



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2026

**Sulla Riforma del Titolo IV  
della Parte II della Costituzione.  
Considerazioni sulla sequenza  
procedimentale**

di Vincenzo Desantis

EDITORIALE SCIENTIFICA

# SULLA RIFORMA DEL TITOLO IV DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE. CONSIDERAZIONI SULLA SEQUENZA PROCEDIMENTALE

*di Vincenzo Desantis*

Ricercatore Tenure Track in Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Trento

SOMMARIO: 1. IN MERITO AL METODO: UN'INTRODUZIONE; 2. LE TORSIONI DELL'*ITER* LEGISLATIVO: 2.1. COSA PUBBLICA VS. PUBBLICA FEDE; 2.2. GLI EMENDAMENTI E IL DOPIO AZZARDO MAGGIORITARIO; 2.3. LA PRIMA VOLTA DEL CANGURO IN COMMISSIONE; 2.4. LA CALENDARIZZAZIONE IN AULA A ISTRUTTORIA IN CORSO; 2.5. L'INVIO DEL TESTO IN AULA SENZA MANDATO AL RELATORE; 3. LE TORSIONI DELL'*ITER* REFERENDARIO: 3.1. LE RICHIESTE SUCCESSIVE ALLA PRIMA E LA PRECISAZIONE DEL QUESITO; 3.2. LA FISSAZIONE DELLA DATA E L'INDIZIONE PRESIDENZIALE; 4. LA TRASFORMAZIONE DEL 138, A COSTITUZIONE INVARIATA – CONCLUSIONI; 5. CONTRAPPESI INTERNI E POLITICITÀ DEL REFERENDUM – POSTILLA.

## 1. In merito al metodo: un'introduzione

Da più di qualche settimana, l'attenzione dei giuristi è monopolizzata dalla riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione<sup>1</sup>, ed è più che verosimile che questo stato di cose sarà viva attualità anche dei prossimi giorni, perpetuando le schermaglie di un dibattito appassionato, ma sfiancante.

Assistendo alla discussione in corso, spesso non è difficile sperimentare sensazioni di stridente contrapposizione ideologica e c'è senz'altro motivo di ritenere che i dibattiti agitati intorno al tema continueranno a rivestire rilievo nella memoria dei loro interpreti, anche a votazioni concluse.

Al netto delle passioni suscitate, l'interesse giuridico per la vicenda

---

<sup>1</sup> Il testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, titola «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare».

dell'approvazione del disegno di legge che propizierebbe la riforma è d'altronde indubbio: lo è non solo per l'offerta di questioni inedite che ha posto (studiandole sarà davvero possibile arricchire la consapevolezza su alcuni temi)<sup>2</sup>, ma anche per avere raggiunto nuove soglie di "eterodossia" procedurale, dentro e fuori il Parlamento.

Con la definitiva approvazione del testo della riforma al Senato, avvenuta il 30 ottobre scorso, le Camere hanno completato l'*iter* parlamentare previsto, *ex art.* 138 Cost., per la revisione costituzionale (lo stesso giorno, è avvenuta la sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale)<sup>3</sup>.

Lungo l'*iter* di approvazione sono andate tuttavia snodandosi anomalie e forzature che hanno fatto del cammino di questo disegno di legge un *unicum*, se non nel segno del cedimento delle forme parlamentari, almeno in quello dell'accentuazione di tendenze preoccupanti, qui riprese e avallate.

Dal canto loro, gli sviluppi successivi all'approvazione non sono poi stati da meno in quanto a novità: la convocazione del referendum costituzionale, in tutto oggetto di ben cinque richieste<sup>4</sup>, ha infatti suscitato altre polemiche<sup>5</sup>. Lo ha fatto su pressoché ogni aspetto che lo abbia riguardato: dall'individuazione del quesito alla sua precisazione, dall'avvio della raccolta popolare di sottoscrizioni al decreto di fissazione della votazione e all'indizione presidenziale.

Anche rispetto a questo segmento della sequenza, gli scenari dischiusi dallo svolgimento procedurale hanno segnato la prima volta di nuove questioni o la volta più acuta di questioni già note: debutti su cui bisognerà tornare, anche solo per ragionare dell'opportunità che una revisione costituzionale possa svolgersi nelle forme trasformate di quel che, con buona approssimazione, è stato il percorso d'aula di un parlamentarismo di facciata (o, per essere meno enfatici, la liturgia di

<sup>2</sup> Le questioni più interessanti si sono poste in punto di diritto parlamentare, per un verso; in punto di fissazione della data del referendum, nella fase extraparlamentare. Per i relativi riferimenti bibliografici sul punto, cfr. *infra*.

<sup>3</sup> Il testo, recante: «Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare». (25A05968), è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale, Serie generale, n. 253 del 30 ottobre 2025.

<sup>4</sup> Quattro richieste sono state presentate dai parlamentari. Una, l'ultima, è pervenuta dal canale popolare.

<sup>5</sup> Sul punto, si v. in particolare P. CARNEVALE, *Il rebus della data del referendum*, del 26 dicembre 2025 e, ID., *La data è... tratta?*, del 18 gennaio 2026, entrambi pubblicati in *LaCostituzione.info*.

un assemblearismo che solo formalmente appartiene alla Repubblica parlamentare del 138 Cost.)<sup>6</sup>.

Coltivando il tentativo di discutere le principali criticità che hanno animato l'avvicinamento al referendum dei prossimi 22 e 23 marzo, il contributo offerto in riflessione prenderà in considerazione sia il percorso d'aula del disegno di riforma, sia il suo necessitato seguito referendario.

Nel farlo, le considerazioni che si svolgeranno non approfondiranno il merito della riforma (altri contributi del fascicolo lo faranno), ma indagheranno criticamente il metodo che l'ha riguardata.

Con apparente equivoco terminologico, le analisi dei prossimi paragrafi entreranno, cioè, nel merito delle scelte di metodo che sono state adottate. Prima che nel merito, già il metodo offre infatti una miniera di spunti, ognuno dei quali è per vari aspetti molto difficilmente riconducibile a sintesi.

Provocatoriamente, sul punto si potrebbe già dire che il contegno procedurale anomalo e a tratti "sclerotico" che si è deciso di "imboccare" al Parlamento, abbia fatto sì che il dibattito democratico incidesse sul procedimento complessivo più nella fase extraparlamentare che in quella parlamentare<sup>7</sup>: un dato paradossale, ma oggettivo, che dice probabilmente molto sia della riforma che del modo in cui è andato profondamente trasformandosi l'equilibrio della forma di governo<sup>8</sup>.

Operando un raffronto, potrebbe addirittura notarsi che mentre il regresso democratico-rappresentativo realizzabile con la sostituzione dell'elezione dei consiglieri del CSM con il loro sorteggio è una prospettiva di *merito* solo in potenza, gli arretramenti democratici della gestazione parlamentare sono una prospettiva di *metodo* già in atto, perché in vario modo praticata durante l'*iter*<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Per un'analisi a tutto campo dell'art. 138, *inter alia*, T. GROPPI, *Art. 138*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, p. 2701 e ss.; A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Garanzie costituzionali: artt. 134-139*, Bologna, 1981, p. 703 e ss.

<sup>7</sup> Il riferimento corre agli effetti dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum del 6 gennaio 2026, per l'analisi dei cui elementi più rilevanti si rinvia a quanto si dirà *infra*.

<sup>8</sup> Sui riflessi che la revisione costituzionale ha sulla forma di governo, v. A. RUGGERI, *Riforme costituzionali: quali e perché?*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 1/2023, p. 107 e ss.

<sup>9</sup> Sul sorteggio dei consiglieri dei CSM, si rinvia a M. COSULICH, *Considerazioni*

Che di metodo o di merito si tratti, il fatto stesso che una riforma costituzionale nasca di nuovo nel segno della discordia, tecnica e politica, è tuttavia preoccupante. Ripercorrendo le tappe del procedimento, l'ultima parte del lavoro proverà perciò a indugiare anche su questo aspetto, affacciando, dove possibile, riflessioni e proposte di soluzione.

## 2. Le torsioni dell'*iter* legislativo

L'esame parlamentare della riforma è stato avviato con la prima approvazione alla Camera del 16 gennaio 2025. Il testo, approvato in prima lettura al Senato il 22 luglio 2025, è stato poi riapprovato dalla Camera il 18 settembre. L'ultima approvazione, al Senato, è intervenuta il 30 ottobre 2025.

Tra la prima e l'ultima deliberazione, un florilegio di questioni, in buona parte parlamentari. Selezionando le principali, il seguito del contributo procederà a commentarle criticamente, salvo riprendere quota sul finale, quando tenterà di individuare la traiettoria *macro* realizzata dalla somma delle singole torsioni, considerandole cioè nella loro portata complessiva.

### 2.1. *Cosa pubblica vs. pubblica fede*

Auspicabile o meno che si ritenga, mai come in questa occasione il contegno che l'*iter* di riforma ha assegnato al Parlamento si è sostanziato in un ruolo poco più che notarile.

Il *poco più* si spiega con il fatto che non sono mancati tentativi per affrancare l'approvazione del disegno dalle logiche di una mera ratifica assembleare di un testo del governo. In questo senso, ogni sforzo, sia dell'opposizione che della società civile<sup>10</sup> e di parte della

---

*critiche sul sorteggio quale modalità di scelta dei componenti i Consigli superiori della Magistratura*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2026, p. 1.

<sup>10</sup> Esplicite manifestazioni in tal senso sono provenute in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario in diversi distretti giudiziari, conoscendo risalto anche presso la stampa estera (a dire il vero, in qualche caso più sulla stampa estera che su quella nazionale). Sul punto, nota è, almeno presso gli addetti ai lavori, la manifestazione di protesta congiunta del gennaio dell'anno scorso, durante la quale i magistrati hanno simbolicamente sventolato delle copie della Costituzione della Repubblica in occasione delle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario. La protesta, andata

maggioranza<sup>11</sup>, è stato però vano.

Stando a guardare la pura oggettività dei fatti, dire che il Parlamento abbia scritto o anche solo emendato il testo della riforma sarebbe sorprendentemente inesatto; sempre provocatoriamente, l'impressione che si ritrae dall'osservazione della sequenza procedimentale è perciò che le Camere non abbiano espresso *la* pubblica volontà, ma abbiano dato "pubblica fede" a *una* volontà parziale.

Quanto si dice discende naturalmente dal fatto che il testo di legge approvato dal Parlamento nei quattro passaggi rituali non solo è provenuto dal Governo, ma non ha subito modifica alcuna, divenendo in questo modo la prima proposta governativa di revisione costituzionale della storia repubblicana a non avere conosciuto l'approvazione emendamenti, neanche se di maggioranza.

In questo senso, l'eclissi del ruolo parlamentare apre pertanto a scenari che dovrebbero apparire eccessivi anche agli analisti più disincantati: è certamente vero che il Parlamento può "decidere di non decidere" ed è altrettanto vero che un buon testo potrebbe non avere bisogno di rimaneggiamenti, ma per quanto l'annichilimento del parlamentarismo (almeno quello puro) sia una realtà ormai stabilizzata, l'inesistenza di tracce assembleari nel testo di una riforma costituzionale che travolge sette disposizioni e che incide l'autogoverno dei magistrati è *un livello al quale non si era mai giunti*.

Il nuovo precedente acuisce, ad esempio, le sirene di dieci anni fa: non solo perché apporta un *quid pluris* alle deprecabili forzature già

---

in scena in diverse città d'Italia, ha raggiunto il suo picco mediatico a Napoli, perché svoltasi alla presenza del Ministro della Giustizia, ospite per l'occasione, ma soprattutto primo proponente del disegno di legge di riforma costituzionale. Per un riscontro in tal senso, v. S. CANTARINI, *Italian Judiciary Protest against Meloni-backed Constitutional Bill. Reactions between Meloni and the Courts have not been healthy for some time*, in *Euractiv.it*, 27 gennaio 2025. Eccettuato l'episodio in questione, molte altre sono poi state le manifestazioni di dissenso per la riforma da parte del corpo magistratuale. In argomento, oltre alle svariate e ricche note pubblicato sul sito dell'Associazione nazionale magistrati e agli interventi dei singoli, si pensi anche agli appelli di altre parti della società civile (giuristi costituzionalisti, sindacati, riviste giuridiche e specialistiche, associazioni culturali) e agli avvisi contrari emersi in più audizioni. Non da ultimo, merita segnalare che è stato proprio l'impegno civico di una parte dell'opinione pubblica che ad avere operato per ottenere (e poi ad avere ottenuto) la rettifica del quesito nella fase referendaria.

<sup>11</sup> La non piena consonanza di una parte della maggioranza, che è attestata dal deposito di richieste referendarie, si evince anche dalle proposte emendative avanzate, ma ignorate.

occorse per l'approvazione del d.d.l. Renzi-Boschi<sup>12</sup>, ma anche perché rileva che le scelte di metodo, appunto, osservate per varare la riforma sono state un'opzione deliberata, possibile solo perché apertamente non vietata, e non delle evenienze casuali.

Che il testo dovesse restare “blindato” fino al termine del suo percorso è stata, detto altrimenti, una chiara indicazione politica di maggioranza: un *aut aut* che non ha fatto “prigioniere” né le controproposte politiche, né le resistenze dei destinatari stessi della riforma. Secondo i gusti, l'atteggiamento osservato nella vicenda è, perciò, deciso e decisionista o spietatamente intransigente.

Ora, che quanto accaduto non sia incanalabile nella piena legittimità è dubbio; che la postura muscolare di maggioranza non confidi negli apporti che un effettivo dialogo sul tema avrebbe potuto offrire o, peggio, tradisca insofferenza per il confronto è un dato non solo poco istituzionale, ma radicalmente contrario allo spirito compromissorio, parlamentare e costituente.

Benché forse non espressamente in contrasto con specifiche disposizioni, questo aspetto di metodo non può essere sottovalutato, non solo perché rinnega l'essenza e la *ratio* delle forme costituenti («una “democrazia della maggioranza” rappresenta una insanabile contraddizione, poiché confonde gli strumenti di governo con la necessaria tutela dei diritti e delle libertà di tutti»)<sup>13</sup>, ma rivela anche il volontario scostamento dalla più identitaria traccia genetica della Costituzione repubblicana.

Indugiare in un contegno che esclude l'opportunità di considerare ogni ritualità da *fair play* parlamentare o, banalmente, quelle che ancora possono ritenersi non estinte<sup>14</sup>, se sommato ad altri indici, consacra la percezione che l'immaginario della politica ascriva il Parlamento più

<sup>12</sup> Sul procedimento di approvazione del d.d.l. Renzi-Boschi, v. N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Bologna, 2016.

<sup>13</sup> Le parole fra virgolette sono del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, e sono state pronunciate in occasione di un discorso pubblico tenutosi il 3 luglio 2024, alla 50ª Settimana Sociale dei Cattolici, a Trieste.

<sup>14</sup> Quanto si afferma è stato confermato non solo dal superamento della convenzione di eleggere alla Presidenza della Camera un esponente dell'opposizione, ma è completamente venuta meno anche per la manifestata intenzione di attingere alle cariche pubbliche, Presidenze delle Camere incluse, con una prossemica anche solo vagamente *super partes*. Sul punto, i sommessi richiami del Capo dello Stato a una maggiore compostezza istituzionale sono, perciò, rassicuranti nel senso del decoro

al luogo dell'autenticazione delle proposte di governo, che non a ciò che della democrazia è il tempo<sup>15</sup>.

---

degli organi costituzionali; avvilenti, se si considera che alcuni di questi non sono quasi mai stati attivati in oltre ottant'anni di storia repubblicana.

<sup>15</sup> Per esigenze di spazio, non è qui possibile soffermarsi sulle deprecabili prassi ormai assempate, al livello parlamentare: a tacere di altre “furbizie procedurali”, se ci sono aspetti per i quali la legislatura in corso è davvero “da Guinness”, annoveriamo: il ricorso alla decretazione d'urgenza (ampiamente superati i numeri il torno di anni della pandemia); l'apposizione della questione di fiducia; lo stratagemma degli emendamenti *omnibus*. Sui recenti usi abusivi e distorti della decretazione d'urgenza, anche per come recentemente segnalati dalla Corte costituzionale, v., tra gli altri, R. BIN, *Decreti-legge “anomali” e difesa giudiziale dei diritti (in margine alla sent. 146/2024 della Corte costituzionale)*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2025, p. 1040 e ss.; A. CELOTTO, *La Camicia di Nesso, Mortati e l'abuso del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2024, p. 1522 e ss.; C. DOMENICALI, *La sentenza n. 146 del 2024 e il riposizionamento del controllo sul decreto-legge: una nuova chiamata alle armi della Corte costituzionale*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 3/2025, p. 1 e ss. A commento della medesima sentenza, v. anche L. DE CARLO, *La consulta riafferma la definizione del requisito dell'omogeneità per la decretazione d'urgenza: la sentenza n. 146 del 2024 tra crisi del parlamentarismo e c.d. “decreto Paesi sicuri”*, in *LeCostituzionaliste.it*, gennaio 2025; R. DICKMANN, *Gli eccessi della decretazione d'urgenza tra forma di governo e sistema delle fonti (a margine di Corte cost. n. 146/2024)* e F. FABRIZZI, *Una sentenza necessaria per stabilire un punto di non ritorno. Corte cost. 146/2024 e l'equilibrio della forma di governo*, entrambi in *Federalismi.it*, n. 22/2024, p. 49 e ss. e p. 78 e ss. Per altre ipotesi di abuso, v. invece M. LOSANA, *A proposito della conversione in legge del decreto Cutro: nuove strategie per vecchie tentazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023, p. 89 e ss.; A. MAZZOLA, *I controlli in sede di conversione del decreto-legge*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 2/2024, p. 1 e ss. Per un contributo leggermente più risalente, ma egualmente riferito all'esperienza della XIX legislatura, si rinvia a C. DI COSTANZO, *La produzione legislativa nei primi mesi della XIX legislatura. Alcuni spunti di analisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023, p. 1 e ss. Sulla confluenza dei decreti-legge, di recente, P. CARNEVALE, *La legge di conversione “ospitale”: qualche considerazione sul cd. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2024, p. 5 e ss.; M. RUOTOLO, *Sulle “confluenza” dei contenuti di un decreto-legge non convertito in altro decreto-legge (e in emendamenti in sede di conversione)*, in *ConsultaOnline*, n. 3/2024, p. 1293 e ss.; E. SPATARO, *La confluenza dei decreti-legge. Nozione, sviluppo e criticità di una (non) nuova patologia della decretazione d'urgenza*, ancora in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2025, p. 161 e ss.; I. PELLIZZONE, *Da disegno di legge pendente in Parlamento a decreto-legge: la vicenda del “pacchetto sicurezza” come iperbole dell'abuso dell'art. 77 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 1/2025, p. 233 e ss. Sull'abuso della decretazione d'urgenza abbinato alle furbizie o “forzature” parlamentari di cui sopra, si v., in particolare, L. PACE, *Decreto-legge e ordinanza di rinvio a data fissa. Ovvero: come scongiurare il sorgere dell'ennesima prassi abusiva in tema di decretazione d'urgenza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2023, p. 123 e ss.

L'atteggiamento è noto e, per questo, non nuovo. Al riguardo, molto si potrebbe ad esempio richiamare sul tema del cd. monocameralismo di fatto<sup>16</sup>, sulle proposte di superamento del modello organizzativo licenziato nel '48 (non a caso, è stato l'oggetto del disegno dell'ultima riforma naufragata alle urne)<sup>17</sup>, sull'emergente sensazione che l'evoluzione in senso materiale<sup>18</sup> della Costituzione non parli più alle forme calcificatesi nel tempo, e che la realtà dei fatti richiederebbe l'esecuzione di una "manutenzione costituzionale"<sup>19</sup>, per adattare la Carta ai mutamenti verificatisi<sup>20</sup>.

Che tuttavia si pensi di poter superare questi problemi aggirando con adempimenti solo apparenti le "forme sostanziali" richieste dalla *ratio* del sistema costituzionale, non è affatto degno. Nemmeno per un sistema politico nel quale la logica della maieutica parlamentare ha volentieri ceduto spazio all'idea che l'aula sia o possa anche essere un tralatizio adempimento burocratico.

Se, fino a non troppi anni fa, l'osservazione pratica ci avrebbe suggerito che certe finenze di malcostume istituzionale potessero riservarsi al solo *iter* legislativo ordinario, la relativa immunità dei procedimenti di revisione costituzionale alle almeno più vistose squalificazioni delle forme parlamentari è oggi in fase di piena erosione. Per tale ragione, ogni allarme risuona più forte.

Nell'arco di un lungo processo durato quasi ottant'anni, siamo al

<sup>16</sup> In materia, I. MASSA PINTO, *Il "monocameralismo di fatto" e la questione della perdurante validità della Costituzione*; A. VERNATA, *Bicameralismo dimezzato, perimetro costituzionale e sostanzialità delle forme. Il monocameralismo come limite e fondamento*, entrambi in *Questa Rivista*, n. 3/2022, p. 88 e ss. e p. 148 e ss.

<sup>17</sup> Il riferimento opera alla riforma di cui al d.d.l. Renzi-Boschi. Sul punto, si v. A. LUCARELLI, F. ZAMMARTINO (a cura di), *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, e-book, Torino, 2016.

<sup>18</sup> Il rinvio a C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, è scontato.

<sup>19</sup> L'espressione e il suo significato sono presi in prestito da N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i c.d. decreti-legge "milleproroghe"*, in A. PIZZORUSSO, *La manutenzione del libro delle leggi*, Torino, p. 199 e ss.; A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, p. 1000 e ss.; F. PALERMO (a cura di), *La «manutenzione costituzionale»*, Padova, 2007.

<sup>20</sup> Sui mutamenti costituzionali, v. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004; A. RUGGERI, *Tre questioni in tema di mutamenti costituzionali*, in *Diritti Fondamentali*, n. 2/2020, p. 435 e ss.; U. DE SIERVO, *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 1 e ss.

risultato che la revisione di quasi un intero titolo, operata su sette disposizioni della Costituzione e soprattutto sulla disciplina degli organi costituzionali, possa non solo avvenire con l'*appoggio*, anziché con l'*apporto*, dell'organo rappresentativo della volontà popolare (per intenderci, quella dell'art. 1 Cost.), ma anche che tutto questo possa avvenire lasciando dietro di sé una scia di perplessità abbastanza disarmanti.

Allineandosi alle tendenze già registrate quasi dieci anni fa, ma maturate in un lungo percorso temporale, la prima istantanea della riforma restituisce l'immagine di un conclamato scarso protagonismo delle Camere, una volta di più relegate al ruolo di nobili casse di risonanza di scelte politiche adottate nelle segrete stanze delle Segreterie di partito.

L'involuzione, a ben intendere, non nasce tutta oggi, ma proprio oggi giunge al suo massimo storico. Se il d.d.l. Renzi-Boschi aveva infatti replicato l'espedito delle riforme costituzionali di iniziativa governativa, inaugurato nel 2004 dal Berlusconi II, la cd. riforma Nordio ha rilanciato le forzature riprese e coniate dall'epoca renziana, divenendo l'unica ad aver viaggiato a marce forzate su un testo immodificabile: un *hapax* che rende impossibile non pensare che il metodo della riforma non sia un'anticipazione del cambio di forma di governo annunciato dalla maggioranza o, quantomeno, un'applicazione del "premierato" a ciò che resta della Repubblica parlamentare.

## 2.2. *Gli emendamenti e il doppio azzardo maggioritario*

Indugiando sulle vicende procedurali, menzione *ad hoc* merita la questione che inerisce alla mancata considerazione delle proposte di emendamento, non solo di opposizione, ma anche di maggioranza<sup>21</sup>.

A dirla compiutamente, nessun emendamento è stato adottato nel

---

<sup>21</sup> In prima deliberazione, in Commissione, alla Camera, la Lega ha avanzato due emendamenti. In aula, ne sono stati addirittura presentati tre, da Forza Italia. In tutto, il numero degli emendamenti ignorati respinti, ammonta a 417 per la prima deliberazione, a 181 per la seconda. Il fatto che non sia possibile votarne in quelle successive – fatto ben noto agli studiosi del diritto parlamentare e costituzionale – imprime ulteriore gravità alle forzature impresse dalla vicenda, contribuendo alla sommatoria di elementi a sacrificio del dibattito. Sul punto, G. RIVISECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della "soluzione Alfonso Tesaurò")*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, p. 42 e ss., ma disponibile anche su *AstridOnline*.

procedimento legislativo<sup>22</sup>, neppure se proveniente dalla maggioranza o suggerito dalla società civile<sup>23</sup>. Il furore riformista non ha potuto sentire ragioni, a prescindere dalla loro provenienza, e anche questo ha di certo un rilievo.

In primo luogo, la mancata approvazione di emendamenti assume pregnanza in ragione del fatto che la revisione è stata interamente scritta dal Governo: fosse stata una presa di posizione della maggioranza parlamentare sul suo *plenum*, la vicenda avrebbe assunto un sapore di sicuro diverso.

Che questo aspetto del procedimento approvativo possa non essere di per sé *illegittimo*, è quasi certo; che lo stesso sia però anche fisiologicamente rituale, ortodosso o auspicabilmente replicabile lo è sicuramente meno o, più probabilmente, per niente.

In secondo luogo, il fatto che l'insuccesso abbia colpito anche gli emendamenti di maggioranza getta un grave sospetto sull'intenzionalità del metodo osservato: quello per cui l'approvazione della riforma non sia stata solo una forzatura della maggioranza a scapito dell'assemblea, ma anche l'imposizione che una sua parte abbia operato sulle altre. Stretta dall'accordo di completare la legislatura, la coalizione sembra avere infatti sposato la linea del sacrificio assembleare anche sul piano dei rapporti interni, nel più ampio quadro della lottizzazione partitica dell'azione di governo.

A ben intendere, sono davvero poche le ragioni per pensare che non sia andata così. Anche però coltivando il dubbio, è evidente che il *testo* di riforma, non incontrando incondizionato favore neanche presso la maggioranza unita, sia una doppia prova muscolare: una prima volta della maggioranza sul *plenum* del Parlamento; una seconda volta della maggioranza verso se stessa, in base a *placet* "estorsivi" interni, nella logica degli equilibri vincenti che fondano la longevità del Governo.

---

<sup>22</sup> Tra gli altri, il primato è stato ricordato dal sen. De Cristofaro, in Commissione Affari costituzionali, il 7 ottobre.

<sup>23</sup> Scorrendo i lavori parlamentari, si v. sul punto gli interventi del sen. Misiani, che «stigmatizza preliminarmente il metodo seguito per l'esame della riforma. Il progetto presentato dal Governo è stato fin dall'inizio blindato e imposto al Parlamento senza alcuna disponibilità all'ascolto e all'apertura nei confronti delle proposte migliorative avanzate all'Associazione nazionale magistrati, dal Consiglio superiore della magistratura e dagli operatori del settore. L'intero *iter* di esame è stato caratterizzato dall'evocazione del referendum costituzionale trasformato in una sorta di *redde rationem*, configurando così un pericoloso precedente» – 15 ottobre 2025.

Suffragata da più riscontri, la suggestione appena avanzata non è una costruzione iperbolica neanche perché due delle quattro richieste referendarie provenienti dai parlamentari sono state presentate proprio dalla maggioranza e, senza dubbio, anche questo è un argomento significativo<sup>24</sup>.

Con riguardo a questo aspetto, più “complotista”, ma non meno accattivante, è peraltro anche un’altra tesi: quella che adombra che l’*iter* referendario sia stato avviato dalla maggioranza proprio per cominciare e quindi chiudere il prima possibile la partita referendaria. Lo svilupparsi della vicenda potrebbe anche confermarlo, anche se non è affatto possibile escludere che lo stesso, se analizzato dalla prospettiva dei fautori della riforma, non sia un argomento che prova troppo<sup>25</sup>.

Tralasciando ipotesi poco riscontrabili, la torsione sugli emendamenti è, in ogni caso, il vero dato oggettivo su cui riflettere. Proprio questo elemento, considerato con la complessiva prossemica del Governo per questo appuntamento del programma elettorale, rivela infatti la volontà di operare una sorta di doppio “azzardo” maggioritario, che colloca la riforma al di fuori della condivisione che su queste decisioni sembra presupposta dalla Carta. Questo aspetto più di altri attribuisce alla revisione le sembianze di una misura da sovranità ridotta: un parto indotto o, per essere meno enfatici, una coltura in serra. Non proprio quanto richiesto per modificare il testo della Costituzione<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Le richieste referendarie di maggioranza sono state due, l’una proveniente dai deputati, l’altra dai senatori.

<sup>25</sup> L’argomento potrebbe, sì, fare il processo alle intenzioni. Ma è suggestivo che le richieste dei parlamentari di maggioranza, che già sono un fatto, strano, siano arrivate prima (4 e 5 novembre) di quelle di opposizione. Erano passati appena tre giorni dalla pubblicazione del testo approvato in Gazzetta ufficiale.

<sup>26</sup> Sulla lesione e la torsione dello spirito compromissorio e pattizio potrebbe essere ritenuto un argomento secondario. A ben guardare, se, a testo invariato, realizza lo svuotamento sostanziale delle forme o – ci si scusa per la confusione terminologica – l’annullamento del valore sostanziale per il quale sono state previste determinate forme, l’indirizzo politico finisce per contrastare la Costituzione: può farlo al punto, paradossale, di non contrastare in via esplicita con nessuna sua disposizione in particolare, entrando al contempo in conflitto con la base che le origina tutte. Che l’indirizzo politico contrasti con la Costituzione non può, però, essere indifferente. Non solo perché il primo deve iscriversi nel solco della seconda, ma anche perché, a ritenere il contrario, parrebbe quasi che si assegnino al primo delle capacità che dovrebbero, invece, residuare al solo Potere costituente. Sul contrasto tra indirizzo politico e Costituzione, si v. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione*, cit., ed egualmente autorevolmente, M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole*

A urne chiuse, il responso elettorale rivelerà se la linea oltranzista osservata sul disegno avrà incontrato sufficiente favore popolare. Per il momento, la modifica del Titolo IV di certo non porta il segno del dialogo, divide anziché unire, e questo è sicuramente abbastanza per esserne scettici.

Con ogni probabilità, la contrazione del dialogo parlamentare sta peraltro negativamente condizionando anche la stessa capacità dei cittadini di orientarsi sulle questioni che la revisione sta ponendo. Se il procedimento fosse stato più costruttivo e partecipato, ci sarebbe stato sicuramente più agio di discutere e anticipare il confronto, sia aumentando la consapevolezza civica necessaria all'assunzione di decisioni cruciali, sia riducendo le scorie di un clima eccessivamente polarizzato.

Così non è stato e questo non è quel che la Costituzione prevedrebbe per appuntamenti simili.

### 2.3. *La prima volta del canguro in Commissione*

La determinazione che ha sostenuto la blindatura del testo nel suo percorso d'aula ha espresso, come visto, tenore coriaceo. La vicenda della dimidiata democraticità dell'approvazione del testo è *apparsa, fin dal primo momento, un'opzione deliberata e tale aspetto* non assume contorni impressionistici neanche se la sequenza procedimentale che l'ha realizzata è *analizzata* al microscopio.

Sia guardando ai lavori d'aula, sia (e prima) a quelli in commissione, la traiettoria parlamentare presenta nel piccolo i caratteri che si vedono anche nel grande, mentre gli indici che attestano il declassamento delle forme e del dibattito parlamentare sono molteplici.

Procedendo con ordine, la sequenza parlamentare non ha solo ri-

---

*e regolarità nel diritto Costituzionale*, Napoli, 1985; A. MANZELLA, *Postfazione: Indirizzo politico di sistema e forma di Governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche delle forme di Governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, 2019. Sulla dibattuta *quaestio* dell'indirizzo politico-costituzionale, v., per tutti, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1958, p. 296 e ss. Sullo svuotamento delle forme e sui pericoli *pro futuro*, è poi impossibile non richiamare le parole in Commissione del sen. Giorgis, seduta del 23 ottobre: «Si è venuto a configurare un cattivo precedente chi d'ora innanzi legitimerà le maggioranze del momento a scrivere la propria parte di Costituzione, arrivando a scardinare ogni aspetto condiviso. In conclusione, annuncia il voto contrario del proprio Gruppo, rilevando come la proposta di revisione costituzionale in esame rappresenti un duro attacco al principio pattizio alla base dell'articolo 138».

proposto l'espedito antiostuzionistico del *canguro*, già impiegato (seppure con piccole differenze) nel precedente *iter* di revisione (quello del d.d.l. Renzi-Boschi)<sup>27</sup>, ma ha anche operato nuove compressioni: (1) la fissazione della discussione in aula prima che fosse terminata l'istruttoria in commissione e, non da ultimo, (2) il passaggio dalla commissione all'aula senza mandato al relatore.

Procedendo per gradi, "canguro" è il nome giornalistico con il quale si indicano gli espedienti attraverso cui la prassi parlamentare riesce a sbarazzarsi degli emendamenti ostruzionistici<sup>28</sup>.

Come opportunamente ricordato in dottrina<sup>29</sup>, le finalità del cd. canguro possono realizzarsi ricorrendo a diverse forme e modalità di riduzione delle votazioni, evenienza che giustifica il ricorso a questa espressione sia per indicare votazioni assorbenti su proposte emendative che varino tra loro solo per cifre e quantità o che, comunque, siano fra loro graduate; sia per riferirsi a deliberazioni, approvando le quali si bandisce, più problematicamente, l'esame di tutte le proposte successive.

Ai nostri limitati fini, ricorrervi significa poter mettere ai voti l'opportunità di assorbire la discussione su alcuni emendamenti, e ha ovviamente lo scopo di conseguire un "balzo" nell'esame delle proposte di modifica, specie quando, come spesso accade, le proposte emendative sono molte.

Ad ogni buon conto, l'espedito parlamentare di cui si discorre non è solo un eccellente strumento di razionalizzazione dei lavori parlamentari, perché è o può quantomeno essere un'arma di non modesta violenza. L'art. 85-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati

---

<sup>27</sup> Sul punto, v. G. LASORELLA, *L'uso dei tempi e delle procedure alla Camera durante il primo passaggio in assemblea della revisione costituzionale*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, cit., p. 25 e ss.

<sup>28</sup> Sull'istituto, la bibliografia è ricca. Oltre che ai manuali di diritto parlamentare, per i quali si rinvia, tra tutti, a L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, p. 226 e ss., a C. DE CESARE, *Il Canguro e la Ghigliottina: la ricezione di un istituto regolamentare dalla disciplina vigente nell'altra Camera*, in Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari, *Quaderno n. 23, Seminari 2012-2015*, Torino, 2016, p. 67 e ss.

<sup>29</sup> Sul punto, si rinvia del tutto a quanto autorevolmente e ineccepibilmente affermato in G. PICCIRILLI, *La fase emendativa del procedimento di revisione costituzionale in Senato. Spunti critici a partire da un anomalo parere della Giunta per il regolamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2025, p. 465 e ss.

sembra saperlo, motivo per il quale, nel limitare il ricorso alle tecniche di razionalizzazione delle votazioni<sup>30</sup>, esclude l'applicabilità dei meccanismi di cui all'articolo precedente, l'85, ai procedimenti *ex art. 138 Cost.*, almeno per le votazioni in aula. Una buona notizia, dunque, ma non abbastanza per essere al riparo.

Il regolamento dell'altra Camera, non disciplinando la questione, non usa infatti la stessa accortezza e ciò consente di attingere al composito agglomerato di semplificazioni cui il canguro si presta, anche quando si sta procedendo *ex art. 138 Cost.*<sup>31</sup> Di qui la possibile violenza al dibattito parlamentare, che, nel caso di specie, è *anche stata formalizzata*<sup>32</sup>: con parere, la Giunta per il Regolamento, presieduta dal Presidente del Senato, ha infatti confermato la possibilità di ricorrere a tecniche di razionalizzazione delle votazioni (indicate proprio facendo riferimento all'espressione *canguro*) e ha soprattutto stabilito che è possibile impiegare le stesse anche già in commissione e non solo in aula<sup>33</sup>.

Di qui due elementi critici. Sotto il primo aspetto, il riferimento atecnico è problematico: come è noto, la decisione della Giunta costituisce un'interpretazione qualificata della disciplina applicabile alle

<sup>30</sup> In argomento, v. C. RIZZUTO, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti*, in AA.Vv., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, XI.2, Camera dei deputati, Roma, 2001, p. 674 e ss. Per una ricostruzione a tutto campo delle tecniche di realizzazione, oltre alla manualistica di diritto parlamentare in parte anche qui richiamata, si v. R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015.

<sup>31</sup> A. FRANCESCANGELI, *Elogio della lentezza (parlamentare). Sui tempi e sui modi delle riforme costituzionali alla luce dell'"iter" di approvazione della revisione costituzionale della magistratura*, in *Politica del Diritto*, n. 2/2025, p. 223 e ss.

<sup>32</sup> Sul punto, potrebbe ragionarsi di avvenuta applicazione della regola del *nemine contradicente*.

<sup>33</sup> Il parere è del 27 maggio 2025 e recita: «Considerati i precedenti e le pronunce della Giunta del 17 luglio 1996 e del 30 luglio 2014, è facoltà della Presidenza, alla luce dell'articolo 102, comma 4, del Regolamento, avvalersi della cosiddetta regola del "canguro", anche per l'esame dei disegni di legge costituzionale. Con particolare riguardo all'esame in Commissione, la Giunta ritiene che l'applicazione dell'istituto sia ammissibile, secondo il prudente apprezzamento della Presidenza della Commissione, in ragione della calendarizzazione del provvedimento in Assemblea». Sull'inseguimento del "peggior precedente", si v. N. LUPO, *Inseguendo il peggior precedente: una revisione costituzionale «governativa», votata dalla sola maggioranza, senza emendamenti*, in *Quaderni costituzionali*, Early Access, 2026; A. FRANCESCANGELI, *Elogio della lentezza*, cit.

procedure parlamentari. Avere abilitato il *canguro* e non una sua modalità tecnicamente precisata significa legittimare un fascio di votazioni possibili molto vasto, creando un precedente piuttosto problematico<sup>34</sup>. Sotto il secondo aspetto, molto ben legato ai precedenti storici, è vero che, nel 2014, pendente l'approvazione del d.d.l. Renzi-Boschi, si registrò la comparsa del *canguro* per razionalizzare i lavori parlamentari su un altro *iter ex art. 138 Cost.*, ma non è meno vero che in quel caso l'accorpamento delle votazioni fu permesso, *ex artt. 100, co. 8, e 102, co. 4*, del Regolamento del Senato, con riferimento ai lavori in aula, non già a quelli in commissione<sup>35</sup>.

Analizzata in chiave diacronica, la prospettiva evolutiva di cui discorriamo è, perciò, quella di una riforma che, raccogliendo l'incedere più sacrificante (o, per dirla con la dottrina più autorevole, inseguendo il peggior precedente)<sup>36</sup> ha operato un altro piccolo giro di vite.

Più esplicitamente, se nel precedente più immediato è stata affermata la possibilità di frustrare la discussione in aula, assorbendo le proposte emendative sulla revisione in assemblea, dalla XIX legislatura in avanti sarà possibile fare lo stesso *anche* in commissione.

L'aspetto più significativo della vicenda non risiede, tuttavia, nel *proprium* del ricorso all'accorpamento degli emendamenti, nell'*endorsement* che "a leva di maggioranza" è stato dato all'operazione o nella decisa noncuranza delle doglianze di opposizione<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Sull'intera questione, si fa riferimento, ancora, a G. PICCIRILLI, *La fase emendativa*, cit.

<sup>35</sup> Qui il testo del parere del 30 luglio 2014: «La Giunta per il Regolamento, in conformità dei precedenti e della prassi consolidata, a seguito della pronuncia della Giunta per il Regolamento del 17 luglio 1996, conferma che è facoltà della Presidenza, alla luce del combinato disposto degli articoli 100, comma 8, e 102, comma 4, del Regolamento, avvalersi della cosiddetta regola del canguro, anche per l'esame dei disegni di legge costituzionale». Sul punto, v. ancora N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Legge elettorale e riforma costituzionale*, cit.

<sup>36</sup> Si tratta di una citazione del titolo di N. LUPO, *Inseguendo il peggior precedente*, cit.

<sup>37</sup> Del tutto inevasa è, ad esempio, stata la questione posta in Commissione Affari costituzionali dal sen. Giorgis, che si domandava se fosse legittimo che la seconda lettura a una Camera potesse avvenire anche quando non fossero decorsi almeno tre mesi dalla prima. Alla domanda, il Presidente, Balboni, aveva annunciato lo svolgimento di una ricerca, riservandosi di rispondere. La fissazione della discussione in aula senza l'esaurimento della fase istruttoria ha impedito che provenisse una risposta sul punto. Il quesito resta, a tutt'oggi, aperto. Sul *dies a quo* della seconda lettura, v. il resoconto della seduta del 9 ottobre: «(...) Il senatore GIORGIS (PD-IDP) interviene sull'or-

Anche in questo caso, l'elemento più rilevante risiede nel regresso del metodo democratico e nell'umiliazione e aggiramento del carattere aggravato del procedimento di revisione, che è *stato oggetto di una precisa regia e che* può cogliersi anche a uno sguardo complessivo.

Se, infatti, la scarsa fiducia per le investiture democratiche è questione di merito già per ciò che attiene alla menzionata questione del sorteggio (ossia il rudimentale meccanismo con cui la riforma ovvia alle imperfezioni della democrazia, eliminandone salomonicamente la traccia), la dimensione deliberativa della revisione compromette la salute democratica anche nel metodo<sup>38</sup>.

Nel merito e nel metodo, il fattore democratico della riforma è in altri termini percepito alla stregua di un inutile peso lungo il fronte del comando, una zavorra di cui doversi liberare: un adempimento, anziché un confronto; una partita da vincere, anziché un'occasione per convincere.

L'applicazione del *canguro* ai lavori in commissione si combina, peraltro, sia con l'avvenuta calendarizzazione della discussione del disegno in aula all'11 giugno, con conseguente frustrazione dei lavori in commissione<sup>39</sup>; sia al fatto che la commissione ha licenziato il testo finale senza mandato al relatore<sup>40</sup>, proprio come accaduto su leggi cruciali, ma mai prima di oggi *costituzionali*.

Come è stato osservato, sia l'uno che l'altro elemento hanno impresso alla revisione una marcia più alta di quella "naturale". La considerazione di questi aspetti, in uno con quelli già trattati, non rende solo prova di un'anomala premura; evidenzia anche che si sia inteso attribuirgliela ricorrendo a tutti gli strumenti *extra ordinem*, qui addirittura usati sfruttandone la potenza più che altre volte.

---

dine dei lavori, chiedendo se il termine dilatorio dei tre mesi tra la prima e la seconda deliberazione di un disegno di legge costituzionale, previsto dall'articolo 138 della Costituzione, si possa intendere rispettato anche qualora l'esame in Commissione, per la seconda deliberazione, abbia avuto inizio anteriormente alla scadenza dei tre mesi dalla prima deliberazione nello stesso ramo del Parlamento».

<sup>38</sup> Sul punto, si aderisce in tutto e per tutto a F. FERRARI, *Il lancio dei dadi. Sull'insensatezza del sorteggio de membri togati del CSM*, e ad A. LAURO, *Soliloqui tiepidi sulla Riforma costituzionale del CSM*, entrambi in *LaCostituzione.info*, rispettivamente del 28 e del 18 gennaio 2026.

<sup>39</sup> Su questo aspetto, si richiama, ancora, A. FRANCESCANGELI, *op. ult. cit.*

<sup>40</sup> Ancora, A. FRANCESCANGELI, *La riforma costituzionale della giustizia in aula senza relatore: analisi di una prassi contra Constitutionem*, comparso su *Giustizia Insieme*, il 22 luglio 2025.

Il dato sorprende e scoraggia, specie considerando l'ampiezza dell'attuale maggioranza, che, a memoria dei tempi, è una delle più larghe e solide degli ultimi anni.

#### 2.4. *La calendarizzazione in aula a istruttoria in corso*

Come si è anticipato nel precedente paragrafo, le anomalie procedurali occorse nell'*iter* legislativo di approvazione della riforma non si sono limitate alle vicende connesse al *canguro*.

Pendente la prima lettura al Senato, la Conferenza dei Capigruppo ha infatti calendarizzato la discussione del disegno di legge in aula senza che l'esame in commissione si fosse concluso: preso atto dell'impossibilità di concludere i lavori, il testo è giunto in aula senza indicazione del relatore.

Ai fini di una completa ricostruzione delle anomalie procedurali che hanno riguardato il procedimento legislativo, anche questi elementi hanno il loro rilievo.

Nel tempo, la prassi del fissare la discussione in aula quando ancora non sia stato completato l'esame in commissione ha alimentato un "costume" ormai non nuovo ai lavori parlamentari<sup>41</sup>, comportando un'evidente compressione dell'istruttoria parlamentare e della sua pienezza<sup>42</sup>.

In particolare, poiché la programmazione dei lavori in assemblea non avviene, a valle, in ragione dei testi già licenziati dalle commissioni, ma determina, a monte, l'oggetto e i tempi dei lavori istruttori, la calendarizzazione in aula di disegni ancora all'esame delle commissioni può avere l'effetto di traslare la fase più saliente della lettura parlamentare dalla commissione all'aula<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Per altri precedenti, v. ad esempio D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo di approvazione dell' "Italicum" e le sue numerose anomalie*, in *Osservatorio costituzionale*, luglio 2025; L. CIAURRO, *DDL Unioni civili e criticità procedurali: 69 commi da raccontare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2016, p. 103 e ss.

<sup>42</sup> Sul punto, v. A. CELOTTO, *Art. 72*, in R. BIFULCO, ID., M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di) *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, 2021.

<sup>43</sup> L'elemento si evince molto bene, ad esempio, in G. PICCIRILLI, *La fase emendativa*, cit. Sul punto, v. anche L. MINERVINI, *Il ruolo delle commissioni parlamentari nella programmazione dei lavori parlamentari. Note sull'applicazione dell'articolo 81 del Regolamento della Camera dei deputati*, in AA.Vv., *Il Parlamento della Repub-*

Come è intuibile, l'aspetto critico dell'evenienza risiede nel fatto che è la prima, non la seconda, il luogo a cui l'art. 72 Cost. attribuisce centralità nella fase di approvazione di una proposta di legge: basti pensare al fatto che, se operanti in sede deliberante, le commissioni possono, sole, completare l'*iter* legislativo. Anche sotto questo punto di vista, il procedimento osservato per l'approvazione della riforma del Titolo IV si rivela, perciò, "difettoso", almeno se riguardato dall'angolo visuale della piena estrinsecazione delle garanzie poste a presidio della genuinità della decisione parlamentare.

La calendarizzazione assembleare di provvedimenti il cui esame in commissione non è stato ancora concluso frustra, almeno in potenza, la libertà e il margine di apprezzamento della commissione, coartando la pienezza della fase istruttoria. L'argomento non è da poco.

Motivando sul combinato dei commi 1 e 4 dell'art. 72, può sostenersi che la compressione dei tempi in commissione potrebbe compromettere la completezza dell'esame istruttorio richiesto dalla Carta e realizzare, conseguentemente, un'illegittimità costituzionale per violazione della riserva di sede referente, richiesta per la materia costituzionale e non derogabile neanche in caso di urgenza<sup>44</sup>.

Sinteticamente, la frustrazione della riserva di sede ordinaria per i procedimenti di revisione costituzionale potrebbe essere stata lesa laddove si provi che le torsioni a cui si è sottoposta la procedura in commissione non l'abbiano lasciata completa. Il proposito è suggestivo, oltre che grave.

Al netto di tale ultimo profilo, in punto, le considerazioni possibili sono però anche altre. In primo luogo, è evidente che "disarmare" la discussione in commissione "sgrava" il lavoro di approvazione di almeno una sua parte; in secondo luogo, depauperarne il rilievo finisce per renderla più innocua.

Sotto il primo aspetto, la commissione resta il laboratorio di coltura dei testi, ha una funzione privilegiata a tenore di Costituzione ed è luogo di confronto più di quanto non lo sia l'aula: la sua dimensione raccolta consente infatti confronti e mediazioni difficilmente ripetibili in assemblea. Mettendole pressione, il Governo potrebbe aver solle-

---

*blica: organi, procedure, apparati*, Vol. 1, Camera dei deputati, Roma, 2013, p. 131. A tutto campo, per la programmazione dei lavori, si rinvia a N. LUPO, *Programmazione dei lavori parlamentari*, in *Treccani online*, 2014.

<sup>44</sup> Sulla riserva di sede referente, v. A. FRANCESCANGELI, *Elogio della lentezza*, cit.

citato alla fretta il lavoro in commissione per giocare subito la partita della deliberazione in aula<sup>45</sup>.

Sotto il secondo aspetto, fissata la blindatura assoluta, l'esame in commissione sembra essere stato ritenuto *ab origine* superfluo per l'economia del procedimento immaginato dal Governo, che, sapendo di non voler permettere modifiche, ha sacrificato l'istruttoria prima e meglio di quanto fatto con il disegno in aula. Di qui, allora, un'altra considerazione. Se il disegno finora visto è certamente coerente con lo spirito della riforma, di certo non lo è con quello della Costituzione.

L'efficientismo che ha animato l'attivazione di questo e di altri "piccoli" accorgimenti rivela una sommatoria di accelerazioni al processo di revisione che non è solo l'evoluzione di una sequela di sgarbi alla dimensione assembleare: avere innescato tutte le scorciatoie possibili per una riforma che, visti i numeri in aula, sarebbe probabilmente stata approvata lo stesso, è una confessione di insofferenza o, almeno, di mancata fiducia, per le liturgie parlamentari.

Condivisibile o meno, una postura ideologica di questo tipo è così radicalmente opposta al carattere compromissorio che ha originato la Costituzione che, pur non rendendo possibile individuare in via immediata dei precisi parametri di contrasto con la Carta repubblicana, sembra negarla tutta.

Paradossalmente, l'atteggiamento osservato rispetto alle ultime due grandi riforme costituzionali, quella *sub "iudice"* fino al prossimo 23 marzo e quella di dieci anni fa, non evidenzia, cioè, il contrasto con nessuna disposizione particolare del testo perché sembra possa travolgerle tutte. Per essere più precisi, almeno tutte quelle che riguardano il funzionamento degli organi costituzionali<sup>46</sup>.

Abituati all'idea di dover rintracciare parametri specifici per la segnalazione di puntuali violazioni, un complesso di prassi e orien-

---

<sup>45</sup> Cinicamente, un disegno di questo tratto potrebbe anche essere confermato da una missiva del Presidente del Senato, con la quale la seconda più alta carica dello Stato ha invitato la commissione a intensificare le sedute di lavoro: fatto che si spiega e coniuga molto bene considerando che l'intenzione della maggioranza è stata, fin dall'inizio, di non cambiare il testo. Sul punto, v. G. PICCIRILLI, *La fase emendativa*, cit., p. 474.

<sup>46</sup> Sul contrasto e sul rapporto tra diritto e politica, si v., di recente, A. APOSTOLI, *Per un costituzionalismo critico e per dei costituzionalisti critici*, in ID., G. AZZARITI (a cura di), *Diritto e politica. Per un costituzionalismo critico*, Quaderni della Rivista *Costituzionalismo.it*, Quaderno n. 6, Napoli, 2025, p. 3 e ss.

tamenti che, in modo così plateale, sconfessino il solco scavato dalla Costituzione, evidenzia un tale svuotamento delle forme richieste per gli equilibri democratici disegnati dalla forma di governo che l'impressione complessivamente ricavabile è, emblematicamente, quella di stare applicando un'altra Carta o, ancora, quella di starla violando tutta.

### 2.5. *L'invio del testo in aula senza mandato al relatore*

Connesso all'ultima questione, è, come accennato, il tema dell'invio del testo in aula senza relatore. Con ogni evidenza, l'ultimo aspetto trattato e quello appena menzionato sono collegati.

Nelle medesime circostanze indicate nel paragrafo precedente, la discussione in aula è stata infatti calendarizzata a lavori della commissione ancora in corso, disponendosene la trattazione a data fissa e a istruttoria *ove conclusa*. Nel caso che ci occupa, la fase in commissione si è cioè conclusa senza che fossero conferiti mandati a relatori, infliggendo un altro colpo decisamente evitabile all'*iter*.

Come è risaputo, l'invio all'aula di una proposta di legge sprovvista del mandato a un relatore è fenomeno già conosciuto per le leggi ordinarie<sup>47</sup>. Quando si verifica, la sua azione ha l'effetto di svilire le fatiche istruttorie della commissione, privando la proposta di un'opportuna presentazione in aula e, conseguentemente, del suo risalto. Che questo sia accaduto in un *iter ex 138* è più grave.

Da parte sua, anche questa prassi concorre d'altronde all'accentuazione governo-centrica degli equilibri della forma di governo: un tema su cui molto è stato detto e su cui altro potrebbe o dovrebbe forse ancora dirsi<sup>48</sup>. Con riguardo all'*iter* di cui ci occupiamo, il fatto

<sup>47</sup> I precedenti più noti, tra i più recenti, hanno riguardato la legge di bilancio per l'anno 2025 e al decreto Cutro. Sul punto, in dottrina, v. anche G. MOBILIO, *Il procedimento legislativo nella XVII legislatura: spunti ricostruttivi e distanze dal modello costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, p. 1 e ss.

<sup>48</sup> Le torsioni sul d.d.l. sicurezza, divenuto d.l. sicurezza sono evidenti. La grammatica muscolare del Governo Meloni è da tempo oggetto delle attenzioni della dottrina, anche per i riflessi che può avere sulla tenuta dello Stato di diritto. Sul punto e con riferimento alla riforma del Titolo IV, v., da ultimo, F. PARUZZO, *Referendum giustizia 2026, con la riforma meno tutele di fronte al potere*, in *LaViaLibera.it*, 27 febbraio 2026. Leggermente più risalenti, ma drammaticamente ancora attuali, sono poi i *caveat* contenuti in G. DI COSIMO, *Sotto la superficie della separazione delle carriere*; S. BARTOLE, R. BIN, *Perché NO?*, entrambi pubblicati su *LaCostituzione.info*, rispettivamente il 26 e il 29 gennaio 2026. Sull'accentramento dell'esecutivo, tra i molti

che il “costume” di cui si dice sia andato manifestandosi già in prima lettura inaugura, tuttavia, un precedente in parte inedito, perché segna un altro piccolo innalzamento del livello di involuzione delle forme parlamentari.

Sinteticamente, l’invio di proposte di legge all’assemblea senza mandato al relatore è un’evenienza prevista, più o meno esplicitamente, da entrambi i regolamenti delle Camere e si spiega con la necessità di risparmiare alle discussioni più urgenti le possibili lungaggini in commissione<sup>49</sup>.

Ideato per bilanciare la pienezza del confronto in commissione con la speditezza richiesta dai provvedimenti più urgenti, l’istituto ha nel tempo subito una chiara eterogenesi dei fini.

Al riguardo, ne è prova sia che l’inserimento in calendario della discussione di alcuni progetti avvenga, appunto, anche prima che sia scaduto il termine per il completamento dell’esame in commissione, sia che conoscano questa prassi non solo le discussioni oggettivamente urgenti, ma anche le deliberazioni considerate prioritarie per l’attuazione del programma di governo.

In questo senso, la casistica è purtroppo significativa e, se non stupisce più, ormai stupisce poco. Essere ricorsi a questo espediente anche in occasione dell’approvazione di un disegno di legge di revisione costituzionale assume, tuttavia, un significato particolare: è un altro fattore che concorre all’aggravamento della salute delle forme parlamentari, perché riprende e acuisce l’invocato precedente del d.d.l. Renzi-Boschi, che prima di oggi era il peggiore di sempre.

Se già in quel caso il procedimento raggiunse il massimo livello di degenerazione delle forme parlamentari, quello che è avvenuto con l’ultimo episodio, ne riprende e rilancia la traiettoria.

Specificamente, nell’*iter* del d.d.l. Renzi-Boschi, l’invio del testo senza mandato al relatore interveniva, infatti, alla seconda Camera, e cioè dopo che una commissione parlamentare avesse già dato corso ai

---

contributi richiamabili, si rinvia, per tutti, ad A. RUGGERI, *L’indirizzo politico: un personaggio in cerca di autore o uno, nessuno e centomila*, in *Federalismi.it*, n. 18/2024 o al dibattito in materia di uso della decretazione d’urgenza in materia di sicurezza pubblica, inaugurato da R. BALDUZZI, *Il decreto con forza di legge e la sicurezza pubblica*, lettera AIC n. 4/2025.

<sup>49</sup> Sul punto cfr. gli artt. 81 e 44 dei Regolamenti, rispettivamente, di Camera e Senato.

suoi lavori, esaminando compiutamente la proposta prima dell'approvazione finale.

Nel caso osservato per la riforma in discussione, la trasmissione all'aula senza relatore è, invece, avvenuta già in prima lettura, con la conseguenza che le prerogative riservate all'esame parlamentare sono state, anche per questo, meno piene e possono ritenersi lesive della riserva *ex art. 72 Cost.*

Beninteso, è evidente che, parlandosi di riforme costituzionali, l'auspicio che ciascuno dovrebbe nutrire è che gli esami normativamente previsti siano sempre tutti pieni, ma una frustrazione della sede referente che intervenga a inizio *iter* è sicuramente più grave di una compressione che avviene dopo che una Camera si è già espressa, se non altro perché ciò può indirizzare di più le fasi successive.

Tutto ciò detto, anche ai limitati fini di una disamina che si propone di ricostruire, senza dilungarsi, la panoramica delle scelte di metodo osservate nell'*iter*, alcune considerazioni realistiche si rendono necessarie. Senza timore di risultare iperbolici, il complesso degli elementi a disposizione degli osservatori (non solo quelli appena commentati, ma anche quelli evincibili da dichiarazioni, notizie di stampa e altro) evidenzia un tenore scarsamente proteso al dialogo democratico che, anche ragionandosi in punto di puro diritto, ha la sua indubbia rilevanza.

Anche volendo prescindere dalle considerazioni di merito che riguardano il contenuto della riforma, il bilancio di questo *modus operandi* è chiaramente un insuccesso: una sommatoria di forzature la cui stessa esperibilità è segno di una chiara deriva del sistema. Episodio dopo episodio, assistiamo, in altri termini, a una dismissione delle garanzie di cui non è possibile non prendere atto.

I riflessi di quanto si dice sono già sul campo. Per un verso, la mancanza di un compiuto dibattito in aula ha, ad esempio, contribuito a scaricare sulla campagna elettorale parte dei dubbi dell'opinione pubblica, oggi stretta tra il non aver beneficiato di un confronto parlamentare rituale e le fallacie propagandistiche del *sì* e del *no*. L'assenza di un confronto costruttivo sui temi, anziché sugli slogan, impedisce, per l'altro, di apprezzare l'effettiva utilità di questa riforma (ammesso che ve ne sia una)<sup>50</sup>, i suoi controsensi e aporie logici<sup>51</sup>, le gravi mani-

<sup>50</sup> Precisando, chi scrive ritiene che non ne abbia alcuna.

<sup>51</sup> Oltre alla bibliografia già richiamata, v. G. AZZARITI, *Il contesto della riforma*, in *QuestioneGiustizia.it*, 16 dicembre 2025; G. DE MINICO, *Riflessioni intorno alla ri-*

festazioni antistituzionali. Nel complesso, la gestazione del testo ha riportato, infine, alla ribalta additati difetti congeniti del sistema politico-parlamentare, rilanciando la coscienza di vizi di cui sarà bene continuare a discutere anche in futuro.

Soppesati perciò tutti gli elementi in gioco, il principale augurio che è possibile rivolgersi rispetto alle imminenti evoluzioni che conoscerà la vicenda è che all'avvio non pienamente dialettico della sequenza possa quantomeno corrispondere un epilogo soddisfacente in termini di partecipazione, e che questo possa avvenire anche nella stagione del predominio dell'astensionismo.

### 3. Le torsioni nell'iter referendario

A meno di nuove sorprese, l'anomalia procedurale che ha riguardato il cammino della riforma del Titolo IV offre sensazioni da prima volta non solo per le forzature parlamentari.

Lo si è accennato in apertura: l'elettricità che accompagna, fin dai suoi esordi, il procedimento ha infatti trovato sfogo anche nelle fasi successive, ossia quelle propedeutiche all'indizione della consultazione referendaria, ormai prevista il 22 e 23 marzo prossimi.

Anche rispetto a questo segmento della sequenza, le questioni sono state plurime<sup>52</sup>. Tra le altre cose, si è discusso: del possibile esaurimento del potere di richiedere il referendum, in caso di istanze plurime; dell'interpretazione da attribuire al termine dei tre mesi, previsto dall'art. 138 Cost.; delle disposizioni applicabili per la precisazione del quesito e del rapporto intercorrente tra la decisione del Governo sulla data delle elezioni e il decreto di indizione del Presidente della Repubblica.

---

*forma costituzionale della giustizia*, in *Nomos – Le attualità del diritto*, n. 1/2025, p. 1 e ss.; S. PANIZZA, *Alcune possibili criticità attuative a seguito dell'eventuale approvazione della riforma costituzionale "Meloni-Nordio" in materia di ordinamento giurisdizionale e istituzione della Corte disciplinare*, in *Questione Giustizia*, n. 1-2/2025, p. 51 e ss.; M. SICLARI, *Quando potrà tenersi il referendum sulle modifiche costituzionali in tema di giustizia?*, pubblicato su *Domani online* del 21 dicembre 2025; A. D'ANDREA, *La riforma Nordio: oltre il testo, una visione costituzionale che allarma* e S. BARTOLE, *Il rebus dell'Alta Corte disciplinare*, entrambi in *LaCostituzione.info*, pubblicati, rispettivamente, il 13 e 25 febbraio 2026; R. BALDUZZI, *Quali sono il vero obiettivo e il «cuore» della revisione costituzionale del Titolo IV*, in *Quaderni costituzionali*, Early Access.

<sup>52</sup> Sul punto, A. PERTICI, *L'incerta sorte della legittima richiesta di un referendum costituzionale già indetto*, in *Quaderni costituzionali*, Early Access.

Pure in questo caso, la rosa di luoghi dai quali carpire la “stranezza” del procedimento di cui ci si occupa è *ricca*. Da parte sua, ognuna delle questioni emerse è poi tanto tecnica quanto complessa.

Prima delle conclusioni, il prosieguo dello scritto proverà a fare il punto sui principali aspetti che hanno riguardato la vicenda, ma, preliminarmente, è possibile osservare un dato.

Alla prova dei fatti, l'esercizio delle forme democratiche riconosciute dalla Costituzione per il segmento referendario (ancora inconcluso) ha inciso la vicenda di più di quanto non sia riuscito a fare il Parlamento: se l'opposizione parlamentare, l'opposizione di maggioranza e le proteste della società civile non sono, infatti, riuscite a lasciare alcun segno tangibile sulla fisionomia di una riforma che è transitata illibata alla doppia deliberazione delle Camere, la raccolta di firme indetta dal comitato promotore di un gruppo di volenterosi ha, invece, prodotto *un* effetto concreto: quello di rettificare il quesito che, come si vedrà a breve, non poteva ritenersi immune da critiche.

Anche questo è un dato che merita attenzione: sembra quasi testimoniare la sopravvivenza dei complementi di un parlamentarismo che è venuto meno. Dove non riesce l'assemblea, pare possano insomma riuscire gli avamposti della forma di governo ancora misuratamente intatti, cosa che rende la notizia del mutamento del quesito positiva e non, sempre rispetto alla salute delle forme d'aula.

### 3.1. Le richieste successive alla prima e la precisazione del quesito

Cominciando dalla fine, il testo del quesito referendario è, come si sa, cambiato. Con ordinanza del 18 novembre 2025, l'Ufficio centrale per il referendum istituito presso la Corte di cassazione aveva ammesso le richieste presentate dai parlamentari, approvando un quesito che, ai sensi dell'art. 16 della l. n. 352/1970, recitava: *Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare” approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 253 del 30 ottobre 2025?*

Come si può notare, il testo del quesito riproduceva il titolo del disegno di legge, già individuato dal Governo, e, a termini di legge, anche la data della sua definitiva approvazione parlamentare, coincidente con quella di pubblicazione del testo sulla Gazzetta ufficiale.

Non molto dopo (era il 22 dicembre), un comitato di quindici cit-

tadini ha avviato una raccolta di sottoscrizioni per attivare il canale della richiesta referendaria popolare.

Oltre che per ottenere l'approvazione di un quesito alternativo, il radicamento della richiesta parallela è sembrato animato dall'intento di rallentare l'*iter* referendario, con l'evidente scopo di permettere un più lungo confronto tra le ragioni del *sì* e quelle del *no*, nell'ambito della successiva campagna elettorale. Complice anche la possibilità di sottoscrivere le campagne referendarie con firma elettronica, la raccolta delle sottoscrizioni, conclusasi con il deposito della richiesta popolare il 15 gennaio di quest'anno, ha fatto registrare largo seguito, divenendo la più rapida di sempre.

A meno di grandi sorprese, oggi possiamo dire che il proposito dilatorio è sfumato (su questo aspetto, si v. meglio *infra*); quello, però, di incidere sul quesito elettorale è andato a segno<sup>53</sup>, perché l'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza del 6 febbraio scorso, ammettendo la richiesta popolare, ha riformulato il quesito da sottoporre alla consultazione, includendo nel suo testo gli articoli della Costituzione riguardati dal disegno di legge di revisione costituzionale<sup>54</sup>.

L'ordinanza, trasmessa al Presidente della Repubblica e al Governo per le rispettive e successive determinazioni, ha dato, però, l'abbrivio ad altre questioni, che saranno esaminate *infra*.

Rinviando al prossimo paragrafo i relativi aspetti di dettaglio, già i dati appena riportati sembrano significativi. In primo luogo, sembra rilevare la questione del possibile effetto preclusivo che la presentazione di una o più richieste referendarie possa operare su quelle pervenute successivamente; in secondo luogo, interessante risulta anche ciò che attiene alla formulazione del quesito, che, a norma di legge, è stato ritenuto superabile nella formulazione, con conseguente sua riforma<sup>55</sup>.

Con riguardo al primo aspetto, l'autorità giurisdizionale ha chiara-

---

<sup>53</sup> Che potesse accadere, era stato previsto da P. CARNEVALE, *La data è... tratta?*, cit.

<sup>54</sup> Il nuovo quesito è il seguente: «Approvate il testo della legge di revisione degli artt. 87, decimo comma, 102, primo comma, 104, 105, 106, terzo comma, 107, primo comma, e 110 della Costituzione approvata dal Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 con il titolo "Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare"».

<sup>55</sup> Prima che si pronunciasse la Cassazione, c'era stata la nota sentenza del Tar Lazio, la sent. del 28 gennaio 2026, n. 1694, su cui cfr. F. FRANCIOSI, "Chi primo arriva, vince" *Note a prima lettura della sentenza Tar Lazio 28 gennaio 2026 n. 1694*, in *Giustizia insieme*, 2 febbraio 2026.

mente affermato che la presentazione di una richiesta referendaria successivamente all'avvenuta ammissione di altre richieste già pervenute da diverse "collettività" legittimate sia ammissibile purché si collochi entro il termine di tre mesi di cui al secondo comma dell'art. 138 Cost. Di più, la richiesta deve ritenersi tale, e cioè ammissibile, sia nel caso in cui insista *prima* che le Autorità indicate dall'art. 15 della legge n. 352/1970 (*i.e.* il Presidente della Repubblica e il Consiglio dei ministri) abbiano già espletato gli adempimenti necessari all'adozione finale del decreto di indizione del referendum, sia nell'ipotesi in cui ciò avvenga dopo questo momento, come è del resto accaduto nel caso di specie.

La prima argomentazione che si spende in questo senso è che l'Ufficio centrale sarebbe comunque investito del dovere di scrutinare una nuova richiesta, non potendola ritenere assorbita<sup>56</sup>.

Un'altra argomentazione, facendo leva sulla diversità dei soggetti legittimati, enfatizza come l'attivazione della richiesta per il tramite della raccolta firme attribuisca un diverso significato alla sequenza, trasmettendo l'idea che la richiesta referendaria non sia un "mero" affare parlamentare (una partita, cioè, tra maggioranza e opposizione, o della maggioranza verso se stessa), né una contesa "istituzionale" (tra Regioni e Parlamento), ma un canale che, essendo attivato da una frazione qualificata del corpo elettorale, richiama con diversa valenza l'attenzione dei cittadini<sup>57</sup>.

Ancora, il *collage* di termini che, a norma di legge, scandirebbero la sequenza che conduce al referendum sembrerebbe – dice sempre l'Ufficio centrale – saldarsi con i tre mesi del co. 2 dell'art. 138, evocando la prospettiva per cui l'attuazione legislativa dei procedimenti di revisione abbia voluto cadenzare i tempi in modo da permettere che

---

<sup>56</sup> Nelle parole dell'Ufficio centrale, il concetto è (meglio) reso come segue: «a legittimazione dei cinquecentomila elettori, essendo ognuno di essi verosimilmente coinvolto in rapporti con altri elettori ed essendo tanti i sottoscrittori, garantisce una capacità di acquisire consenso nel voto ben diversa da quella che possono garantire, almeno in via immediata, i proponenti componenti del parlamento o i consigli regionali. Tanto si osserva anche senza voler evocare la circostanza che, se il referendum ha la funzione di *provocatio* dell'intervento del popolo, i cinquecentomila sottoscrittori di esso sono espressione diretta e non indiretta».

<sup>57</sup> Nell'ordinanza, l'argomento in parola è addirittura elevato a sistema. Anche per richieste provenienti dalla stessa categoria di legittimati: «Anzi, anche richieste di collettività della stessa natura (ad esempio, di diversi gruppi di componenti di una Camera o di Camere diverse, di diversi gruppi di consigli regionali, di distinti gruppi di cinquecentomila elettori) meritano la stessa valutazione».

potessero completarsi eventuali raccolte delle firme, anche a richieste parlamentari o regionali già depositate.

Indubbiamente, ciascuno degli argomenti ha il suo interesse. Se la persuasività dell'impianto argomentativo impiegato dall'Ufficio centrale è ottima per sostenere la decisione assunta, la stessa non sembra però vantare la medesima efficienza nell'escludere altre letture pure possibili.

In primo luogo, che l'Ufficio abbia trenta giorni per esprimersi su ogni richiesta e che il referendum debba essere indetto, con decreto, entro sessanta giorni dall'ammissione delle richieste, non significa che la somma del tempo compreso dai due termini che è indicata dall'ordinanza abbia necessariamente grande valore: prima di tutto, non è detto che i protagonisti coinvolti debbano sfruttarla per intero (per i rispettivi adempimenti, potrebbero impiegare di meno, come del resto è qui accaduto); secondariamente, l'entità dei termini assegnati ha, sì, un possibile rilievo costituzionale nella misura in cui concorre a cadenzare, con l'una e con l'altra previsione temporale, l'avvicinamento alle urne e a favorire la ponderazione, ma è probabilmente un altro ancora il termine che, più di tutti, esprime una funzione costituzionalmente necessitata. Il riferimento corre, naturalmente, a quello *ex art. 15, co. 2* della l. n. 352/1970, che stabilisce che la data del referendum sia fissata in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione e che ha, ovviamente, lo scopo di garantire un adeguato spazio per il confronto politico.

In secondo luogo, le affermazioni sulla formazione del giudicato parziale delle ordinanze di ammissione delle richieste non sembrano prospettate in modo da puntellare, senza che residuino dubbi, quanto si dice a proposito del fatto che le nuove richieste non inficiano l'ammissibilità delle richieste, ma possono determinare il cambio del quesito. Non si capisce, in particolare, sulla scorta di quale rassicurazione di diritto positivo bisognerebbe poter inferire che quanto stabilito dall'Ufficio sull'ammissibilità della richiesta formi inappellabile oggetto di giudicato e che quanto invece è affermato sulla fissazione del quesito sia oggetto di statuizioni modulabili.

Invero, l'interpretazione sembra eccessivamente creativa. A questo proposito, "liberalizzare" anzi la facoltà di instare la precisazione progressiva dei quesiti potrebbe avere l'effetto controproducente di scatenare battaglie tra promotori, nelle quali ciascuna collettività provi a tirare "al suo mulino" la formulazione che più gli aggrada, perché ritenuta più o meno persuasiva ai propri fini.

Questo scenario renderebbe forse preferibile che il quesito sia fissato senza elasticità di sorta o che, addirittura, non sia possibile inserirvi neanche i titoli dei disegni di legge. Anche questi, se “tagliati” adeguatamente *catchy*, potrebbero avere infatti l’effetto di condizionare l’elettorato<sup>58</sup>.

Apprezzando con il senno di poi quel che la vicenda ci lascia, è, tuttavia, possibile, trarre elementi anche ulteriori rispetto alla confusione riferita sinora: aspetti che consentono di salutare con favore le questioni che hanno riguardato la sequenza referendaria, almeno con riferimento al valore di precedente che possono esprimere *pro futuro*. In questo senso, la ragione che, più di tutte, depone per l’opportunità di sostenere un mancato esaurimento della possibilità di avanzare nuove richieste sembrerebbe, d’altronde, derivare proprio da ciò che ci ha offerto la prova dell’esperienza.

Affermare la caducazione del diritto a richiedere il referendum per il caso dell’ammissione di precedenti richieste impedirebbe ai legittimati che non abbiano presentato domanda di stimolare un nuovo riscontro dell’Ufficio centrale e di eventualmente correggere il tiro di statuizioni non ineccepibili, com’è stata quella della prima ordinanza,

---

<sup>58</sup> Prendendo in prestito una fortunata espressione già autorevolmente impiegata, quella per cui il titolo della legge di revisione può non essere un *trovatello*, P. CARNEVALE, *La data è... tratta?*, in *LaCostituzione.info*, 18 gennaio 2026), anche questo elemento, confluendo nel quesito, può assumere rilievo. Come è stato evidenziato, la riformulazione del quesito è consistita in una crasi con la quale l’Ufficio centrale ha operato una sintesi tra la versione fissata dalla prima ordinanza, quella del 18 novembre 2025, e le risultanze della seconda, del 6 gennaio 2026: il risultato è che, nel suo testo attuale, il quesito reca menzione delle disposizioni che sarebbero riformate, ma conserva la specificazione del titolo della revisione, che, essendo un disegno di legge, è stato determinato dal Governo e non è certamente casuale. In tempi di polarizzazioni sempre più marcate, non si vede come la litigiosità *omnibus* non possa, presto o tardi, riguardare anche il titolo della legge che confluisce nel quesito, subito dopo l’espressione *concernente* o *concernenti*, prevista per entrambe le formulazioni offerte dall’art. 16. Poiché, peraltro, il titolo della legge «di regola non è oggetto di un voto in sede di approvazione della legge (...): [t]alora è un “trovatello” dall’incerta paternità; talaltra è fissato dallo stesso promotore del disegno di legge – ancora P. CARNEVALE, *cit.*», anche questo aspetto può condizionare la scelta dell’elettore. Nel caso che ci occupa, questo effetto sembra relativo. Molto di più lo è stato con il già richiamato disegno di legge Renzi-Boschi (che recava titolo: *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*” approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016).

che ha evidentemente assegnato al quesito la formula prevista per le leggi costituzionali in luogo di quella per le revisioni costituzionali.

Nonostante la l. n. 352/1970 preveda due distinte formulazioni per il quesito referendario, l'Ufficio centrale per il referendum ne ha ammessa una priva dell'indicazione degli articoli gravati dalla revisione. Nella sua minima prassi decisoria, l'Ufficio aveva peraltro già ammesso quesiti "da legge costituzionale" per leggi di revisione: un precedente sicuramente opinabile.

Perciò, anche se è vero che un ineccepibile scrutinio dell'Ufficio potrebbe esaurire l'oggetto della richiesta e che lo stesso dovrebbe fissare il quesito nel modo apparentemente non flessibile richiesto dalla normativa di attuazione del referendum, due scrutini sono forse meglio di uno.

Nel caso di specie, il secondo ha, infatti, consentito di rendere il quesito (ancora) più "onesto": differentemente da quello originario, la sua attuale formulazione rende, infatti, edotto l'elettore di quali siano le disposizioni riguardate dalla revisione e, soprattutto, di quante siano.

### *3.2. La fissazione della data e l'indizione presidenziale*

Da ultimo, l'economia di un contributo relativo agli aspetti procedurali dell'approvazione della revisione non può non tenere conto di quanto ha riguardato la fissazione della data del referendum.

Come è noto, uno degli elementi che ha caratterizzato la discussione di questi giorni è stato il battibecco sulla data. Come si anticipava, la raccolta delle sottoscrizioni aveva, d'altronde, due obiettivi e uno di questi era dichiaratamente dilatorio, servendo lo scopo di prolungare la campagna elettorale, per aumentare la consapevolezza dei cittadini sulla consultazione ormai imminente.

L'obiettivo di cui si dice è ovviamente naufragato. Dal suo prospettarsi al suo sfumare, le questioni che si sono agitate sul punto sono, però, state diverse. Nel tentativo di ricostruirle, il primo dato da offrire è che le richieste referendarie parlamentari sono pervenute a inizio novembre (il 4 e il 7) e che, a termini di legge, l'Ufficio centrale aveva termine di trenta giorni per risconrarle; il secondo è che il riscontro dell'Ufficio è stato come visto solerte (la prima ordinanza, quella con la quale sono state ammesse, è del 18 novembre). Almeno stando alle ricostruzioni del Governo, l'emissione della prima ordinanza di ammissione in data 18 novembre avrebbe fatto sì che la decisione sulla

data da proporre all'attenzione del Presidente della Repubblica per l'indizione dovesse necessariamente avvenire entro e non oltre sessanta giorni dall'ordinanza dell'Ufficio centrale. Anche operando un calcolo a spanne, due mesi dalla metà inoltrata di novembre fanno la metà di gennaio. Ecco dunque spiegato perché il Governo ha inviato lo schema di decreto al Capo dello Stato il 12 di gennaio.

Quel che, tuttavia, si imputa al Governo è di non avere atteso che spirasse il termine dei tre mesi previsto dal co. 2 dell'art. 138 che, secondo un'altra interpretazione (e secondo una prassi consolidatasi almeno dal Governo Amato), calcola dalla cessazione dei tre mesi dalla pubblicazione in Gazzetta il decorso del termine dei sessanta giorni entro i quali il Governo deve proporre al Presidente la data del referendum, propiziandone l'indizione<sup>59</sup>. L'interpretazione, si sa, non è ineccepibile<sup>60</sup>. Cionondimeno, se ne capisce il senso, che è proprio quello di fare in modo che gli snodi della procedura si “posino” con calma lungo lo scorrere del tempo, per stimolare presso il corpo elettorale la maggiore consapevolezza possibile in ordine alla scelta da compiere in sede elettorale.

Privilegiando questa interpretazione, non si è neanche mancato di osservare che, essendosi fissata la data del referendum al 22 e 23 marzo prossimi e dovendo intercorrere almeno cinquanta giorni dal decreto di indizione allo svolgimento del referendum, il decreto con cui il Governo ha sottoposto al Presidente la data, poiché trasmesso già il 12 gennaio scorso, avrebbe avuto l'effetto di obbligare il Capo dello Stato a emettere in poco tempo il d.P.R. di indizione, senza che il Quirinale potesse persuadere la maggioranza dell'opportunità di osservare la prassi invalsa negli episodi precedenti.

Anche questo aspetto, pure importante, appare sintomatico ma relativo: è sintomatico nella misura in cui concorre a mostrare l'inevitabile fretta (e la probabile scorrettezza) del Governo, che sapeva che fosse in corso la raccolta firme; è relativo perché sembra non avere peso tale da poterlo ritenere *ex se* una violazione costituzionale, tant'è vero che non pare avere affatto scomposto il Presidente<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Sul punto, si v. l'intervista a G. DE MINICO, disponibile su *GiustiziaInsieme.it* del 29 dicembre 2025.

<sup>60</sup> In argomento, si v. ancora i due scritti di P. CARNEVALE su *LaCostituzione.info* (*Il rebus della data del referendum* e *La data è... tratta*), pubblicati, rispettivamente, il 26 dicembre 2025 e il 18 gennaio 2026.

<sup>61</sup> Nonostante il ricorso al TAR e il “polverone” mediatico, il suo decreto è del

Per le ragioni viste, è facile constatare che la marcia alta innescata dal Governo in fase parlamentare non sia stata dismessa neanche *dopo* la conclusione dell'*iter* parlamentare e che, tra le due interpretazioni possibili, la maggioranza abbia scelto quella segnata dalla rapidità (il Governo ha guadagnato giorni sia sul termine a retrodatare dal giorno del voto, sia sul lasso temporale entro il quale propiziare, attraverso la trasmissione delle proprie determinazioni, l'indizione presidenziale).

Ancora una volta, però, l'opzione "non solidale" non stupisce più di tanto (avrebbe impressionato il contrario), e parimenti non sorprendente è pure calcolare che, anche avviando i termini dai tre mesi dalla data della pubblicazione del testo in Gazzetta ufficiale, non sarebbe cambiato troppo: la campagna elettorale avrebbe infatti potuto guadagnare grosso modo solo un altro mese.

Certo, considerate le rapide evoluzioni della politica e delle schermaglie *ante* voto, un tempo simile è sicuramente significativo e avrebbe potuto parzialmente compensare gli elettori delle marce forzate inflitte alla discussione parlamentare, ma, tenuto conto della pochezza che sta riguardando il dibattito, sempre il senno di poi ci porta a dire che un mese in più sarebbe forse stato troppo.

Il Comitato promotore della raccolta firme probabilmente lo ha immaginato e forse anche per questo ha rinunciato a sollevare il conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale.

Concludendo, è vero che la Costituzione dice soltanto che il referendum vada chiesto entro tre mesi dalla pubblicazione del testo e non che debbano necessariamente passare tre mesi da quando è approvata la legge costituzionale a quando devono decorrere i termini per indire il referendum.

Che il 138 Cost. non specifichi quanto tempo deve passare tra l'approvazione della legge da sottoporre a referendum e la consultazione elettorale non può, però, neanche essere inteso come un invito alla fretta. Dopotutto, è evidente che quei tre mesi siano pensati per lasciare alle parti sociali il tempo necessario a meditare sull'opportunità di

---

giorno dopo, 13 gennaio. Più che la diatriba della data, il Presidente è intervenuto per smorzare i toni sulla campagna, che ne hanno addirittura propiziato la presidenza senza precedenti alla seduta del Consiglio Superiore della Magistratura, avvenuta il 18 febbraio scorso. Che un Presidente presiedesse una seduta del Consiglio non accadeva dagli anni di piombo (l'ultima volta era accaduto con Sandro Pertini, nel 1980).

chiedere o meno che la legge sia “passata per le armi” dello scrutinio politico del corpo elettorale<sup>62</sup>.

In questo quadro di insieme, le estremizzazioni in un senso o nell’altro vanno, pertanto, apprezzate per quello che sono. Argomentare in ordine alla necessità di dover indire il referendum a causa dello spirare di un termine suppostamente perentorio e “approfittare” del fatto che l’Ufficio centrale non abbia impiegato tutto il tempo disponibile per ammettere le prime richieste, così come ipotizzare la sollevazione di un conflitto di attribuzioni per recuperare un mese di campagna elettorale (ipotesi che si fonda su una prassi interpretativa, come detto, non ineccepibile), sono entrambi argomenti giuridicamente sostenibili, fondati e in qualche modo raffinati. Nessuno dei due consente però di apprezzare l’insegnamento, molto amaro, che questa esperienza ci sta restituendo.

Al netto delle sicuramente interessanti questioni tecniche che è possibile estrapolare dalla vicenda, la sequenza che indaghiamo sembra infatti rivelarci qualcosa di sfortunatamente più profondo.

Ponendo luce all’affermazione dei cambiamenti che si sono *medio tempore* registrati sullo svolgimento del procedimento legislativo, incluso quello di revisione costituzionale, ricaviamo infatti che la conferma di discutibili prassi parlamentari, in uno con le forzature in sede referendaria, possono avere reso il concreto atteggiarsi del nostro procedimento di revisione costituzionale qualcosa di profondamente diverso da ciò che era e da ciò che, auspicabilmente, dovrebbe ancora essere.

In altri termini, l’impressione che si ricava da questa vicenda come da alcune di quelle precedenti è che, a Costituzione invariata, il nostro *iter* di revisione costituzionale, è probabilmente rimasto lungo (sicuramente è ancora *più lungo* di quello ordinario), ma forse non è più poi così aggravato.

Le conclusioni del saggio approfondiranno questo aspetto, ponendo attenzione ai rimedi esperibili per fare sì che la cd. Costituzione vivente, quando portata alle sue applicazioni più estreme, non abbia l’effetto di rendere le garanzie del suo testo, quelle di una Costituzione progressivamente “morente”.

---

<sup>62</sup> Sul punto, si v. G. AZZARITI, *La data del referendum, la fretta del Governo, i diritti dei cittadini*, in *Volerelaluna.it*, 15 gennaio 2026.

#### 4. La trasformazione del 138, a Costituzione invariata – conclusioni

Per dire un'ovvietà, il fatto stesso che ci sia un referendum rivela il mancato raggiungimento della maggioranza qualificata, che di certo non è un orizzonte da poco<sup>63</sup>.

Il fatto che ci siano state forzature così energiche anche solo per un orizzonte più modesto, vale a dire la maggioranza assoluta, è perciò già un altro indice. Specie considerando la consistenza parlamentare del Governo in carica, molto lontana da problemi di governabilità.

Che questa modifica della Costituzione (e di sue ben sette disposizioni) non tradisca condivisione è innegabile. Parimenti innegabile è poi che si sia fatto ricorso a più della forza che era probabilmente necessaria per imbandire la riforma, almeno affinché arrivasse sana e salva al plebiscito elettorale.

Di qui qualche conclusione. La ricca sequela di modifiche, anche molto profonde, che questa riforma realizzerebbe sono state somministrate a forza al dibattito parlamentare e senza che si sia in alcun modo cercata una qualche convergenza tra le forze politiche, pure di maggioranza: è un metodo che conosciamo, ma a cui, almeno per le riforme costituzionali, bisogna ancora abituarsi.

Come si è cercato di mostrare, alcune delle durezze procedurali a cui si è dato corso non sono delle nuove assolute. Il procedimento che ha condotto al deterioramento delle ritualità parlamentari dell'*iter* legislativo ordinario prima e della revisione costituzionale poi, è stato un lungo incancrenirsi.

Nei dibattiti sul referendum, oggi viene spesso ricordato che le uniche revisioni approvate a maggioranza qualificata furono quelle antecedenti al 1970, a volte come a invocare una concordia che oggi si è persa, ma meno spesso si dice che l'aurea convergenza del passato possa dipendere dal fatto che la normativa di attuazione costituzionale per i referendum, prima del 1970, ancora non c'era.

Se una volta modificare la Costituzione era però un'operazione che, al di là di ogni infingimento, non risultava neanche pensabile al di fuori del Parlamento, l'attuale eclissi del potere legislativo pare avere rovesciato l'antico stato di cose, al punto che il sentore dell'oggi è probabilmente nel senso che non vedremo ancora per lungo tempo

---

<sup>63</sup> La storia, anche recente, delle revisioni costituzionali è lontana da questo *standard*.

l'istituzione di Commissioni bicamerali per le riforme costituzionali, se mai ne vedremo ancora. La considerazione è amara, ma necessaria.

Nel contesto attuale, le forze promotrici della riforma non sono quasi mai le referenti di un rinnovamento corale e indirizzato a beneficio della collettività, ma le attrici del tentativo di consacrare al lungo periodo della vigenza costituzionale visioni settarie: soluzioni sostenute da una sola delle parti di un grande blocco a due, e imposte a colpi di maggioranza, nel momento di maggiore forza.

Dal canto suo, anche la scelta del momento propizio per avviare la riforma si rivela d'altronde significativa: stabilire *quando* azionare le leve delle riforme costituzionali ha eccome il suo rilievo nell'economia della legislatura, e se è vero che questo calcolo ha un indubbio e ineliminabile rilievo politico, è anche vero che i cittadini potrebbero cominciare a dubitare dell'estrema urgenza di revisioni proposte a fine legislatura, sospettando che la modifica della Costituzione non sia un appuntamento esiziale lentamente giunto a maturazione, ma un affare non urgente (e forse neanche necessario) che il Governo ha deciso di fissare a tre quinti del suo percorso<sup>64</sup>. Magari anche per provare restare in sella al meglio delle sue forze, almeno fino al giro di boa della legislatura.

Anche fosse, la decisione sarebbe certamente legittima: nella Repubblica della scarsa durata degli esecutivi, l'aspirazione a formare governi longevi è sicuramente un atto di responsabilità verso i propri elettori, oltre che la condizione per effettivamente realizzare il programma di governo.

Il fatto però che la revisione costituzionale sia stata, anche stavolta, un fatto di parte (e peraltro di una parte nella parte, dato che i partiti di coalizione non sono interessati allo stesso modo alla riuscita della riforma), non è solo prova del definitivo avvenuto smarrimento del carattere compromissorio della dimensione costituzionale (il dettato costituzionale è una storia di sintesi e mediazioni. Con revisioni come queste, non lo sarà più)<sup>65</sup>; è anche sintomo di una mutazione.

<sup>64</sup> Non depone nel senso dell'urgenza il fatto che non tutte le sue disposizioni sono autoapplicative, ma non si è ancora iniziato l'*iter* di approvazione di una legge attuativa delle parti non autoapplicative della riforma.

<sup>65</sup> Lucide e sfortunatamente profetiche sono state, sul punto, le parole del sen. Meloni, in Commissione Affari costituzionali, il 15 ottobre 2025: «Il senatore MELONI (PD-IDP) giudica preoccupante l'accettazione, da parte della maggioranza, di una logica tale per cui, nel Parlamento, viene superata ogni discussione e ogni spazio di

Inquadrando le vicende dell'approvazione di questo testo come l'episodio di una serie a puntate che parte da un'epoca più o meno aurea, ossia quella del disgelo costituzionale, e che si inerpica fino ai giorni nostri, assistiamo da tempo al progressivo svuotamento di elementi identitari del testo che, a Costituzione invariata, sembrano essersi trasfigurati, anche se formalmente ancora presenti.

Il tema, molto noto, è quello delle trasformazioni informali<sup>66</sup>: di mutazioni che prescindono, cioè, dalla forma. Il nostro sistema giuridico, proprio come il nostro Paese, non è nuovo a questo genere di cambiamenti, che ovviamente sono possibili per l'affermarsi di nuove interpretazioni o, più propriamente, per il colpevole *laissez-faire* che si osserva sull'affermazione di certe prassi e letture.

Nel corso di questo scritto, è stata più volte adombrata la possibilità che il contegno osservato dal Governo su questo procedimento non sia necessariamente illegittimo in base alle norme costituzionali, ma se ciò è vero, forse lo è solo alla luce di come queste possano essere interpretate oggi, e cioè in base ai cambiamenti che si sono cicatrizzati nel corso di lunghi anni, contaminando l'originaria sistematicità della Carta. Sul punto, possono forse soccorrere alcuni esempi.

La maggioranza assoluta bastava e ancora basta per l'approvazione parlamentare delle revisioni, ma il Parlamento al quale pensavano i Costituenti quando l'hanno introdotta era quello di un sistema parla-

---

confronto. Infatti, per l'esame di una riforma costituzionale di grande rilevanza come quella in discussione, peraltro idonea ad alterare l'equilibrio tra i poteri, sarebbe naturale adottare la logica del confronto e del compromesso. Invece, nel caso in questione, non è stata accolta la benché minima proposta di modifica ed è mancata ogni forma di dialogo e di confronto tra le diverse posizioni. La maggioranza e il Governo hanno scelto di affidarsi al referendum, con il rischio, però che tale appuntamento rappresenti l'esito di una fase in cui il Parlamento è risultato delegittimato. Un ulteriore rischio rappresentato dalla consultazione referendaria consiste nel creare una spaccatura nel corpo elettorale su una modifica così rilevante, anche a prescindere dall'esito della consultazione. Ritene che, dopo il periodo berlusconiano della tensione tra politica e giustizia, sarebbe opportuno individuare punti di convergenza e assumersi una comune responsabilità istituzionale. Invece, il Governo e la maggioranza si assumono la responsabilità di alterare l'equilibrio istituzionale e di danneggiare la fiducia comune che i cittadini dovrebbero riporre nei confronti del sistema giudiziario».

<sup>66</sup> Per il concetto di mutazioni e trasformazioni informali, si rinvia a F. CORTESE, «*Le défaut est un élément de la perfection possible*». *Dinamiche e ruolo delle trasformazioni informali della Costituzione italiana*, in *Diritto costituzionale*, n. 1/2020, p. 47 e ss. Sul punto, si v. anche S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni*, cit.

mentare di segno proporzionale (forse l'unico veramente conforme al dettato costituzionale)<sup>67</sup>.

In questo senso, è facile capire che una maggioranza assoluta assistita da referendum è ovviamente qualcosa di molto diverso dalla maggioranza assoluta di un sistema misto (e afflitto dall'astensionismo). Senza abusare della retorica, è poi ancora vero che la doppia deliberazione è rimasta, ma non è meno vero che le preclusioni alla modifica in seconda lettura affacciate dai regolamenti delle Camere hanno trasformato l'invito alla ponderazione in un adempimento procedurale più o meno svuotabile a piacimento. Anche in questo caso, la misura dello sviamento dipende naturalmente dal grado di malafede possibile. Un conto è infatti orchestrare un *iter* di revisione a quattro passaggi, con un intervallo di tre mesi; altro conto è lasciare intatti i simulacri solo temporali di una ponderazione a quattro fasi che non esiste più, perché non è ritenuta una risorsa.

Ancora, nella logica del 138, il sistema della doppia deliberazione non è stato pensato per un sistema cannibalizzato dal monocameralismo di fatto ed è per questo che l'*iter* aggravato, se adattatogli, funziona male. Figurarsi, infine, se i Costituenti potevano immaginarsi i canguri, la frustrazione dell'istruttoria con la programmazione o, addirittura, l'invio di testi in aula senza relatori.

Sintetizzando, lo sforzo corale ideato dal 138, venute meno le condizioni di contorno che ne supportavano la realizzazione, finisce oggi per assomigliare a un *iter* legislativo ordinario e poco sensato: solo che se, per il Parlamento, la somiglianza realizza un turno di lavoro come un altro, ma doppio; per la Costituzione, la similitudine è invece una presa in giro.

Il collegamento tra i due *iter* è ormai così embriacato da non farli quasi distinguere ed è evidente che la cattiva salute del procedimento ordinario vada sempre più a ridondare sul secondo<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Sul punto, si v. per tutti L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, 2020. Sulle distorsioni del maggioritario nel sistema italiano, v. M. COSULICH, *Much Ado About Nothing, ovvero dell'inutile compressione dell'eguaglianza del voto nella vigente legislazione elettorale parlamentare*, in *Nomos*, n. 1/2021, p. 1 e ss.

<sup>68</sup> Sull'assimilazione tra i due, v. ancora G. PICCIRILLI, *La fase emendativa*, cit., dove si legge: «Ad ogni buon conto, parere di chi scrive la scelta dei regolamenti parlamentari di procedere a una sostanziale equiparazione procedurale tra disegni di legge ordinari e disegni di legge costituzionale in prima deliberazione risulta estremamente problematica. Non solo: suggerirebbe, specie in presenza di un assetto politico ten-

Questo è vero non solo perché tutte le storture che riguardano il secondo sono, appunto, adattamenti *ex* 138 di torti già fatti al primo, ma anche perché la politica ha smesso di concepire che i due procedimenti debbano essere diversi e vadano gestiti di conseguenza. Di questo passo, non ci sarebbe anzi da stupirsi se fosse proposto di sdoganare la questione di fiducia anche per l'approvazione delle leggi costituzionali. A quel punto gli emendamenti forse ci sarebbero e sarebbero maxi.

Fuor di metafora, che sia più o meno auspicabile, il procedimento di revisione, seguendo il percorso che ha già riguardato il procedimento ordinario, è stato lentamente svuotato del suo significato: la riforma che è stata appena approvata ne segna l'ultimo atto ed è, in un certo senso, il coronamento di uno sviamento delle forme sul lato della revisione. Pur restando apparentemente invariate, forme e procedure sono oggi nei fatti del tutto diverse. Quasi opposte a quel che erano o dovrebbero essere.

Attraverso un moto rivoluzionario che ne ha quasi invertito la fede originaria, il procedimento di revisione costituzionale sembra essere rimasto, un tradimento alla volta, solo lungo e non più aggravato. D'altronde, non è possibile continuare a ritenerlo aggravato solo perché resta lungo.

Più specificamente, il procedimento deve ancora necessariamente essere lungo, più lungo di quello normale, ma è evidente che non sia più davvero aggravato. Almeno, è evidente che non lo sia come dovrebbe esserlo e che non è né frutto di ponderazione, né sintesi di confronto.

Stando così le cose, l'effetto a cui si assiste sembra quello di uno sviamento di potere legislativo, nel quale il fine ultimo dell'agire resta la modifica della Costituzione, ma le scorciatoie attraverso le quali realizzarlo si servono delle forme del parlamentarismo, anche se le aggirano.

---

dente a logiche di stampo maggioritario, di meditare circa un ritorno alla soluzione percorsa nella prima legislatura repubblicana di diversa declinazione del rapporto tra bicameralismo e deliberazioni *ex* art. 138 Cost. In quella breve fase, infatti, il quadro regolatorio che presidiò l'approvazione della l. cost. n. 1 del 1953 era basato sul principio della consecutività in uno stesso ramo del Parlamento tra le due deliberazioni previste dalla disposizione costituzionale. Una soluzione che conduceva certamente a tempi più lunghi, se non altro per il necessario "raddoppio" dell'intervallo di tre mesi tra prima e seconda deliberazione, ma che proprio per questa maggiore ponderazione delle decisioni da assumere finirebbe, oggi, per rendere auspicabile un modello procedurale che allora apparve disfunzionale».

Fossero altre, ma partecipative, lo studioso del diritto costituzionale potrebbe anche arrendersi all'idea che accettare queste scorciatoie sia necessario, complice la naturale evoluzione dei sistemi.

Quando però le nuove forme sembrano del tutto opposte a quelle su cui sembra fondarsi l'ordine che dovrebbe evolvere, si intuisce presto che la mutazione non è possibile.

Tutte le trasformazioni d'altronde hanno un limite, esplicite o implicite che siano, e non stupirebbe affatto se un giorno il sistema reagisse, attraverso i suoi anticorpi, per ripristinare le forme del parlamentarismo che sono state svuotate, riattivandole: il testo, dopotutto, le supporta ancora.

Perciò, che le riforme costituzionali non siano da tempo luogo di condivisione, assomigliando a strategiche macchinazioni ordite affinché la Costituzione assomigli, un pezzo alla volta, alla coalizione di turno anziché alla volontà del popolo, è purtroppo un fatto ormai pacifico.

Allo stesso tempo, che le mutazioni del sistema ci facciano additare con antichi istituti realtà che oggi non esistono più, perché trasfigurate nelle mutazioni di contesto avvenute a Costituzione invariata, è spesso un altro dato di fatto. Parlandosi di riforme costituzionali, sia l'una che l'altra realtà sono, però, pessime notizie e peggio di loro c'è solo il fatto che non se ne parli abbastanza.

Per l'azione dell'una e dell'altra evenienza, le stagioni di riforma condotte con spirito settario e con dubbio metodo democratico infliggono peraltro gravi danni alla solidità del disegno costituzionale, perché, o a forza di affondi di maggioranza, o a mezzo di raggiri del testo, erodono in modo profondo la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e, prima ancora, l'appartenenza che ha finora dato corpo al legame, passionale oltre che spirituale, che unisce gli italiani alla propria Carta.

Parafrasando autorevolissima dottrina, questo legame è riassumibile con l'espressione per cui *La Costituzione è di tutti*<sup>69</sup>. Manovrare la leva del 138 Cost. e farlo anche quando molti dei risultati attesi potevano raggiungersi intervenendo con l'*iter* ordinario, non fa affatto gioco all'idea che la Costituzione continuerà ad appartenere *a tutti*. Ma questo, forse, è l'esito sperato.

In aggiunta, poiché il *modus* di confezionamento parlamentare della riforma ha confidato nella salute della maggioranza in aula anzi-

<sup>69</sup> S. BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, Il Mulino, Bologna, 2012.

ché nella “maieutica” della democrazia parlamentare<sup>70</sup>, l’approvazione del testo sembra essere stata solo la grande vittoria di una maggioranza relativa, non il segno dell’accettazione di un progetto condiviso e, sebbene la linea scelta sia un’opzione legittima e forse consentita dalle norme, non si può ignorare che la soluzione adottata sia anche la più divergente con l’approccio che suggerisce una società autenticamente capace di civiltà<sup>71</sup>.

Assumere una postura oltranzista anche nell’epoca della disaffezione politica è una scelta di campo giuridicamente ammissibile. Il prossimo futuro ci dirà se forse non sia anche premiante.

Che il metodo osservato nell’approvazione delle riforme sia, non da oggi, ma mai come oggi, una questione di ricorso alla forza anziché alla concordia, non è però affatto una buona notizia per l’aspirazione universale della Costituzione e se oggi la Carta è, con alterne fortune, ancora *di tutti*, il rischio è che domani potrebbe appartenere solo a chi avrà avuto l’abilità di spuntarne una modifica.

## 5. Contrappesi interni e politicità del referendum – postilla

Il caso che studiamo è sintomatico di profonde torsioni, offrendo sicuri argomenti per sostenere che una trasformazione informale sia almeno in potenza e che l’ordinamento costituzionale dovrebbe

---

<sup>70</sup> Che la democraticità non sia un punto di forza, si vede anche dal sorteggio. Ma, su questo, si rinvia ad altri contributi sul tema. Sul punto, più interessante è un altro profilo: quello relativo alle richieste di audizione presentate nell’iter parlamentare. Nella seconda lettura al Senato, durante la seduta n. 385 del 1° ottobre 2025, il sen. Giorgis, chiedendo lo svolgimento di audizioni di esperti, ha, ad esempio, rappresentato che, poiché il termine di tre mesi tra un’approvazione e l’altra è congeniale a garantire ponderazione (...) *sarebbe paradossale se gli approfondimenti svolti in questi mesi dal mondo accademico, dai centri di studio e dagli operatori del settore lasciassero indifferente proprio l’organo costituzionale chiamato ad esprimersi sul progetto di riforma in sede di seconda deliberazione*. Il rilievo è stato condiviso anche da altri senatori, sebbene la proposta sia stata respinta.

<sup>71</sup> Intervenire con passo oltranzista e a così ampia latitudine sulla Costituzione è un’evidente manifestazione dell’intenzione di utilizzare il vantaggio conseguito alle urne (ampio in termini di seggi, ma esiguo in proporzione ai voti esprimibili) per “spuntare” la vittoria su una crociata di parte, sorvolando la profonda divisione che c’è nel Paese e che va accentuandosi anche negli ultimi giorni. Se ciò è legittimo, perché non è vietato dalle norme, è anche profondamente in contrasto con lo spirito della Carta.

scongiurarla. Per farlo, potrebbe essere necessario ribadire proprio gli approdi interpretativi da ultimo ricordati in dottrina<sup>72</sup> o addirittura soluzioni anche più estreme, ma nondimeno possibili<sup>73</sup>.

Nello scenario attuale, la legge elettorale restituisce maggioranze più solide anche se: la politica è frammentata; il mandato elettorale è scarno; la prassi parlamentare alimenta i peggiori costumi.

Difficilmente la somma di questi fattori, unita all'impoverimento parlamentare delle garanzie del 138, potrebbero non ritenersi un attentato alla rigidità della Carta. A sua volta, la rigidità costituzionale è peraltro un principio supremo dell'ordinamento costituzionale<sup>74</sup>.

Dato questo quadro, prima che nel merito, già nel metodo vanno ravvisandosi elementi per ragionare di un'erosione dei caratteri identitari del disegno costituente. Se coltivata in modo congruente, un'indagine sul punto potrebbe, in altri termini, rivelare l'incostituzionalità della legge di revisione.

Con la sensibilità di oggi, lo scenario in questione appare, certo, fantascientifico. Già il fatto che però sia affacciabile dice molto delle forzature in atto, rivelandoci che dovremmo prescindere.

Anche ignorando questo aspetto, ce n'è però un altro che dovrebbe suggerirci un'inversione di tendenza e che risiede, più insospettabilmente, proprio nel carattere politico del referendum di cui all'art. 138, che è il congegno con cui il Costituente ha rimesso alla volontà elettorale la decisione sulla modifica della Costituzione. In sintesi, il fatto che siano cambiate le condizioni con le quali è possibile attingervi, do-

<sup>72</sup> Almeno per il 138, il riferimento corre alla soluzione Tesauro, evocata da G. PICCIRILLI, *La fase emendativa*, cit.; A. FRANCESCANGELI, *Elogio della lentezza*, cit., e G. RIVOSECCHI, *Il fattore tempo*, cit.

<sup>73</sup> Con la sua giurisprudenza, la Corte ha da tempo ammesso la possibilità di dichiarare incostituzionale una legge di revisione costituzionale (la sentenza aprifila è, ovviamente, la sent. n. 1146/1988). Per delle riflessioni sul punto, v. M. DOGLIANI, *La sindacabilità delle leggi costituzionali, ovvero la "sdrammatizzazione" del diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3/1990, p. 774 e ss.; S. PANIZZA, *La autolegittimazione ricavata dalla Corte costituzionale in forza della "scoperta" dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale*, in *DirittiFondamentali.it*, n. 1, 2016; C. PINELLI, *Controlimiti e principi supremi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2019, p. 491 e ss.

<sup>74</sup> Sull'importanza del 138 anche per i rilievi visti, v. A. CARDONE, M. GIANNELLI, *Il procedimento di cui all'art. 138 Cost. come punto di emersione del modello costituzionale del sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024, p. 43 e ss.; E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023; S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007.

rebbe suggerire l'aggiornamento di quel congegno, perché, oggi che è decontestualizzato, quel dispositivo può trasformarsi da strumento della minoranza a scappatoia con la quale indire un plebiscito di maggioranza, nel silenzio più o meno indotto delle Camere.

Nella logica del 138, la maggioranza assoluta che può abbinarsi al referendum è presidiata dalla facoltà di instare per la consultazione elettorale nonostante il favore per la proposta di revisione in aula ammonti alla metà più uno dei componenti di un'assemblea eletta con un sistema elettorale proporzionale, e quindi fortemente rappresentativo. Di più, quella maggioranza è assistita dal contropotere dei promotori, nonostante si registri a valle di un precedente giro di deliberazioni e di un procedimento lungo, in un Parlamento che può divenire un luogo asfittico per le maggioranze.

Con ogni evidenza, il motivo della mancanza del *quorum* strutturale nel referendum ex 138 si spiega in ragione del fatto che quella maggioranza assoluta, possa ritenersi avere dato abbastanza prova di condivisione del progetto che sostiene, sebbene possa essere superata dal referendum.

Oggi che però la maggioranza si forma più facilmente e che il procedimento di revisione è stato scarnificato, nel senso e nelle procedure, è evidente che quella maggioranza assoluta non è più uno scoglio per nessuno e che il referendum costituzionale senza *quorum* resta: o una disperata difesa contro lo strapotere della maggioranza, o lo strumento attraverso cui la maggioranza può decidere di convocare un plebiscito, non dovendosi preoccupare di portare alle urne almeno metà elettorato.

Una volta, il referendum oppositivo era l'ultimo baluardo di controllo previsto dall'ordinamento, ed era attivabile nonostante la ponderazione delle fasi precedenti avesse immancabilmente fatto il suo corso; oggi è un residuo procedurale con cui imbastire uno scontro di popolo, spesso nel più totale e vergognoso esautoramento del Parlamento, che pure dovrebbe fargli da filtro<sup>75</sup>.

Perciò, e in conclusione: il carattere politico del referendum è presupposto, ma proprio perché il periodo storico segna l'aggravarsi della

---

<sup>75</sup> Sul carattere oppositivo del referendum "confermativo", v. R. ROMBOLI, *La Costituzione ha voluto un referendum oppositivo, non confermativo*, in *Giustizia insieme*, 18 gennaio 2026, p. 1 e ss.; A. ALGOSTINO, *Il senso della magistratura come "potere contro-potere". Una riflessione critica sulla revisione costituzionale in tema di giustizia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2026, p. 101 ss.

salute della *polis*, forse l'unica revisione costituzionale urgente dovrebbe proprio essere l'introduzione di un *quorum* di validità per il referendum *ex* 138.

Se l'epoca del varo della Costituzione, complice anche l'aggravamento della procedura *ex* 138, ignorava il pericolo che la Carta fondamentale potesse stravolgersi a maggioranze poco consistenti, un'opportuna opera di "manutenzione costituzionale" sembra oggi necessaria per evitare che il ricorso alla dimensione politica ed elettorale pensato *in extremis* dal referendum si risolva in una delega a ciò che della politica "resta". Nel 2001, il *big bang* del regionalismo italiano è stato d'altronde confermato con un'affluenza dell'appena il 35%, mentre, più di recente, il taglio della rappresentanza parlamentare ha portato alle urne solo il 51% degli elettori.

Se è davvero questo il volume di consenso che le revisioni incontrano a fine gestazione, è evidente che certe "rivoluzioni" non siano condivise. Figuriamoci quanto possa non esserlo una che nasce, fin da subito, nel segno della discordia, degli *slogan* e dell'aggiramento delle dinamiche parlamentari.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il contributo offerto in questa sede analizza criticamente il metodo osservato nell'approvazione della riforma del Titolo IV della Parte II della Costituzione, concentrandosi sulle anomalie procedurali verificatesi nelle fasi parlamentare e referendaria. Prescindendo dal merito della riforma, l'indagine evidenzia le possibili torsioni operate alla *ratio* dell'iter *ex* art. 138 Cost., sottolineando: la marginalizzazione del ruolo parlamentare, la mancata approvazione di emendamenti, l'uso estensivo di strumenti antiostuzionistici, la compressione dell'istruttoria parlamentare, le forzature procedimentali sulla convocazione referendaria. Sostenendo che le prassi realizzate nella sequenza contribuiscano a trasformare, a Costituzione invariata, l'iter di revisione costituzionale, il contributo allarma in ordine alle implicazioni che la vicenda della riforma mostra per la tenuta della rigidità costituzionale, per il ruolo del Parlamen-

to e per la funzione del referendum e prospetta, per il superamento dei visti problemi, l'irrigidimento delle forme *ex* 138 e l'introduzione del quorum di validità anche per il referendum oppositivo.

EN

This essay offers a critical analysis of the procedural method followed in the approval of the reform of Title IV of Part II of the Constitution, focusing on the anomalies that emerged during both the parliamentary and electoral phases. Without addressing the substantive content of the reform, the study highlights the possible distortions affecting the rationale of the procedure under Article 138 of the Constitution, emphasizing: the marginalization of Parliament's role, the failure to adopt amendments, the extensive use of anti-obstruction mechanisms, the compression of parliamentary scrutiny, and procedural irregularities in the calling of the referendum. Arguing that the practices developed throughout the process contribute to transforming the constitutional revision procedure – despite the unchanged constitutional text – the essay raises concerns regarding the implications of the reform for the preservation of constitutional rigidity, the role of Parliament, and the function of the referendum. It further suggests, as possible remedies, a reinforcement of the procedural safeguards under Article 138 and the introduction of a turnout quorum also for the confirmatory referendum.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*