

Sul metodo e sulla tecnica legislativa delle riforme costituzionali

di Riccardo Chieppa *

Per affrontare realisticamente l'argomento del metodo (comprensivo della forma-procedura) e della tecnica legislativa della recentissima riforma della parte seconda della Costituzione (anzi ipotesi di riforma sottoposta a referendum) occorre partire da due esigenze indissolubili e compenstrate tra loro: quella di mantenere tutte le garanzie del procedimento aggravato previsto dal combinato disposto degli articoli 138 e 72 Cost. ed assolutamente non eliminabili, riguardanti soprattutto la doppia deliberazione con intervallo e doppia approvazione-lettura, da intendersi come doppio procedimento legislativo.

Vi è una necessità di tornare al vero spirito voluto dalla Costituzione, cioè di aprire alla revisione mediante la possibilità di certe modifiche, da sottoporre a referendum confermativo (necessariamente per sua natura omogeneo) in caso di mancanza di una larghissima condivisione, ma assicurando, nel contempo, determinate garanzie relative alla procedura e a vincoli attinenti ai principi fondamentali riconosciuti e quindi preesistenti alla stessa Costituzione. Ciò è stato previsto nello scopo precipuo di tendere ad una adeguata riflessione e ad un largo consenso, per il quale è indispensabile un dialogo ed una convergenza di intenti tra tutte le forze politiche di maggioranza ed opposizione, come è avvenuto per la Costituzione del 1947..

In realtà vi è l'esigenza di consentire, in tempi ragionevoli e con piena osservanza di regole parlamentari conformi a Costituzione, una revisione di singoli settori omogenei, anche attraverso una molteplicità di interventi, con leggi di revisione omogenee e separatamente sottoponibili a Referendum, per quanto possibile largamente condivise dal Parlamento e dall'opinione generale e perciò destinate a durare al di là di alternanze o cambiamenti di maggioranza, come auspicabile per ogni norma fondamentale.

Questo è anche un riflesso della importanza che nell'ordinamento assume la Costituzione e la legge costituzionale di revisione. La pluralità, infatti, e la gerarchia delle fonti di produzione giuridica è accompagnata da diversità di processi e di procedimenti, improntati razionalmente ad un rafforzamento sia della forma, sia della resistenza, sia dell'efficacia della fonte, quando configurata ad un livello gerarchico superiore.

La "forma" deve intendersi come elemento ampio, comprensivo sia della figura e della collocazione degli organi che partecipano alla formazione delle norme, sia della struttura e delle modalità del procedimento di formazione¹, molto accurato per quanto riguarda l'iter di approvazione delle *norme di livello più elevato (norme costituzionali)*, accompagnate da una serie di *garanzie* relative alle maggioranze richieste, combinate con l'eventuale successiva approvazione popolare referendaria, con gli intervalli temporali necessari. Le norme costituzionali e le relative modificazioni tendenzialmente dovrebbero avere maggiore stabilità e resistenza ai continui mutamenti.

Si denota anche una crescente attenzione – anche se spesso solo come proposito, non seguito da una effettività di realizzazione – di curare la qualità della normazione². Ed anzi proprio uno degli ultimi messaggi del Presidente della Repubblica Ciampi (a proposito della legge delega sulla riforma dell'ordinamento giudiziario) ha richiamato alla osservanza delle regole dell'art. 72 della Costituzione relative alle forme di approvazione articolo per articolo. Vi è stata, subito dopo, una fiammata di attenzione con dichiarato interessamento e propositi espressi da autorevoli

* Presidente emerito della Corte Costituzionale; Pres. onorario del Consiglio di Stato.

¹ V. Muracchia G., *Gerarchia e teoria delle norme sulla produzione giuridica nel sistema costituzionale delle Fonti*, in Studi in onore di Gioacchino Scaduto, Padova, Cedam, 1970, vol. IV, Diritto pubblico, pag. 505.

² V. da ultimo L. 28 novembre 2005, n. 246, Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005.

politici, ma come tutte le fiammate si é spenta senza apprezzabili risultati, anche per la forte attenzione alla incombente legge elettorale e alle scadenze di legislatura³.

Può, inoltre, essere riscontrato che ad una determinata forma, caratterizzante una fonte, corrispondono, come rapporto di interdipendenza, norme con un determinato valore, forza ed efficacia, quale efficacia di abrogazione ed insieme resistenza all'abrogazione⁴.

Occorre inoltre tenere presente che a ciascuna tipologia (livello costituzionale, livello primario, livello secondario) non corrisponde sempre una unitarietà ed anzi vi è una ulteriore articolazione di livelli-modelli, con differenti manifestazioni di forma e di forza, primariamente per il livello c.d. costituzionale⁵.

La "primazia" della nostra Costituzione⁶ è rafforzata e garantita ulteriormente dalla rigidità⁷, attraverso un apposito procedimento rafforzato per la modificazione di sue parti e dal particolare controllo di conformità, rispetto alla stessa Costituzione, di qualsiasi altra norma con valore di legge.

Ed appunto il collegamento, ormai riconosciuto, tra l'art. 139 e l'art. 1 Cost., nonché con l'art. 2 (a proposito del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo), porta ad aderire, senza esitazione, alle conclusioni della dottrina, mirabilmente sintetizzate da Franco Modugno⁸, secondo cui "immodificabili... non sono soltanto i principi costituzionali espressamente sottratti alla revisione (forma repubblicana), ma anche quelli condizionanti l'ordine costituzionale, <<principi che, pur non essendo menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana>>... secondo la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1146 del 1988).

Questo aspetto di "primazia" della Costituzione deve essere un punto di partenza per ogni revisione, che non può essere mutamento del sistema o dei fondamenti della Costituzione, dovendo la revisione trovare base nelle stesse regole costituzionali.

La "primazia" della Costituzione esige che siano rispettati, con particolare rigore e a maggiore ragione, quei principi di tecnica legislativa propri degli atti normativi e quelle garanzie procedurali, che, insieme osservate, costituiscono l'essenza della Carta fondamentale e contribuiscono a mantenere elevata la qualità della normazione costituzionale. Questa, proprio perché di rango più elevato ed anzi supremo, quale "costituente e costitutiva dell'ordinamento" è destinata, per sua natura, a permanere nel tempo e non può essere caratterizzata da sperimentazioni, assoggettate a tentativi di riassetto, o da correttivi ripetuti e non

³ V. per ulteriori dettagli nota 32

⁴ V. Muracchia, *op. cit.* 512.

⁵ Modugno F. *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2002, pag. 4.

⁶ In realtà questa nostra Costituzione contenendo principi fondamentali "riconosciuti" (e quindi preesistenti alla stessa) "e garantiti come diritti inviolabili" ed essendo "atto costituzionale per eccellenza, in quanto al tempo stesso costituente e costitutivo dell'ordinamento.... a sua volta condizionata dal risultato del referendum istituzionale ma, in quanto fonte suprema, *condiziona* , a sua volta, ogni altro o fatto normativo. Essa perciò – pur essendo modificabile secondo le procedure dell'art. 138 – non lo è mai del tutto, in quanto qualsiasi potere normativo deve ritenersi da essa costituito e dunque esercitabile nei limiti della Costituzione" (Modugno., *op. cit.*, pag. 6).

V. in senso conforme Saluto del Presidente della Corte Cost. R. Chieppa, nella Giornata di studio, Palazzo della Consulta, *Ruolo delle Corti costituzionali nelle odierne democrazie*, 30 marzo 1953: «Infatti, concorre nella garanzia costituzionale la previsione di un procedimento di "revisione della Costituzione" e di approvazione di "altre leggi costituzionali". Le due garanzie, nominate in Costituzione nel titolo VI, procedono su due vie, nel senso che il legislatore non può violare la Costituzione in sede di legislazione ordinaria; ma lo stesso legislatore, con le garanzie del procedimento di revisione costituzionale, può modificare la Costituzione, e la Corte costituzionale deve prendere atto del contenuto delle sopravvenute leggi costituzionali, fermi i limiti posti dalla parte iniziale della Costituzione, nei principi fondamentali e nei diritti inviolabili dell'uomo, che costituiscono la base "riconosciuta" del nostro ordinamento democratico».

⁷ "in senso stretto" secondo una felice configurazione di Modugno, *op. cit.*, pag. 5.

⁸ Modugno., *op. cit.*, pag. 7.

sufficientemente meditati, che, invece, la procedura di doppio esame e di approvazione con intervallo temporale certamente vuole escludere.

Con questo non si esprime un giudizio sfavorevole ad ogni modifica ⁹ ma si aderisce ad esigenze di revisioni di singoli settori della Costituzione, ma queste devono avvenire nel solco dei principi fondamentali della Costituzione e con l'osservanza delle regole di garanzie predisposte dalla stessa Carta costituzionale.

Anzi la estrema ritrosia, che si era verificata nel procedere ad alcuni limitati aggiustamenti od integrazioni, pur necessarie in relazione a mutate situazioni politiche e ad esigenze del progredire della società civile e dei mutati rapporti tra Stati per effetto della Comunità europea, ha prodotto – quale effetto di rimbalzo – una spinta anomala - quasi come moda spregiudicata ed iconoclasta anche nei confronti di istituti che dimostravano di ben funzionare - a riforme troppo estese. Queste sono difficilmente governabili anche dal punto di vista razionale e, se non bene meditate, rischiano di essere non coerenti con i principi fondamentali e l'impostazione fondante (necessariamente invariata) della Costituzione.

Inoltre si sono create – soprattutto per il *metodo* ¹⁰ *della revisione* costituzionale aggravato nei suoi difetti funzionali dalla esasperazione del sistema bipolare ¹¹ – notevoli difficoltà alla condivisione da parte delle forze politiche non appartenenti alla maggioranza e alla comprensione dalla generalità dei cittadini, chiamati poi ad una approvazione referendaria, per difetto di maggioranza qualificata in sede di seconda approvazione parlamentare.

In realtà a cominciare dalla prima grande riforma introdotta con la l. cost 18 ottobre 2001, n. 3 (riforma del titolo V Cost.) e poi ancora di più, per la sua dimensione, con la ipotesi di riforma del 2005 della parte II della Cost., si è reso più evidente ¹² un fenomeno, del resto strisciante in una parte della legislazione degli ultimi trenta anni, di “atecnicismo” (per usare un eufemismo pietoso) o in termini più realistici di “sfacelo della tecnica legislativa”.

⁹ In realtà - come ha avuto modo di esternare, nel novembre 2005, il Presidente Ciampi - la Costituzione resta un testo “vivo e vitale... fondamento della nostra vita democratica”, tale da poter essere ritoccato, ma non stravolto

¹⁰ V. Onida, *Convegno sul problema della revisione della Costituzione*, Università di Bergamo 29 ottobre 2005, ha ricordato che nel 2001, al termine della precedente legislatura, l'allora maggioranza di centrosinistra decise di apportare modifiche al titolo V della Costituzione riguardante regioni, province e comuni, “commettendo così un errore metodologico, che ha aperto la strada alle possibilità da parte di ogni maggioranza di portare avanti una riforma della Costituzione secondo propri criteri, v, L'eco di Bergamo, 30 ottobre 2005; da notare che l'ipotesi di riforma della parte II della Cost., sottoposta al prossimo *referendum*, è notevolmente più ampia ed eterogenea rispetto a quella precedente.

¹¹ L'esasperazione del *sistema bipolare* è derivata da una distorsione dei rapporti tra maggioranza e minoranza e da un comune sempre più aggravato difetto di dialogo per mancanza di cultura adeguata e quindi di effettive capacità di pacato confronto; per di più la distorsione del sistema bipolare è stata strumentalmente acuita, *nella passata legislatura*, da una sorta di ebbrezza onnipotente per i seggi parlamentari conquistati da una parte e dalla riluttanza al ruolo della minoranza (tale da essere qualificata come “arroganza intellettuale da M. Gasparri, *Al traguardo nonostante le menzogne dell'Unione*, Il Giornale, 17 novembre 2005) con proposte alternativamente concrete ed efficaci, non basate solo su abitudine a contrasto e a contraddizione. In realtà i confini degli schieramenti si sono fatti più netti, le influenze reciproche, che prima erano la regola, sono diventate una eccezione sempre più rara; la blindatura dei provvedimenti da parte della maggioranza e l'ostruzionismo della opposizione sono diventati una consuetudine, così S. Soave, *Vecchio iter sotto sforzo per il maggioritari-*, *Si varano più leggi ma fatte male*, in *Avvenire* 18 dicembre 2004. Aggiunge P. Pombeni, *Ma più che liti servono ragionamenti*, Il Messaggero, 17 novembre 2005, si è istituzionalizzata la lotta tra “guelfi” e “ghibellini” dandole per oggetto la delicatissima questione della identità costituzionale del sistema; la riforma è stata presentata come riforma della Costituzione, tout-court, come annullamento del consenso costituzionale costruito dopo la nostra uscita dal fascismo e dalla guerra mondiale. Da sottolineare che sono tutte opinioni espresse anteriormente alla dissennata campagna elettorale per le elezioni del maggio 2006.

¹² L'esaltazione del fenomeno appare evidente trattandosi di modifiche alla Costituzione, nel raffronto con il metodo usato nella Costituzione del 1947 e in relazione all'alto livello di tecnica legislativa caratteristica delle Costituzioni moderne.

Nel convegno su “*L’attuazione del titolo V della Costituzione*”, tenutosi il 16-18 settembre 2004 a Varenna, è stato messo in rilievo¹³ l’accentuazione di questo fenomeno di difetti di tecnica legislativa nella revisione costituzionale: in quasi tutte le relazioni si è parlato, come motivo ricorrente, di difetti qualificati in vario modo come nebbie, imperfezioni, ambiguità, mancanza di coordinamento, carenza di dibattito, introduzioni improvvisate¹⁴.

Questi errori commessi sono da collegarsi alla difettosa procedura delle riforme costituzionali, come errore di metodo, in quanto, <<in fin dei conti, vi è stata una sostanziale violazione e falsa applicazione della previsione costituzionale (art. 138) delle leggi di revisione della Costituzione “*adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo...*” e “*approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione*”. La espressione “adottate”, “approvate” e “votazioni” deve essere collegata con la duplice previsione di distinta procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte di ciascuna Camera di cui all’art. 72, primo comma Cost.¹⁵, che “*è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale*”. Fino alla seconda lettura-deliberazione (compresa) non potrebbero essere previste scorciatoie, sia nell’esame, sia nella approvazione del testo

¹³ Gli atti sono pubblicati in *L’attuazione del titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2005, in occasione del 50^o convegno di scienze amministrative di Varenna; v. in particolare R. Chieppa, *Conclusioni*, pag. 758.

¹⁴ V. le relazioni De Siervo, Cerulli Irelli, Paino, Marrone ed altre, in *L’attuazione del titolo V della Costituzione*, cit.

V. anche la relazione C. Varrone riguardo alla disaggregazione delle competenze per i lavori pubblici.; R. Balduzzi sugli aspetti contraddittori e frammentari di interventi statali nel settore sanitario e dell’assistenza sociale. V. inoltre, nel senso che il titolo V aveva bisogno di una revisione urgente, ma questa doveva per alcuni aspetti (sussidiarietà) essere trattata in modo più approfondito, E. Elia, *La revisione del titolo V della parte II della Costituzione, Una riforma urgente federalismo ed istituzioni europee*, 3 novembre 2000..

Da sottolineare che nelle conclusioni del Convegno, cit., è emerso che il nuovo titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3 del 2001) avrà pure tutti i difetti posti in rilievo in alcune relazioni e le imperfezioni, figlie di questo tempo, ma occorre bilanciare i difetti denunciati con gli apporti positivi. Si è ritenuto che nel complesso il titolo V - a parte gli errori e le manchevolezze, tuttavia suscettibili di correzioni, anche attraverso una interpretazione razionale - può costituire, se attuato in forma sollecita e razionale, una spinta in avanti per l’ammodernamento dell’organizzazione e per l’efficienza della intera azienda Italia.. In realtà il punto cruciale per l’attuazione del nuovo titolo V della Cost. è rimasto insoluto ed è quello delle risorse e dei poteri degli enti locali, intimamente connesso a quello fiscale tributario: la mancanza di un vero federalismo fiscale sta ponendo ostacoli seri al decollo della riforma per difetto di risorse delle regioni e dei comuni. Sulla assoluta esigenza di un previo federalismo fiscale per attuare ogni accrescimento di compiti alle Regioni, e sul non senso della riforma se le Regioni continuano a non avere autonomia impositiva v. Seminario del CNEL tenutosi a Roma il 16 novembre 2005. V. anche alcuni ammonimenti della Corte Costituzionale nel 2003 nel senso dell’urgenza dell’attuazione del federalismo fiscale al fine di concretizzare quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione.: L. Antonnini, *Federalismo, ora avanti col Fisco, Analisi*, Libero 17 novembre 2005, con richiamo alla sentenza della stessa Corte Cost. n. 417 del 2005 e al parere finale sull’economia italiana del Fondo monetario internazionale reso noto il 2 novembre 2005.

¹⁵ Sono previsioni di contenuto diverso attinenti la prima alla procedura di esame e di iter legislativo normale (commissione, emendabilità discussione ed approvazione), la seconda attiene alla riserva di assemblea, che collegate con l’art. 138 cost. comportano che la procedura normale deve essere seguita per la prima e seconda lettura-approvazione: doppio esame completo con emendabilità, prima una Camera, poi l’altra e poi ritornare alla prima Camera con un ulteriore procedimento e ciclo normale e poi ancora per la seconda volta all’altra Camera, in modo da realizzare due cicli legislativi completi, questi senza abbreviazioni o procedure speciali accelerate. V. anche Rivosecchi, *Nota (a futura memoria) sul procedimento di revisione costituzionale per un recupero della “soluzione Alfonso Tesaurò”*, in data 4 dicembre 2005, sul sito www.forumcostituzionale.it/contributi/parlamento.htm

La razionalità del sistema voluto dalla Costituzione deve escludere un metodo di blocco, che restringa la discussione e sopprima la emendabilità per le prime due letture. Sono metodi non compatibili con le garanzie previste, destinate a creare la più ampia adesione a norme, come quelle della Carta Costituzionale, destinate a durare nel tempo, tendendo ad escludere il rischio che ogni alternanza di maggioranza si produca un continuo avvicendamento di norme costituzionali. Ove si renda necessaria una terza lettura (quinta deliberazione dopo il due + due di ciascuna camera) non si esclude che si possa procedere ad un esame semplificato nel solco della disposizione dell’art. 70, secondo comma, Regolamento Camera e corrispondente disposizione del regolamento del Senato.

costituzionale >> ¹⁶, dovendosi, invece, (trattandosi di materia costituzionale, art. 72, quarto comma) seguire la procedura normale, fissata in modo inderogabile dall'anzidetto art. 72, primo comma, Cost.

Certamente la *materia* che a maggiore ragione deve essere qualificata come *costituzionale* (art. 72, quarto comma, Cost.) è quella della revisione della Costituzione, per cui ogni progetto di legge, che si qualifichi tale per il contenuto ed anche per la procedura dell'art. 138 Cost., non ha per Costituzione altra alternativa di esame e di approvazione rispetto alla "procedura normale di esame e di approvazione diretta", nettamente contrapposta a "procedimenti abbreviati" o a "casi e forme" speciali di "esame" e "approvazione" rimessi invece al regolamento di ciascuna Camera (art. 72 secondo e terzo comma Cost).

E' pur vero che il primo comma dell'art. 72 Cost. contiene un rinvio al regolamento di ciascuna Camera ("secondo le norme del suo regolamento"). Tuttavia l'ambito dell'anzidetto potere regolamentare può riguardare – a questo proposito - il completamento della procedura e l'attuazione del precetto dello stesso primo comma, che fissa in modo non derogabile sia l'esame, prima in Commissione e poi da parte della Camera (assemblea), sia l'approvazione "articolo per articolo e la "votazione finale" quale procedura normale di esame ed approvazione diretta da parte di ciascuna Camera; questa procedura deve essere seguita per i disegni di legge in materia costituzionale e quindi per la revisione della Costituzione, con conseguente possibilità anche di emendamenti secondo l'iter normale legislativo. Ciò deve valere sia per la prima, sia per la seconda lettura.

Ne può essere limitata l'applicazione dell'art. 72, primo comma, Cost. alla prima lettura, di modo che l'esame in commissione e in assemblea di ciascuna Camera avvenga integralmente solo nella prima lettura. Una interpretazione corretta della Costituzione esige una doppia lettura, con due deliberazioni, con duplice ciclo legislativo completo, ciascuno a sé stante e con esame alternato ¹⁷, salva, ovviamente, la possibilità - una volta superata la doppia lettura - di riesame ridotto ¹⁸ quando non vi sia coincidenza di testo con quello adottato dall'altra Camera in seconda approvazione (combinato disposto artt 138, 72, primo e quarto comma, Cost., art. 70, comma 2, Regolamento Camera e corrispondente disposizione del Regolamento Senato).

Il complesso delle espressioni adoperate dall'art. 138 Cost (*adottate, due successive deliberazioni, approvate, seconda votazione*) deve indurre l'interprete a ritenere che la seconda lettura-deliberazione deve essere completa, non potendosi escogitare, attraverso una limitazione regolamentare, un aggiramento alla pienezza di esame ed approvazione articolo per articolo, che deve poter consentire l'introduzione di emendamenti (rettifiche, correzioni e modifiche).

Del resto non può ritenersi conforme alle finalità delle due deliberazioni distanziate la limitazione sia del riesame al progetto nel suo complesso, sia della discussione alle linee generali, con una votazione solamente finale ¹⁹, bloccata sul testo adottato nella prima deliberazione, con esclusione di emendamenti o richieste di stralcio di una o più norme, con la conseguenza forzata di una blindatura del testo e di unica alternativa di accettare o bocciare l'intero progetto

Molti dei difetti delle riforme costituzionali (discorso vale a maggiore ragione per la ipotesi di riforma costituzionale del 2005, aggravata per la ben maggiore estensione degli istituti coinvolti) si sarebbero potuti evitare se vi fosse stata una sostanziale seconda lettura, essendo

¹⁶ V. R. Chieppa, Conclusioni, in *L'attuazione del titolo V della Costituzione*, cit, pag. 759.

¹⁷ V. sul punto la recentissima ampia indagine e l'approfondito esame di Guido Rivosecchi, *Nota (a futura memoria) sul procedimento di revisione costituzionale per un recupero della "soluzione Alfonso Tesaro"*, cit..

¹⁸ Riesame a seguito di rinvio da parte dell'altra Camera per effetto di modifiche apportate, con "delibera soltanto sulle modificazioni apportate... e sugli emendamenti ad esse conseguenti che fossero proposti alla Camera. Art. 70, comma 2, Regolamento Camera:

¹⁹ Artt. 97, comma 3, e 99 Regolamento Camera, artt. 123 e 124 Regolamento Senato, di assai dubbia compatibilità con Cost.

stata effettuata solo una discussione complessiva nelle linee generali ed una votazione finale su un testo, volutamente bloccato, in base ad una rigidissima applicazione del regolamento parlamentare (irrazionale e difforme dal sistema costituzionale).

Il sistema di revisione configurato dalla Costituente è logicamente diretto non solo a distanziare nel tempo la seconda votazione da parte di ciascuna Camera, ma anche a prevedere un nuovo iter legislativo ed una nuova *deliberazione*, con pienezza di esame, valutazione e riflessione (adeguata alla natura costituzionale della legge di revisione) in ciascuna Camera. Deve escludersi che sia stata conferita ai Regolamenti parlamentari la facoltà di introdurre artificiosi meccanismi procedurali, che sterilizzino la *seconda deliberazione* ed il doppio procedimento legislativo previsto dall'art. 138 Cost. attraverso un sostanziale blocco della discussione e del testo nel complesso. Tali meccanismi procedurali si risolvono in una modalità meramente formale di seconda lettura, tale da renderla bloccata, rendendo il testo del progetto indissolubilmente collegato in modo alternativo ad una accettazione o rigetto complessivo

E' di tutta evidenza che tale metodo ha agevolato una serie di *difetti di tecnica legislativa*, ha incrementato una mancanza di dialogo costruttivo e di ricerca di soluzioni più largamente condivise, destinate a durare nel tempo e soprattutto ad essere concretamente realizzate ed attuate senza conflitti pressoché permanenti. Poiché i cattivi esempi, le scorciatoie per una affrettata conclusione procedurale e le prassi non corrette sono quelle suscettibili di essere più facilmente assimilate ed imitate si è prodotta una distorta competizione per una sorta di contagio, pur di raggiungere al più presto un qualsiasi risultato eclatante.

Così, nonostante gli avvertimenti e le preoccupazioni espresse da una parte della dottrina ²⁰, non si è tenuto conto della esperienza passata in sede di legge cost 18 ottobre 2001, n. 3, degli errori emersi e della esigenza di evitare maggioranze risicate, basate sulla chiusura a situazioni aperte e più largamente condivise e quindi destinate a durare nel tempo ²¹. Anche nella revisione costituzionale del 2005 si è ripetuta, con la strozzatura della seconda lettura-deliberazione, la mancanza di capacità di realizzare un dibattito sereno ed un colloquio tra diversi schieramenti parlamentari

In realtà le modifiche della Costituzione in base a colpi di maggioranza e con tempi contingentati ha fatto nascere norme discutibili e poco meditate, aggravando le imprecisioni terminologiche ed accrescendo sia rischi di conflitti per difetto di chiarezza, sia contraddizioni con l'impianto complessivo della restante Costituzione con la conseguenza certa di alimentare ulteriormente il contenzioso avanti alla Corte costituzionale. Il contagio dai cattivi esempi si è così aggravato e moltiplicato accrescendo il lato negativo ²² e peggiorando i risultati della ipotesi di revisione costituzionale votata dal parlamento nel novembre 2005 ²³ e sottoposta a Referendum confermativo.

²⁰ V. *L'attuazione del titolo V della Costituzione*, cit.

²¹ Vedi V. Onida, *Disegno incerto e costoso*, Sole 24 ore, 17 novembre 2005, secondo cui la Costituzione non si dovrebbe cambiare per inseguire intenti politici contingenti o per accontentare un gruppo", le Costituzioni nascono per essere di tutti i cittadini e per durare nel tempo, guidando e incanalando la sempre necessaria evoluzione della Società e dello Stato.

²² Il cardinale Dionigi Tettamanzi, arcivescovo di Milano, nel settimanale on-line della Diocesi del 16 novembre 2005, ha qualificato la riforma "un testo abborracciato pieno di contraddizioni, contorsioni, ambiguità e superficialità"; P. Pambeni, analista quanto mai equilibrato del Messaggero, ha affermato (17 novembre 2005, *Ma più che liti servono ragionamenti*) che la riforma del 2005 "può essere giudicata buona o pessima, efficace o parolai, ma questo è certo non è un capolavoro di scienza giuridica", ma rischia di diffondere "l'impressione che la legge delle leggi (che è la Costituzione) sia in fondo solo una occasione per regolare dei conti politici tra forze contrapposte";

²³ Approvata con 171 sì, 132 no e 3 astenuti, presenti 306, maggioranza 161.

Gli esempi di difetti ed incongruenze potrebbero essere tanti ²⁴, con incertezze e dubbi interpretativi e contraddizioni, oltre quelli richiamati da Capotosti e dagli altri relatori. Vale la pena di sottolinearne alcuni, relativi:

- al Presidente della Repubblica definito “garante della Costituzione”, ma indebolito di molti poteri (art. 87 Cost.);

- alla procedura del Referendum confermativo, con la soppressione della alternatività rispetto alla approvazione della legge di revisione con la maggioranza di due terzi, indice di un obiettivo di abbandonare praticamente la rilevanza del più ampio consenso possibile sulla revisione costituzionale, considerando normale la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera nella seconda votazione, stravolgendo l'intendimento della Costituente;

- alla autonomia tributaria, da considerarsi fondamentale in chiave federalista; ma, come sottolineato²⁵ avendo peso “tempi e i modi in cui le riforme vengono applicate”, ebbene questa con la riforma fiscale potrà partire soltanto dopo *tre anni* dalla nascita della c.d. *devolution*, il cui progetto è stato deliberato nel dicembre 2005 e dovrà essere sottoposto a referendum approvativo in questo giugno 2006: “il che vuol dire che si vuole cambiare tutto per non cambiare niente”.

- ai tempi e le modalità di individuazione dei beni e delle risorse da trasferire alle Regioni e agli enti locali, rinviati ad una ulteriore legge di attuazione.

- al procedimento legislativo asimmetrico, con il Senato federale “destinato ad entrare in vigore in modo differito fino al 2016”, in tale modo si placano i dubbi e si consola, per la sua perfettibilità, un apprezzato costituzionalista, in quanto “ci sarebbe tutto il tempo per aggiustamenti” ²⁶.

- al frammentazione legislativa come conseguenza della non facile distinzione di compiti tra Camera e Senato ²⁷, cui si aggiunge una certa farraginosità ²⁸ e confusione nei rapporti tra una Camera dei deputati, rimasta quasi identica, ed un Senato federale con composizione e funzioni discutibili ed una contraddittorietà tra un rafforzamento della forma di governo e la nuova legge elettorale che rivitalizza le gerarchie dei partiti e rischia di indebolire la stabilità dell'esecutivo ²⁹.

- al complicato riparto di poteri tra Stato e Regioni ³⁰ che risolve solo in parte alcuni dei problemi nati con la riforma del titolo V del 2001, in quanto accanto alla c.d. *devolution*, da alcuni considerata solo apparente o non meditata o suscettibile di creare ulteriori contenziosi, si introduce una serie di misure centralizzatrici con evidente contraddittorietà ³¹.

Un cenno a parte merita la rimodulata composizione della Corte Costituzionale, con rafforzamento disarmonico della componente di provenienza politica, subito messo in luce anche da chi non è stato contrario all'ingresso di una cultura (di esperienza) regionale, che poteva essere meglio attuata non alterando l'equilibrio di triplici provenienze di scelta che la Costituzione aveva delineato (Camere, Presidente Repubblica, Magistrature superiori).

²⁴ V. le altre relazioni e gli interventi Convegno Meic, Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali, 5-6 maggio 2006.

²⁵ A. Pedone, in seminario CNEL, Roma, 16 novembre 2005.

²⁶ Luca Antonimi, *Libero*, 17 novembre 2005; A. Sensini, *E' troppo spostata in avanti sul tempo*, *Il gazzettino*, 17 novembre 2005, rileva, insieme ad altri due difetti (farraginosità e contraddittoria) la eccessiva spostamento in avanti sul tempo, che è biblico, prevedendo “riforme che scatterebbero soltanto tra una decina di anni, con disposizioni che rinviando fino al 2016 l'attuazione della riforma del parlamento, che è l'architrave (un architrave piena di tarli...) dell'intero edificio. Il rischio è di delegittimare la Costituzione in vigore in attesa di una Costituzione chiusa in frigorifero”.

²⁷ V. Onida, *cit.* che inoltre sottolinea una serie di differimenti tra il 2011 e il 2016.

²⁸ Marco Olivetti, *Calma signori, non smettiamo di ragionare*, *Avvenire* 18 novembre 2005, definisce la riforma del bicameralismo come un sistema barocco ed intricato (l'art. 70 passa da 9 parole a tre pagine).

²⁹ Così A. Sensini, *E' troppo spostata in avanti sul tempo*, *cit.*, sulla contraddittorietà con la legge elettorale proporzionale; v. anche M. Olivetti, *Calma signori*, *cit.*.

³⁰ V. Onida, *Disegno incerto e costoso*, *cit.*.

³¹ V. M. Olivetti, *cit.*

Sulla base delle predette considerazioni risulta evidente la esigenza prioritaria di riportare a conformità a Costituzione il metodo procedurale di esame e di deliberazione dei progetti di legge di revisione della Costituzione : in definitiva occorre ritornare al caposaldo della garanzia costituzionale attraverso una rilettura del più volte richiamato art. 72 in relazione all'art. 138 Cost. e un conseguente riesame dei regolamenti parlamentari ³².

I rischi di proseguire in una prassi contraria a Costituzione e contraddistinta anche da inosservanza delle regole di tecnica legislativa, e di portare avanti l'iter approvativo di leggi costituzionali di dubbia fattura e consistenza per il bene della collettività, deve indurre ad una estrema riluttanza ad approvare con il Referendum la riforma della parte II della Cost.. Di conseguenza l'unica risposta possibile è un no secco, nel proposito che si affrontino le riforme con un metodo, una tecnica legislativa ed un contenuto corretto, dopo avere adeguato i meccanismi e le procedure di approvazione, secondo le garanzie costituzionali.

Solo così e attraverso una cultura del dialogo - senza cultura un dialogo non è possibile - i cittadini potranno avere fiducia in una revisione della Costituzione meditata e condivisa, in quanto basata sulla più ampia convergenza e consenso e destinata a durare nel tempo.

L'*optimum* sarebbe di arrivare ad una previsione (costituzionale) di maggioranza qualificata di due terzi, da richiedere per la seconda e definitiva votazione di entrambe le Camere, come requisito della approvazione e non più solo come mezzo per escludere il referendum.

Occorre domandarsi se questa è una via attuabile nelle presenti condizioni parlamentari?

Tuttavia occorre avere un pragmatismo: di fronte agli inconvenienti e ai guasti derivanti dal metodo applicato alle riforme a maggioranza semplice (non largamente condivise), aggravato sia dalla vastità degli interventi, taluni non allineati con il sistema fondamentale dell'ordinamento costituzionale, sia dalla elusione sostanziale di una seconda lettura, l'unica via praticabile è quella di correggere, almeno in un ramo del Parlamento (è più agevole alla Camera dei deputati) il regolamento ritoccandolo per la procedura di legge di revisione costituzionale con un ritorno all'impostazione voluta della Costituente.

Solo allora si potrà seriamente riprendere la via, di dialogo e di larga condivisione, necessaria per revisioni alla Costituzione, pur nella riconosciuta opportunità di aggiornamenti e di ritocchi compatibili con le reali esigenze e risorse della collettività e con l'osservanza delle garanzie previste.

³² Non a caso in occasione del Messaggio di rinvio della legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario il Presidente della Repubblica Ciampi ha richiamato l'attenzione sugli effetti di taluni difetti di tecnica legislativa, collegati alla scarsa attenzione al disposto dell'art. 72, Cost., invalsi da tempo. Il messaggio si riferiva ad una legge (ordinamento giudiziario) contenente un testo legislativo misto di deleghe e di disposizioni, composta di soli due articoli, il secondo dei quali chilometrico, con 49 commi, che occupava ben 38 pagine delle 40 dell'intero testo allo scopo di affrettare l'iter e conseguente possibilità di porre la questione di fiducia su due soli articoli.

Particolare sensibilità al problema è stata inizialmente dimostrata dal Presidente del Senato M. Pera e immediatamente dopo dal Presidente della Camera che, con estrema concretezza politica, aveva avuto occasione di coinvolgere il governo per le sue responsabilità concorrenti e di annunciare la prossima convocazione della Giunta per il regolamento insieme al Comitato per la legislazione per definire un concreto percorso di lavoro.

Vi era da sperare che si procedesse immediatamente ad una riflessione ampia e al più alto livello nel senso indicato dall'autorevole monito del Presidente Ciampi e dalla altrettanto concorde presa di posizione iniziale dei Presidenti del Senato e della Camera, ma poi tutto è continuato come prima.