

## **MAI PIU' MEGA RIFORME**

**Alessandro Pace**

1. Non pochi sono gli studiosi e i giornalisti che continuano a lamentare - quanto meno tra le righe - l'esito del 4 dicembre, e lo fanno svalutandone l'importanza oppure il significato<sup>1</sup>. Non è pertanto escluso - almeno nell'immediato - che una nuova mega riforma possa essere spregiudicatamente rimessa al centro del dibattito politico.

Di qui l'opportunità, in questa sede, di ricordare la tesi sostenuta dal Comitato per il No nella campagna referendaria dell'anno passato. E cioè che le revisioni costituzionali previste dall'art. 138 Cost. sono soltanto quelle omogenee o addirittura puntuali. Le "riforme" costituzionali disomogenee sono infatti in radicale contrasto con la Costituzione.

Né si ritenga che, per il solo fatto di esser state proposte o approvate ma non entrate in vigore, l'art. 138 avrebbe cambiato il suo originale significato<sup>2</sup>. Una tesi del genere sarebbe condivisibile solo se almeno una riforma disomogenea fosse entrata effettivamente in vigore, di conseguenza innovando il significato normativo dell'art. 138. Non essendo nessuna delle riforme disomogenee entrata in vigore (per non aver superato né il vaglio del referendum popolare, né tanto meno il voto definitivo delle Camere), ciò sta a significare che l'art. 138 Cost. è tuttora pienamente in vigore.

L'art. 138, posto a garanzia della rigidità della nostra Costituzione, ha quindi resistito a tutte le riforme illegittimamente deliberate.

2. Delle possibili modifiche della Costituzione si cominciò a parlare, a livello politico, soltanto alla fine degli anni '70. In precedenza, vi furono bensì importanti dibattiti scientifici<sup>3</sup>, ma l'attenzione dei partiti politici e del Parlamento era volta soprattutto all'attuazione della Costituzione: l'ordinamento regionale, la legge di pubblica sicurezza, il codice di procedura penale, la legge sui referendum, il diritto di famiglia, l'ordinamento giudiziario, la riforma tributaria, lo statuto dei lavoratori e i regolamenti parlamentari. Per vero, gli anni '70 furono allora ricordati come il "decennio delle riforme".

Ed è appunto in questa deriva che, alla fine degli anni '70, si colloca il famoso articolo di Bettino Craxi, apparso sull'*Avanti* nel dicembre del 1979, nel quale venne

<sup>1</sup> V. ad es. **M.G. Rodomonte**, *L'Italia dopo il referendum del 4 dicembre 2016: tra rischi di ritorno al passato, delegittimazione politica e prospettive future*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017.

<sup>2</sup> **A. Morrone**, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in *Federalismi.it – Focus Riforma costituzionale*, n. 4 del 2016.

<sup>3</sup> Tra i quali significativo fu il numero speciale del 1966 della rivista *Ulisse*, intitolato «Come riformare le istituzioni», al quale collaborarono i più importanti politici e giuristi dell'epoca (Umberto Terracini, Lelio Basso, Giovanni Leone, Guido Gonnella, Vezio Crisafulli, Arturo C. Jemolo, Virgilio Andrioli e così via). Altrettanto importante il convegno del maggio 1966 sul tema "La sinistra davanti alla crisi del Parlamento", a cura di **L. Piccardi, N. Bobbio, F. Parri**, Milano, 1971. V. anche gli autorevoli contributi riportati in **M. D'Antonio** (cur.), *La Repubblica probabile*, Milano, 1972.

teorizzata non già una mera revisione costituzionale bensì una “Grande Riforma”<sup>4</sup> consistente nella modifica della forma di governo da parlamentare in presidenziale<sup>5</sup>, con tutto ciò che sarebbe seguito in ordine alla modifica delle Camere, delle leggi elettorali e così via. Una tesi che però fu accolta con diffidenza, ma che però indusse i partiti e il Parlamento a riflettere sulle possibili modifiche costituzionali.

Per cui tre anni dopo, il 12 ottobre 1983, grazie a due mozioni di identico contenuto, fu costituita una commissione, presieduta da Aldo Bozzi, che avrebbe dovuto prospettare alle Camere eventuali modifiche costituzionali. Il che avvenne il 29 gennaio 1985 con la presentazione della relazione finale, nella quale si suggeriva la modifica di ben 50 articoli della Costituzione, relativi non solo alla Parte seconda relativa all’organizzazione dello Stato, ma anche alla Parte prima concernente i diritti dei cittadini.

Il che contraddiceva platealmente quanto rilevato dal Presidente Terracini nella riunione della Commissione per la Costituzione del 15 gennaio 1947. Nella quale, nel rispondere all’on. Mortati che aveva prospettava «l’opportunità di distinguere la revisione totale della Costituzione dalla revisione parziale», Terracini sottolineò che l’Assemblea costituente «si doveva limitare all’ipotesi di una revisione parziale»<sup>6</sup>. E in questo senso l’on. Einaudi, nella stessa riunione, auspicò che le «Camere propongano una sola riforma alla volta ed in maniera chiara in modo che gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare»<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Per la differenza tra riforme e revisioni, per tutti, v. **G. Morbidelli**, in **G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi**, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1997, 131 ss.

<sup>5</sup> In questo senso, già prima, v. **G. Amato**, *La riforma delle istituzioni centrali: la forma di governo e il sistema elettorale*, in *Mondoperaio* 1979, n. 4, 65, ora in **Id.**, *Una repubblica da riformare*, Bologna, 1980, 173 ss., 190.

<sup>6</sup> V. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VIII, Camera dei Deputati, Roma, 1876 ss.

Sul punto v. **F.R. De Martino**, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, 21 secondo il quale «l’indicazione del Presidente Terracini è indicativa perché espresse molto bene l’oggetto della discussione, nel senso che la Costituente stava approvando un procedimento diretto a realizzare revisioni costituzionali solo “parziali”». In senso contrario, nel senso che i Costituenti non fossero contrari alle mega riforme, v. **L. Pesole**, *Il procedimento di revisione costituzionale nei lavori dell’Assemblea costituente*, ivi n. 2/2016, 145: tesi non condivisibile perché le mega riforme, per essere legittime, devono essere specificamente previste in Costituzione, come appunto in Austria, Spagna e Svizzera, come esattamente eccepito da **F.R. De Martino**, *Note sulla revisione organica*, 8 ss.

<sup>7</sup> In favore della inammissibilità delle revisioni organiche v. l’approfondito contributo di **F.R. De Martino**, *Le deroghe all’art. 138 della Costituzione. L’esperienza repubblicana*, Napoli, 2014, 170 ss.

Prima del 1983, sia le leggi costituzionali<sup>8</sup>, sia le leggi di revisione costituzionale<sup>9</sup> avevano avuto sempre un contenuto omogeneo<sup>10</sup>. Ciò è tanto vero che il problema del contenuto (più o meno ampio) delle leggi costituzionali non fu minimamente sollevato in un pregevolissimo contributo degli anni '60<sup>11</sup> nonché nelle prime monografie dedicate alla revisione della Costituzione degli anni '70<sup>12</sup> e nei manuali di diritto costituzionale del decennio successivo.

Era quindi pacifico, a quell'epoca, che le modifiche costituzionali dovessero servire solo a modificare specifiche disposizioni<sup>13</sup>; «ad ammodernare, adeguare, perfezionare, rabbatterciare un vecchio meccanismo»<sup>14</sup> o, tutt'al più, a innovare «qualche istituto caratteristico del regime politico ma lasciando intatti almeno gli altri»<sup>15</sup>. Ne consegue che quando fu approvata la legge sui referendum n. 352 del 1970, le mega riforme erano ancora di là da venire, per cui l'applicazione ad esse della legge n. 352 - da parte dei successivi sostenitori delle mega riforme – costituì un'evidente forzatura, al punto che si giunse a sostenere che l'art. 138 (in questa

---

<sup>8</sup> Statuto speciale della Regione siciliana (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2; r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455); Statuto speciale della Regione Sardegna (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3); Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4); Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1); Statuto speciale dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

<sup>9</sup> Norme sui giudizi di legittimità costituzionale (l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1); norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale (l. cost. 11 marzo 1953, n. 1); indizione del referendum d'indirizzo per il conferimento del mandato costituente al Parlamento europeo (l. cost., 3 aprile 1989, n. 2); modifica dell'art. 135 Cost. e disposizioni della Corte costituzionale (l. cost. 22 novembre 1967, n. 2); modifica degli artt. 96, 134 e 135 Cost. e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1, in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1).

<sup>10</sup> Per questa puntualizzazione v. anche **A. D'Atena**, *Lezioni di diritto costituzionale*, III ed., Torino, 2012, 69.

<sup>11</sup> **P. Barile e U. De Siervo**, voce *Revisione della Costituzione*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XV, Torino, 1968, 773 ss. Ciò nondimeno la distinzione tra potere costituente e potere di revisione costituzionale (ivi, 778) fa intuire che, per gli aa., la legge di revisione costituzionale ha un contenuto intrinsecamente limitato.

<sup>12</sup> **G. Contini**, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971; **S.M. Cicconetti**, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972.

<sup>13</sup> **C. Esposito**, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali* (1962) ora in **Id.**, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, 1992, 356 s.

<sup>14</sup> **G.U. Rescigno**, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 1979, 223. Nello stesso senso v. già **C. Mortati**, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, VIII ed., Padova, 1969, 1107, 1124.

Secondo un'altra impostazione, parimenti garantistica (**A. Pizzorusso**, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1978, 572 ss.), i principi costituzionali inderogabili previsti nei principi fondamentali della Costituzione impedirebbero, di per sé, la modifica contestuale di parti diverse della Costituzione.

<sup>15</sup> **F. Pergolesi**, *Diritto costituzionale*, vol. I, XV ed., Padova, 1972, 236.

nuova versione) derogasse agli artt. 1 e 48 Cost.<sup>16</sup>. Il che sarebbe coerente qualora la nostra Costituzione prevedesse “riforme” e non “revisioni”.

3. Nonostante la Costituzione preveda revisioni e non riforme, il Parlamento italiano, nella scia della commissione Bozzi, inanellò baldanzosamente una serie di mega riforme disomogenee, tutte coronate dal fallimento.

Dapprima la Commissione De Mita-Iotti (l. cost. 6 agosto 1993, n. 1) formulò un progetto di legge costituzionale che la stessa Presidente Iotti qualificò non soddisfacente, pur potendo essere utile «per il futuro lavoro»<sup>17</sup>. Di poi la Commissione D'Alema (l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1) che si arenò, strada facendo, per contrasti interni tra i partiti (Ulivo e Forza Italia) (va comunque ricordato che entrambi tali progetti pretendevano di derogare incostituzionalmente la procedura prevista dall'art. 138 Cost.). Quasi dieci anni dopo fu approvata dalle Camere la “riforma” costituzionale Berlusconi che fu respinta dalla maggioranza degli elettori in sede di referendum confermativo (d.P.R. 28 aprile 2006). Dopo altri sette anni vi fu il naufragio della macchinosa “riforma” Letta del 2013 (d.d.l. cost. n. 813 AS)<sup>18</sup>, che pretendeva anch'essa di “derogare” il procedimento previsto dall'art. 138. La quale decadde, da un lato, per la decisa opposizione del M5S che nel luglio ne aveva ritardato l'approvazione e, dall'altro, per il repentino voltafaccia di Berlusconi di lì a qualche mese dopo. Da ultimo la sonora bocciatura della mega “riforma” Renzi-Boschi, il cui contenuto ambizioso e incostituzionale - approvato da un Parlamento eletto sulla base di una legge elettorale già precedentemente dichiarata incostituzionale<sup>19</sup> - è ancora ben presente nella memoria quanto meno di coloro che votarono per il No il 4 dicembre<sup>20</sup>.

4. Come già detto, ancora negli anni '80, era pacifico tra i più autorevoli costituzionalisti che le leggi di revisione costituzionali dovessero essere omogenee se non addirittura puntuali. Per cui è questo - e non altro - il senso che si sarebbe dovuto attribuire agli articoli della legge n. 352 del 1970, non essendo affatto vero che è

<sup>16</sup> V. in questo senso, per tutti, v. **G.M. Salerno**, voce *Referendum*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 230. Su di essa mi permetto di rinviare al mio saggio *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 2015, 2303 ss.

<sup>17</sup> V. la relazione della Pres. Iotti, in **A. Cariola** (cur.), *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Catania, 1997, 115 s.

<sup>18</sup> Secondo il d.d.l. cost. n. 813 AS una legge costituzionale (“madre”) avrebbe previsto, per le leggi costituzionali “figlie”, in violazione dell'art. 138, un percorso alternativo e diverso da quello dell'art. 138, come se l'illegittimità della legge costituzionale “madre” – che avrebbe violato l'art. 138 - non avrebbe reso illegittime anche le leggi costituzionali figlie.

<sup>19</sup> Corte cost., sent. n. 1 del 2014.

<sup>20</sup> Se del caso, si v. il mio saggio *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del No*, nella *Rivista AIC*, n. 2/2016.

soltanto un argomento storico «che i Costituenti immagina(vano) solo revisioni puntuali»<sup>21</sup>.

Tuttavia, a fronte delle mega riforme disomogenee approvate dalle Commissioni De Mita-Iotti e D'Alema, le critiche costituzionalistiche mutarono obiettivo.

Fermo restando che tali riforme erano ritenute illegittime ex art. 138 Cost. perché disomogenee, si sostenne però che si sarebbe comunque dovuto, quanto meno, concedere agli elettori di esprimere un Sì o un No ad ognuna delle singole modifiche omogenee contenute nelle mega riforme<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Così **A. Morrone**, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?* in *Federalismo.it – focus Riforma costituzionale* n. 4/2016. In senso critico v. già il mio *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, cit., 2303 ss.

<sup>22</sup> In favore della tesi della “puntualità” o, comunque, dell’”omogeneità” del contenuto delle leggi costituzionali per evitare la coercizione della libertà di voto derivante dal contenuto disomogeneo delle stesse, v., nell’ordine della pubblicazione dei contributi sul punto, v. **A. Cerri**, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. XXVI (ora vol. XXXI), Roma, 1991, 2 (ora, 6); **Id.**, *Commento nel Dibattito sul messaggio del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991 sulle riforme*, in *Giur. cost.*, 1991, 3239; **A. Pace**, *Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco*, ne *l’Unità*, 20 novembre 1992; **Id.**, *La nuova Costituzione*, ne *la Repubblica*, 4 giugno 1994; **Id.**, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *Studi parl. e dir. pol. cost.*, 1995 n. 107, 14 s.; **Id.**, *Potere costituente, rigidità costituzionali, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, 2002, 153 s. e 215; **Id.**, *Intervento in S.P. Panunzio* (cur.), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, 475; **Id.**, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 465 ss., e in *Riv. AIC*, n. 2/2014.; **C. De Fiores**, *La commissione bicamerale per le riforme costituzionali e l’art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giur. cost.*, 1993, 1556; **G. Dossetti**, *La Costituzione ha solide radici*, in **Id.**, *Conversazioni*, Milano, 1994, 84; **E. Bettinelli**, *Avventure costituzionali e riforme costituzionali*, in *Dem. e dir.*, 1995, 274 s..; **Id.**, *Referendum e riforma “organica” della Costituzione*, in **E. Ripepe** e **R. Romboli** (cur.), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Torino, 1995, 42; **R. Romboli**, *Le regole della revisione costituzionale*, in **E. Ripepe** e **R. Romboli**, (cur.), *Cambiare*, cit., 91 s.; **Id.**, *Il referendum costituzionale nell’esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell’art. 138 Cost.*, negli *Scritti per Giovanni Grottanelli de’ Santi*, vol. I, Milano, 2007, 132 s.; **L. Elia**, *Intervento in Atti Sen.*, XIII leg., disc. res. somm. 18 luglio 1996, 88; **P. Barile**, *Relazione di sintesi in E. Ripepe e R. Romboli* (cur.), *Cambiare*, cit., 116; **Id.**, *Grande riforma, giudizi separati*, ne *la Repubblica*, 22 dicembre 1997; **Id.**, *La legge richiede il referendum a tema*, ne *l’Unità*, 12 gennaio 1998; **G. Morbidelli**, *Le dinamiche della Costituzione*, cit., 131; **R. Tarchi**, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, in **G. Branca** e **A. Pizzorusso** (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1995, 281; **M. Dogliani**, *Potere costituente e potere costituito*, in *Alternative*, 1996, n. 4, 65 s.; **V. Angiolini**, *Referendum, potere costituente e revisione costituzionale*, in *Jus*, 1996, 329; **A. Pizzorusso**, ne *La Costituzione ferita*, Roma-Bari, 1999, 67; **Id.**, *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, in **E. Ripepe** e **R. Romboli**, *Cambiare o modificare la Costituzione?*, cit., 10; **A.A. Cervati**, *La revisione costituzionale*, in **L. Lanfranchi** (cur.), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1997, 131 ss., 134; **M. Volpi**, voce *Referendum* (dir. cost.), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997, 516; **F. Modugno**, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?* in *Giur. it.*, 1998, IV, 622; **R. Calvano**, *L’omogeneità del quesito nel referendum costituzionale ex art. 4, l. cost. n. 1 del 1997*, in *Giur. cost.*, 1998, 433 s.; **G. Ferrara**, *Costituzione e revisione costituzionale nell’età della mondializzazione*, negli *Scritti in onore di G. Guarino*, vol. II, Padova, 1998, 271; **G. Azzariti**, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*,

Ciò nondimeno il direttivo del Comitato per il No nella campagna referendaria del 2016 decise all'unanimità di non richiedere all'Ufficio Centrale del Referendum la scissione dei cinque quesiti posti agli elettori dalla legge di riforma Renzi-Boschi (il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL<sup>23</sup>, la riforma del titolo V della parte II della Costituzione e il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni). Si ritenne infatti che, essendo la riforma Renzi-Boschi non solo pasticciata ma anche in gran parte incostituzionale tranne l'abolizione del CNEL, se si fosse sollevato un contenzioso dinanzi all'Ufficio centrale del Referendum, a parte le ovvie difficoltà per conseguire il successo sul punto, l'eventuale scissione avrebbe potuto indebolire il fronte del No di fronte alla gran massa degli elettori.

5. Ciò nondimeno venne proposto, da autorevoli costituzionalisti, un ricorso ex art. 700 c.p.c. dinanzi al Tribunale di Milano al quale si chiedeva di accertare e dichiarare il diritto dei ricorrenti «a partecipare alla consultazione referendaria nel rispetto della libertà di voto violata dall'eterogeneità del quesito così come risultante dal decreto di indizione, previa rimessione alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e anche ai fini dell'esercizio dei poteri di sospensione ad essa spettanti, della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 1, 48 e 138 Cost., degli artt. 4, 12 e 16 della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevedono che, qualora la legge costituzionale sottoposta a referendum abbia contenuto plurimo ed eterogeneo, agli elettori debbano essere sottoposti tanti quesiti distinti – a cui l'elettore possa rispondere affermativamente o negativamente – quanti sono gli articoli o le parti della legge che abbiano contenuti omogenei».

Il Tribunale di Milano respinse il ricorso sia in rito, per difetto di strumentalità della misura cautelare richiesta, sia nel merito, in quanto «la pedissequa applicazione della procedura disciplinata all'art. 138 Cost. non consente di sollevare dubbi di

in *Pol. dir.*, 1988, 75 ss.; **V. Caianiello**, *Come nascono le Costituzioni* in *Dir. e soc.*, 1998, 348 s.; **R. Chieppa**, *Sul metodo e sulla tecnica legislativa delle riforme costituzionali*, in **R. Balduzzi** (cur.), *La Carta di tutti*, Roma, 2006, 103 s.; **E. Balboni**, *Mettere in garanzia la Costituzione*, in **R. Balduzzi** (cur.), *La Carta di tutti*, cit., 209 ss.; **A. D'Arena**, *Lezioni di diritto costituzionale*, III ed., Torino, 2012, 68 ss.; **M. Ainis**, *Più quesiti per capire la riforma*, nel *Corriere della sera*, 8 febbraio 2016 cit.; **G. Zagrebelsky**, *Perché votare NO*, ne il *Fatto quotidiano*, 6 marzo 2016; **V. Onida e B. Randazzo**, *Note minime sulla illegittimità del quesito referendario*, in *Rass. AIC*, n. 4/2016.

<sup>23</sup> **M. Renzi**, *AVANTI perché l'Italia non si ferma*, Milano, 2017, 42, a proposito del referendum costituzionale del 2016, critica la perdurante vigenza del CNEL, a seguito del successo del No, come se gli elettori potessero scindere i vari quesiti.

Essendo stato lo stesso Renzi, nella sua qualità di Presidente del Consiglio, a conferire il mandato all'Avvocatura generale dello Stato per resistere al ricorso che pretendeva la scindibilità dei quesiti (v. *infra*), il CNEL deve ringraziare proprio Renzi che si è opposto alla scissione dei quesiti. La quale avrebbe reso possibile, da parte degli elettori, di votare in favore dell'eliminazione del CNEL e contro gli altri quesiti.

legittimità costituzionale delle norme evocate in relazione agli artt. 1 e 48 Cost.»<sup>24</sup>. E ciò in quanto «il distillato dei principi sovra richiamati porta ad escludere, contrariamente a quanto sostenuto dai ricorrenti, che non possa procedersi legittimamente ai sensi dell'art. 138 alla revisione costituzionale per parti tra loro non omogenee».

Evidentemente, il Tribunale non era a conoscenza che la tesi sostenuta dai ricorrenti era stata da tempo condivisa dai più autorevoli costituzionalisti: da Leopoldo Elia a Paolo Barile, da Gianni Ferrara a Riccardo Chieppa, da Gustavo Zagrebelsky a Alessandro Pizzorusso, da Franco Modugno a Antonio D'Atena, da Augusto Cerri a Roberto Romboli, a Gaetano Azzariti e così via<sup>25</sup>. E che tale tesi era stata in parte seguita dalla riforma Letta che aveva distinto la legge costituzionale “madre” dalle leggi costituzionali “figlie” dal contenuto omogeneo.

A prescindere da ciò, l'ordinanza del Tribunale di Milano è criticabile perché intrinsecamente contraddittoria. Per dichiarare la “manifesta infondatezza” della q.l.c. il Tribunale ha impiegato - con notevole presunzione - pagine, pagine e pagine, laddove è proprio la ricchezza delle argomentazioni che ne comprova la “non manifesta infondatezza”.

Dico “notevole presunzione” pur nella considerazione del valore della magistrata. Una questione di tale complessità e delicatezza non avrebbe infatti dovuto deciderla il Tribunale, ma la Corte costituzionale con la conoscenza approfondita della dottrina che, sin dal 1990, aveva evidenziato la doverosa omogeneità dei quesiti referendari.

## 6. La risposta al Tribunale di Milano l'hanno però data gli elettori il 4 dicembre.

Il netto e generale disfavore dei quesiti relativi al superamento del bicameralismo paritario e alla riforma del titolo V della parte II della Costituzione ha infatti travolto anche i quesiti sulla riduzione del numero dei parlamentari e sulla soppressione del CNEL che forse, da soli, avrebbero avuto un diverso esito.

Pertanto i costituzionalisti che si riconoscono nella Costituzione del 1947 non possono, anzi *devono*, continuare a ribadire che le revisioni costituzionali previste nell'art. 138 hanno un contenuto essenzialmente omogeneo se non addirittura puntuale.

È significativo in tal senso che, in primo luogo, un autorevolissimo studioso sostenitore del Sì, abbia suggerito «di lasciar da parte, per tempi più maturi, l'idea di una riforma della Costituzione (*sic!*), per dedicarsi a quelli che venivano una volta definiti i “rami bassi” delle istituzioni»<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Trib. Milano, I sez. civ., giud. L. Dorigo, ord. 6 novembre 2016, ric. V. Onida e B. Randazzo c. la Presidenza delle Repubblica, il Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'Interno e il Ministro della Giustizia. Il reclamo al Tribunale di Milano, in composizione collegiale, è stato respinto in rito con ord. in data 1 dicembre 2016.

<sup>25</sup> V. *supra* la nota 21.

<sup>26</sup> **S. Cassese**, *Riformiamo i “rami bassi” delle nostre istituzioni*, nel *Corriere della Sera*, 23 luglio 2017.

In secondo luogo, è altrettanto significativo che un altro autorevole sostenitore del Sì al referendum del 4 dicembre, abbia prospettato al Parlamento tre suggerimenti: 1) «quando si mette mano alla Costituzione è opportuno procedere con il criterio del minimo indispensabile»; 2) «vanno inoltre distinte le questioni sulle quali c'è intesa tra le forze politiche, e quindi non sottoponibili a referendum, dalle altre; 3) «vanno sottoposte questioni omogenee; quando questo non accade, è inevitabile che la competizione diventi puramente politica e prescinda dal merito»<sup>27</sup>.

Non sono d'accordo sul titolo di questo articolo perché quelle affermazioni, come studioso, le condivido sin dagli anni '90, e proprio in forza di quelle tesi ci siamo impegnati come Comitato per il No.

Aggiungo però che non mi piace qualificarmi tra i vincitori, perché vittoriosi non siamo stati noi del Comitato per il No, ma la Costituzione con i suoi valori.

---

<sup>27</sup> **L. Violante**, *La lezione del 4 dicembre per i vincitori e i vinti*, nel *Corriere della Sera*, 28 luglio 2017.