V della Costituzione (prospettando l'abolizione delle Province e una strutturale revisione del riparto della potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost) (Luciani, 2014; Ruggeri, 2014; Violini, 2013; Olivetti, 2014).

Come già avvenuto nel 2006, anche questa riforma, approvata a maggioranza assoluta da entrambi i rami del Parlamento, è poi stata respinta dal referendum del dicembre 2016.

Il fallimento anche di questo progetto *maior* di revisione costituzionale è stato interpretato nel dibattito politico ed anche istituzionale come una sorta di punto di non ritorno sia rispetto al *thema decidendum* – il superamento del bicameralismo paritario –, sia rispetto al metodo delle riforme.

¹⁴ La Commissione di esperti, nominata dal Consiglio dei Ministri il 13 giugno 2013 con il compito di istruire le tematiche inerenti la riforma dei Titoli I, II, III e V della seconda parte della Costituzione, ha presentato il 17 settembre 2013 la sua Relazione finale (<http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/relazione-finale.html>), nella quale al dibattito sulla transizione ad un bicameralismo differenziato si affianca una riflessione sulla revisione del riparto di competenze tra centro e periferia.

¹⁵ V. il disegno di legge presentato dal Governo Renzi alle Camere l'8 aprile 2014 recante „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”.

3.2. LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI: UNA RIFORMA LIMITATA PER PORTATA EMENDATIVA, MA NON NELL'IMPATTO DI SISTEMA

Non è un caso che la legislatura successiva, la XVIII, sia stata contraddistinta da un approccio completamente diverso al nodo delle riforme, un approccio che punta a revisioni minimali nel loro impatto emendativo sul testo della Costituzione, ma le cui conseguenze di ordine sistemico rimangono tutte da valutare.

Il riferimento è alle due riforme costituzionali sulla parte II della Costituzione che hanno visto completare il proprio iter nella XVIII legislatura: la legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, che modifica gli articoli 56, 57 e 59 riducendo il numero dei componenti della Camera e del Senato rispettivamente a 400 membri e 200 membri; la legge costituzionale 18 ottobre 2020, n. 1, che modifica l'art. 58 della Costituzione equiparando l'elettorato attivo di Camera e Senato a 18 anni.

Rispetto a questa inversione di metodo „per reazione”, è inevitabile domandarsi se, specialmente nel caso della riduzione del numero dei parlamentari, si tratti davvero di una riforma limitata, come il dato testuale sembra suggerire, o se invece il suo apporto innovativo sia potenzialmente molto ampio, a seconda del processo attuativo che ne accompagnerà la sorte futura.

Sul punto, il dibattito istituzionale e dottrinale ha mostrato posizioni assai variegate.

Da un lato, si è evidenziato come la revisione degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione nasca nelle intenzioni dei proponenti come un mero aggiustamento numerico, una risposta al tema sempre più ricorrente nelle ultime legislature della riduzione dei costi della politica, che il partito promotore della riforma – il Movimento5Stelle – aveva messo al centro della propria campagna elettorale (Manetti, 2020). Si tratterebbe quindi di un intervento «non solo puntuale, ma [...] certamente marginale; non inutile, ma modesto», che comunque apre ad interventi organici del bicameralismo e della forma di Stato (Fusaro, 2020; Castelli, 2020), una revisione che pone sfide attuative soprattutto sul fronte della funzionalità delle due Camere (critiche agli effetti della riforma anche sul terreno della funzionalità delle Camere sono state espresse da Tali Barbieri, 2019; Biondi Dal Monte, 2020, p. 37 et seq.; Rossi, 2019, p. 423).

Dall'altro lato, si è delineata quella che potremmo definire una lettura „sistemica”, che guarda alla riforma per le sue conseguenze strutturali sulla funzione di rappresentanza, evidenziandone le potenziali ricadute sul ruolo del Parlamento sia nel suo rapporto con i cittadini/il territorio (in riferimento,

quindi, alla forma di stato), sia nell'interazione con gli altri poteri (incidendo pertanto sulla forma di governo) (Lupo, 2020, p. 326 et seq.). Tale lettura evidenzia quindi gli effetti costituzionale ad ampio spettro che la riforma potrebbe determinare.

Se si confrontano questi punti di vista, emerge la consapevolezza che questa riforma apparentemente minimale possa portare a due esiti davvero molto diversi a seconda di come viene interpretato il nodo dell'attuazione, che al momento in cui si scrive è ancora in itinere.

In una chiave minimalista, per attuare la revisione costituzionale sono sufficienti aggiustamenti numerici sia alla legge elettorale che ai regolamenti parlamentari. Sul piano della legislazione elettorale, le modifiche essenziali coincidono con la revisione dei criteri numerici per la formazione dei collegi elettorali e per la presentazione delle candidature, ed effettivamente il Parlamento si è tempestivamente attivato per rendere operativa la legislazione elettorale, adottando – prima ancora dell'entrata in vigore della riforma costituzionale – la legge delega n. 51/2019, attuata con il decreto legislativo n. 177/2020.

Sul piano dei regolamenti parlamentari, gli adeguamenti indefettibili alla riforma costituzionale riguardano la revisione di tutti i quorum numerici che stabiliscono il numero minimo di parlamentari richiesto per comporre un organo collegiale – come l'Ufficio di presidenza, le Giunte o le Commissioni –, per formare un gruppo parlamentare, partecipare ai diversi procedimenti e al dibattito in Aula e nelle Commissioni.

Questa prospettiva di intervento „minimale” è quella che sembra informare il dibattito in corso presso le Giunte per il regolamento delle due Camere, che nell'autunno 2021, dopo un anno di ritardi, hanno ripreso il confronto sul tema, con l'intento di arrivare entro la prima parte del 2022 ad approvare le novelle ai regolamenti considerate indefettibili.

Sia sul fronte della legislazione elettorale (Volpi, 2020, p. 43 ss), sia sul fronte dei regolamenti parlamentari (Ciaurro, 2020, p. 355 et seq.), vi è però la consapevolezza che questi interventi non esauriscono il novero delle riforme che la legge costituzionale n. 1 del 2020 ha reso necessarie per consentire al Parlamento di coniugare rappresentatività ed efficacia.

Rimane infatti nel dibattito l'idea che quello che si insedierà nella XIX legislatura è un Parlamento con un nuovo volto, un nuovo modo di intendere la rappresentanza, un diverso rapporto con le fondamentali funzioni legislative, di indirizzo e controllo (Tucciarelli, 2020), per cui non basta adeguare le soglie numeriche per attuare realmente la riforma, ma quello che serve è un adattamento sistematico e ragionato di tutte le regole che all'interno del Parlamento disciplinano il ruolo degli attori essenziali del diritto parlamentare,

l'organizzazione delle strutture interne e l'articolazione dei procedimenti decisionali (Conti, 2020, p. 209; sul punto, con particolare riferimento alle prospettive di riforma dei regolamenti relative ai procedimenti di bilancio, Bergonzini, 2020, p. 232 et seq.).

4. CONCLUSIONI. RIFORME ORGANICHE E RIFORME PUNTUALI ALLA PROVA DELL'ATTUAZIONE

La storia costituzionale italiana mostra una serie di oscillazioni nel rapporto con il nodo della revisione della Carta fondamentale. Dopo la fase iniziale di completa adesione al testo della Costituzione del 1948 - una fase nella quale lo sforzo collettivo si è incentrato sull'attuazione del dettato costituzionale - a partire dai primi anni '80 si è aperta la stagione del dibattito sulle riforme, che fin dai primi tentativi ha optato per progetti di revisione strutturali e di ampia portata.

La scelta di lavorare su riforme *maior* si è abbinata alla preferenza per procedure speciali, spesso affidate a Commissioni incaricate di redigere il testo del progetto di revisione.

Il reiterato fallimento di questi tentativi si è solo parzialmente interrotto con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001, che per la prima volta hanno determinato una modifica strutturale di tutto il sistema delle autonomie territoriali attraverso un procedimento di revisione ordinario.

Paradossalmente, tuttavia, il risultato conseguito nel 2001 con la rimodulazione dell'intero sistema autonomistico non solo non ha spento gli intenti riformatori, ma anzi li ha quasi paradossalmente alimentati, spingendo il Parlamento a confrontarsi con sempre maggiore insistenza sul nodo della revisione del bicameralismo e sulla trasformazione del Senato in una assemblea di stampo federale.

Tale prospettiva di riforma è stata intesa non solo come una sorta di bilanciamento al nuovo riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, ma anche come un tentativo di garantire attuazione a quella parte della riforma del Titolo V - l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 - che per garantire una rappresentanza delle autonomie al centro prevede l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie territoriali.

Si può quindi affermare che l'ostinazione sulla riforma del bicameralismo paritario che ha contraddistinto il dibattito costituzionale nella XIV, nella XV, nella XVI e nella XVII legislatura rappresenta anche un tentativo di reagire alla parziale inattuazione di una riforma ad ampio spettro che non ha visto comple-

tare con conseguenti modifiche dei regolamenti parlamentari le previsioni relative al nodo della rappresentanza regionale e degli enti locali in Parlamento.

Tale riflessione va confrontata con le considerazioni relative alle possibili conseguenze di sistema associate ad una riforma apparentemente *minor*, come quella relativa alla riduzione del numero dei parlamentari. Tale riforma, pur se associata ad interventi chirurgici sul testo costituzionale, potrebbe infatti tradursi in una sostanziale rivisitazione del ruolo del Parlamento sia nel rapporto con il potere esecutivo, sia nell'interazione con i cittadini. Anche per questa riforma, pertanto, l'impatto prodotto sul sistema può essere valutato appieno solo ampliando lo sguardo al processo attuativo.

Si conferma quindi che le grandi o piccole riforme non si valutano tanto nel numero di articoli costituzionali modificati, ma piuttosto nella capacità complessiva di un intero sistema di accompagnare il cambiamento sul piano delle attuazioni e integrazioni legislative, dell'interpretazione costituzionale, della modifica delle consuetudini in essere.

BIBLIOGRAFIA

- Acquaviva, G., Covatta, L. (a cura di) (2010). *La «grande riforma» di Craxi*, Marsilia: Marsilio editore.
- Allegretti, U. (1995). *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in E. Ripepe, R. Romboli (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Torino: Giappichelli, p. 23.
- Baldini, V. (2014). *La Costituzione italiana tra revisione e riforma „organica”*. *Appunti per una discussione in tema*, in V. Baldini (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa: Pisa University Press, p. 87 et seq.
- Bergonzini, C. (2020). *Riduzione dei parlamentari, riforma dei regolamenti e sessione di bilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, p. 232 et seq.
- Bettinelli, E. (1995). *Referendum e riforma 'organica' della Costituzione*, in E. Ripepe, R. Romboli (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Torino: Giappichelli, p. 42.
- Bilancia, F. (2012). *Note critiche sul cd. „pareggio di bilancio”*, 17 aprile 2012, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2.
- Biondi Dal Monte, F. (2020). *La riduzione del numero dei parlamentari, contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa: Pisa University Press, p. 37 et seq.
- Bonfiglio, S. (2015). *Sulla rigidità delle Costituzioni. Il dibattito italiano e la prospettiva comparata*, in *Diritto pubblico*, n. 1, p. 107 et seq.

- Brancasi, A. (2012). *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 10 gennaio 2012.
- Brunelli, G., Cazzetta, G. (a cura di) (2013). *Dalla costituzione „inattuata” alla costituzione „inattuale”? Potere costituente e riforme costituzionali nell’Italia repubblicana*, Milano: Giuffrè.
- Cabras, D. (2012). *Su alcuni rilievi critici al cd. „pareggio di bilancio”*, 8 maggio 2012, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2.
- Castelli, L. (2020). *Taglio dei parlamentari e prospettive di (ulteriore) revisione costituzionale: qualche osservazione dall’indagine comparativa*, in *Federalismi.it*, n. 10.
- Cerri, A. (1991). in Aa. Vv., *Commenti al messaggio del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991*, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 3238.
- Cervati, A.A. (1999). *Brevi riflessioni sull’uso di procedure straordinarie di revisione della Costituzione e sull’abuso di leggi costituzionali in alcuni ordinamenti contemporanei*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano: Giuffrè, p. 272.
- Cheli, E. (1987). *Voce Bicameralismo*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. 2, Torino: Utet, p. 323.
- Ciarlo, P. (1995). *Il revisionismo costituzionale in Italia: 1984–1994*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, p. 92 et seq.
- Ciaurro, L. (2020). *Riduzione del numero dei parlamentari e procedure parlamentari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 355 et seq.
- Ciconetti, S.M. (1997). *Le fonti del diritto*, vol. 1, Torino: Giappichelli.
- Conti, G.L. (2020). *Il problema della rappresentanza è un numero?*, in E. Rossi (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa: Pisa University Press, p. 209.
- De Fiores, C. (1993). *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l’art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, p. 1550.
- Dogliani, M. (1982). *Interpretazioni della Costituzione*, Milano: Franco Angeli.
- Dogliani, M. (2001). *Immunità e prerogative parlamentari*, in L. Violante (a cura di), *Storia d’Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino: Giulio Einaudi editore, p. 1050 et seq.
- Dogliani, M., Massa Pinto, I. (2016). *La crisi costituzionale italiana nell’attuale fase di „lotta per la Costituzione”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1.
- Elia, L. (1990). *Il dibattito sul bicameralismo*, in *Nuova antologia*, n. 2173, p. 81.
- Elia, L. (2008). *Discorso in occasione del sessantesimo anniversario della Costituzione della Repubblica italiana*, Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, 29 febbraio 2008, pubblicato in <http://www.issirfa.cnr.it/leopoldo-elia-discorso-in-occasione-del-sessantesimo-anniversario-della-costituzione-della-repubblica-italiana-corte-costituzionale-palazzo-della-consulta-29-2-2008-marzo-2008.html>.
- Fusaro, C. (2015). *Per una storia delle riforme istituzionali (1948–2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, p. 431 et seq.
- Fusaro, C. (2020). *Riduzione dei parlamentari? Riforma marginale, ma il „sì” apre a nuove riforme*, in *Libertà eguale*, 24 febbraio 2020.

- Guarino, G. (1948). *La revisione della Costituzione – Il referendum*, in *Rassegna di diritto pubblico*, p. 130.
- Luciani, M. (1998). *Intervento*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano: Giuffrè, p. 477 et seq.
- Luciani, M. (2014). *La riforma del bicameralismo, oggi. Relazione al II Seminario A.I.C. „I costituzionalisti e le riforme”*, Università di Milano, 28 aprile 2014, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2.
- Lupo, N. (2020). *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, p. 326 et seq.
- Manetti, M. (2020). *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3.
- Mattarella, S. (1983). *Il bicameralismo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 1161 et seq.
- Midiri, M. (1999). *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova: Cedam.
- Miglio, G. (1991). *Che cosa cambiare: le riforme possibili*, in Aa. Vv., *Verso una nuova Costituzione*, Milano: Giuffrè, p. 88 et seq.
- Modugno, F. (1998). *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giurisprudenza italiana*, p. 621.
- Olivetti, M. (2008). *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Cuestiones constitucionales*, n. 18.
- Olivetti, M. (2014). *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014, in Amministrazione in cammino*.
- Pace, A. (1995). *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, p. 16 et seq.
- Pace, A. (2013). *Un procedimento „speciale derogatorio”, „straordinario”, „in rottura della Costituzione”... e anche illegittimo ex art. 138 Cost.*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2.
- Pace, A. (2016). *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto della riforma della costituzione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, p. 8.
- Paladin, L. (1990). *Voce Bicameralismo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. 3, Roma: Treccani, p. 7.
- Paladin, L. (2004). *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna: Il Mulino.
- Panunzio, S.P. (2001). *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. Cervati, S. Panunzio, A. Ridola (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale: itinerari e temi per l'innovazione in Italia*, Torino: Giappichelli, p. 77.
- Pizzetti, F. (1984). *Riforme istituzionali e sistema politico*, Roma: Arel.

- Pizzorusso, A. (1981). *Commento all'art. 139 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna–Roma: Zanichelli, p. 736 et seq.
- Romboli, R. (1995). *Le regole della revisione costituzionale*, in E. Ripepe, R. Romboli (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Torino: Giappichelli, p. 91 et seq.
- Rossi, E. (2019). *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, p. 423.
- Ruggeri, A. (2014). *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, 10 ottobre 2014, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 4.
- Sempere, J.M. (1907). *La reforma constitucional*, in *Revista general de legislación y jurisprudencia*, 1907, p. 262.
- Siclari, M. (2016). *È possibile richiedere un referendum costituzionale parziale?*, in *Nomos*, n. 1, p. 1.
- Sieyès, E.J. (1993). *Preliminari della Costituzione, Riconoscimento ed esposizione ragionata dei Diritti dell'uomo e del cittadino*, in G. Troisi Spagnolo (a cura di), *Opere e testimonianze politiche*, vol. 2 – tomo 1, Milano: Giuffrè, p. 398.
- Tali Barbieri, G. (2019). *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?*, in *Le Regioni*, n. 2.
- Tarchi, R. (2005). *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948–1993)*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna–Roma: Zanichelli, p. 281.
- Tucciarelli, C. (2020). *Il significato dei numeri: riduzione del numero di deputati e senatori e regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2.
- Violini, L. (2013). *Il bicameralismo italiano: quale futuro?*, 26 luglio 2013, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3.
- Volpi, M. (2020). *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, p. 43 et seq.

