

L'ammissibilità di deroghe alla procedura di revisione costituzionale ex art. 138 Costituzione di Luca Bellodi

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La doppia deliberazione come accolta dai regolamenti parlamentari e dalla prassi. 2.1 I limiti alla seconda deliberazione. 3. Il *referendum* costituzionale. 3.1 Il giudizio sull'ammissibilità del *referendum* costituzionale: diverse posizioni. 4. Le deroghe alla ordinaria disciplina di revisione costituzionale ex art. 138 Cost. 4.1 La XVII legislatura e il Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali. 5. Le procedure derogatorie di revisione costituzionale: la ricerca dell'equilibrio nel pensiero di Alfonso Di Giovine. 5.1 Sergio P. Panunzio: l'innovazione costituzionale e le condizioni necessarie per l'ammissibilità di deroghe all'art. 138 Cost. 6. Conclusioni.

ABSTRACT: L'ammissibilità di deroghe all'ordinaria procedura di revisione della Costituzione ex art. 138 Cost. è una tematica dibattuta in dottrina. L'interpretazione di alcuni istituti caratterizzanti l'art. 138 Cost. è sicuramente fondamentale per questo tipo di ricostruzione. Ragionare sulla doppia deliberazione; sui concetti di ciclo legislativo parziale e completo, sulla qualificazione dell'istituto referendario sono momenti centrali di questo dibattito.

Inoltre, riflettere sulle deroghe realmente praticate nella storia della revisione costituzionale può essere un tentativo euristico di delineare un criterio di ammissibilità, utile anche per giudizi futuri. Le ll. costt. n.1/1993 e n. 1/1997 e il ddl costituzionale "Istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali" rappresentano un ampio piano di lavoro su cui approfondire la nostra analisi.

Infine, i pensieri di A. Di Giovine e di S.P. Panunzio possono fornire spunti interessanti per ritenere ammissibili deroghe all'ordinaria procedura di revisione. Di Giovine tenta di costruire un giudizio sulla legittimità di procedure straordinarie di revisione costituzionale stabilendo se il nuovo equilibrio su cui poggia la procedura speciale rispetta i parametri di gravosità insiti nella procedura ordinaria. Panunzio, invece, rimarcando il ruolo fondamentale dell'innovazione costituzionale per le Costituzioni rigide, definisce ammissibili, a condizione che sia rispettato il nucleo fondativo del disposto costituzionale, procedure speciali di revisione.

La norma scritta non dovrebbe essere interpretata come un dogma inscalfibile. E questa interpretazione, per forza di cose evolutiva, deve essere alla base di ogni giudizio di legittimità e costituzionalità.

PAROLE CHIAVE: revisione costituzionale; ammissibilità deroghe; equilibrio; innovazione costituzionale.

1. Introduzione

Molte volte nella storia politica italiana si è sentita la necessità di porre mano alla Costituzione, rinnovandola e adattandola alla società mutata, ai diversi sentimenti politici e alle sfide, sempre più frequenti, che gli Stati devono affrontare in un contesto globalizzato.

In questo lavoro si analizzerà la tesi a supporto dell'ammissibilità di deroghe all'ordinaria procedura di revisione della Costituzione. Nella storia italiana della revisione costituzionale diverse sono le testimonianze di procedure derogatorie: le leggi costituzionali n. 1/1993 e n. 1/1997 e il

disegno di legge costituzionale proposto dal governo Letta durante i primi mesi della XVII Legislatura.

Prima di poter azzardare un qualsiasi giudizio sulla legittimità di revisioni della Costituzione mediante procedure derogatorie dell'ordinario *iter* costituzionale, conviene soffermarsi brevemente su alcuni istituti caratterizzanti l'art. 138 Cost., la cui interpretazione, spesso discussa in dottrina, diviene dunque fondamentale. Le prime tappe di questa riflessione saranno allora la doppia deliberazione e il *referendum* costituzionale.

Successivamente, si procederà con un sintetica esemplificazione delle deroghe alla ordinaria procedura di revisione costituzionale, richiamando gli elementi più salienti delle ll. costt. degli anni Novanta e del ddl "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali".

Infine, senza pretese di esaustività, si prenderanno in analisi due posizioni che, a determinate condizioni, ritengono ammissibili alcune delle deroghe esperite durante la breve storia della revisione costituzionale italiana. Quest'ultime, piuttosto che interpretare il dettato costituzionale in un modo prettamente formale e positivo, considerano l'imperativo costituzionale come avente un *animus* da rispettare, un criterio elastico che, anche se rivestito di una precisa forma, mira solo a stabilire i parametri generali di legittimità della procedura di revisione costituzionale e che, se rispettato, permette di ritenere legittime procedure che, invece, differiscono dalla lettera dell'articolo e dalle sue regolamentari interpretazioni.

2. La doppia deliberazione come accolta dai regolamenti parlamentari e dalla prassi

Il meccanismo della doppia lettura fu ritenuto dai Costituenti la garanzia migliore della rigidità della Costituzione, al fine di evitare avveniristiche facilonerie e, allo stesso modo, ancoraggi conservatoristici.

Non essendo prevista una specifica procedura nel testo dell'art. 138 Cost., l'*iter* di revisione costituzionale è disciplinato dai regolamenti di Camera e Senato rispettivamente agli artt. 97 ss. e 121 ss., i quali stabiliscono che in prima deliberazione si applicano le procedure previste per i progetti di legge ordinaria (art. 97 reg. Camera e art. 121 reg. Senato) e prevedono le sole disposizioni che non sono invece applicabili nella seconda votazione (art. 99 reg. Camera e art. 123 reg. Senato).

In dottrina, per quanto concerne l'intervallo non minore di tre mesi che deve intercorrere tra le due votazioni, sono presenti due filoni interpretativi: uno – minoritario – ritiene che nel conteggio dei giorni che intercorrono tra le votazioni di Camera e Senato debba utilizzarsi il principio di consecutività; un altro – maggioritario in dottrina e corrispondente alla prassi – considera il principio dell'alternatività più conforme ai principi di logica giuridica e di parità dei due rami del Parlamento¹.

Il principio di alternatività, come nota Cicconetti, consente innanzitutto che una Camera non proceda alla seconda deliberazione senza conoscere l'orientamento dell'altra e, inoltre, permette di evitare il raddoppio dell'intervallo tra le due votazioni, che, prevedendo che la seconda Camera possa giungere alla prima votazione solo dopo che la prima le abbia terminate entrambe, potrebbe arrivare a sei mesi. Tale arco di tempo è stato ritenuto troppo lungo già dai padri costituenti² che ridussero l'intervallo dagli iniziali sei mesi (come proposto dall'on. Perassi) a tre, proprio perché ritenevano necessario un procedimento più celere per quelle riforme urgenti che non potevano rimanere in stallo troppo tempo. In secondo luogo, potrebbe altresì realizzarsi l'ipotesi per cui, dopo le votazioni positive di una Camera, la seconda che si accinga al voto respinga in prima o seconda deliberazione il progetto e che vanifichi, quindi, i lavori, l'attesa, nonché la volontà della maggioranza dei membri della Camera intervenuta antecedentemente³.

La seconda votazione, ad avviso di una larga parte della dottrina, non è più la sede per valutazioni sulle singole disposizioni del progetto di legge costituzionale, bensì ha la funzione di assicurare la necessaria ponderatezza all'approvazione di un atto di estrema importanza e, allo stesso tempo, di verificare che la maggioranza che ha approvato il progetto in prima deliberazione non fosse occasionale.

Tale fisionomia particolare della seconda deliberazione è deducibile dalle disposizioni degli artt. 99 reg. Camera e 123 reg. Senato, che limitano il ruolo della commissione competente al

¹ A favore del principio dell'alternatività CICCONETTI S.M., voce *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 138-139; MORTATI C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 61. Per il principio della consecutività, BARILE P., *La revisione della Costituzione*, in *Comm. Calamandrei-Levi*, II, Firenze, Barbera, 1950, p. 490. Per la storia dei mutamenti delle disposizioni che di volta in volta hanno recepito il principio della consecutività ovvero dell'alternatività, vedasi PERONE G.C., *L'iter legislativo: l'esame delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, in *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei Deputati, 1968, capo X, pp. 541 ss.

² Vedasi resoconto stenografico seduta 16 Gennaio 1947 della prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione sul *Portale Storico* del sito internet della Camera dei Deputati (www.camera.it), intervento on. FUSCHINI, pp. 144.

³ Cfr. CICCONETTI S.M., voce *Revisione*, 2, p. 138.

riesame del progetto solamente nel suo complesso, che escludono l'ammissibilità di emendamenti, ordini del giorno e richieste di stralcio di una o più disposizioni e che prevedono, dopo una discussione sulle linee generali, direttamente la votazione finale del progetto, e il divieto di proporre questioni pregiudiziali o sospensive, ritenute da Cicconetti obsolete complicità di un procedimento già costituzionalmente aggravato⁴.

Per quanto concerne la questione della disciplina della seconda deliberazione e del rapporto intercorrente tra la prima e la seconda fase del procedimento di revisione, altra dottrina⁵ rileva come, a seconda della procedura adottata in fase di seconda deliberazione, la revisione costituzionale possa intendersi come ciclo legislativo completo o parziale.

La revisione costituzionale intesa come ciclo legislativo completo – originariamente sostenuto da Alfonso Tesauro – è caratterizzata dalla possibilità di riprodurre in seconda deliberazione tutti i normali istituti previsti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari per quanto concerne l'esame tanto in commissione in sede referente, quanto in Assemblea: dalle ordinarie discipline sulla discussione, nonché alla presentazione di emendamenti, ordini del giorno e richieste di stralcio di una o più norme.

Secondo l'interpretazione della procedura di revisione come ciclo legislativo parziale, fatta propria non solo da Cicconetti, ma anche da Barile e De Siervo⁶, la seconda deliberazione dovrebbe essere priva di alcune delle ordinarie garanzie sostanziali e procedurali⁷. Fu proprio questa interpretazione a consolidarsi nella prassi e nei regolamenti di Camera e Senato, attribuendo quindi alla seconda deliberazione un ruolo accessorio, di ratifica di quanto elaborato nella prima.

2.1 I limiti alla seconda deliberazione

Vi sono alcune posizioni⁸ che ritengono dubbia la conformità al dettato costituzionale dell'interpretazione dell'art. 138 Cost. che sta alla base dei regolamenti parlamentari e ormai

⁴ *Ibidem*, p. 139.

⁵ RIVOSECCHI G., *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (A proposito della "soluzione Alfonso Tesauro")*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, Jovene, 2010, vol. II, p. 1242.

⁶ CICCONE S.M., voce *Revisione*, pp. 138 ss.; BARILE P. e DE SIERVO U., *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1968, XV, pp. 773 ss.

⁷ Cfr. CICCONE S.M., voce *Revisione*, p. 138.

⁸ In particolare RIVOSECCHI G., *Fattore tempo*.

consolidata nella prassi. Rivosecchi nota come l'andamento del dibattito in sede di Seconda Sottocommissione esprimesse l'intento di preservare la rigidità della Costituzione con un procedimento aggravato, diluito nel tempo, garantendo – eventualmente – l'intervento del popolo attraverso il *referendum*.

Tuttavia, dalla lettura dei lavori preparatori non si evince chiaramente una netta presa di posizione a favore del ciclo legislativo completo o parziale, ma la riformulazione finale del testo da parte dell'on. Perassi⁹ insiste sul significato garantistico della duplice lettura: la sostituzione, effettuata in sede di coordinamento, delle parole "due letture" con "due deliberazioni", oltre a ribadire la centralità della fase parlamentare nel procedimento e ad evidenziare le relative esigenze di ponderazione delle decisioni, sembra sottolineare che il Costituente intendesse le due manifestazioni di ciascuna Camera non come fasi di una procedura interna di approvazione del progetto, ma come elementi di un doppio ciclo legislativo, ciascuno completo e a sé stante¹⁰.

Per quanto concerne la scelta tra principio dell'alternatività e principio della consecutività, secondo Rivosecchi, la formulazione dell'art. 138 Cost. consente una duplice interpretazione, sia nel senso della consecutività sia in quello dell'alternatività¹¹.

Ad ogni modo, l'aver sposato la tesi dell'alternatività, avallando la costituzionalmente corretta prospettiva dell'unicità e dell'unitarietà del procedimento di revisione desumibile dall'art. 138 Cost., non appare in contraddizione con la facoltà di considerare la seconda deliberazione parte di un ciclo legislativo completo. Ed è sotto questo profilo che, secondo Rivosecchi, appare discutibile la scelta dei regolamenti parlamentari.

Innanzitutto, egli rileva come dalle prescrizioni regolamentari non si evinca limitazione alcuna con riguardo all'esame in commissione, ma come tali norme abbiano rilievo solo per quanto riguarda l'esame in Assemblea¹². Questa è una prima questione di cui tener conto, specie alla luce della centralità della fase in commissione che, nel nostro ordinamento, viene a connotare la

⁹ Si veda nel resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 3 Dicembre 1947 dell'Assemblea Costituente, p. 2762.

¹⁰ Cfr. RIVOSECCHI G., *Fattore tempo*, p. 1233.

¹¹ Di parere contrario MORTATI C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1952, cit., p. 58, secondo cui "le regole relative al procedimento di revisione, dettate dall'art. 138 Cost., se obiettivamente considerate, appaiono formulate in modo chiaro e preciso e perciò non suscettibili di far sorgere dubbi di interpretazione".

¹² Cfr. RIVOSECCHI G., *Fattore tempo*, p. 1249.

disciplina del procedimento legislativo anche a garanzia della rigidità per quanto attiene alla fase parlamentare delle procedure di revisione costituzionale¹³.

Quanto alla vera e propria seconda deliberazione in Assemblea, è assai probabile – sostiene Rivosecchi – che la limitazione degli ordinari istituti di garanzia della procedura parlamentare, pur non essendo in contrasto con il disposto dell'art. 138 Cost., sia in forte odore di incostituzionalità.

Al di fuori del ciclo legislativo completo non si assicurerebbe la libera espressione della volontà parlamentare in sede di seconda deliberazione, che costituisce invece garanzia primaria della fase parlamentare del procedimento di revisione. È proprio in quella fase che può o meno determinarsi la convergenza sui primi deliberati della maggioranza, come condizione posta dalla Carta ai fini della formazione della legge costituzionale. Ancorando la seconda deliberazione allo schema binario del “prendere o lasciare” si determinerebbe una limitazione della libera espressione della volontà di ciascuna Camera, che costituisce invece il presupposto per valutarne la convergenza rispetto alla prima deliberazione¹⁴.

Infine, quanto alle conseguenze più puntuali dell'interpretazione della revisione costituzionale come ciclo legislativo parziale, assume particolare rilievo l'esclusione del potere di emendamento. Rivosecchi, argomentando su quanto sostenuto da Pisaneschi, Lupo e Piccirilli¹⁵, riconosce il fondamento costituzionale dell'istituto dell'emendamento, implicito ad ogni deliberazione parlamentare.

¹³ In senso difforme, si veda CICCONETTI S.M., *La revisione della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972, cit., p. 140, il quale dalle disposizioni regolamentari sul riesame del progetto di legge costituzionale “nel suo complesso” di competenza della commissione permanente desume i “compiti più limitati” della commissione in sede referente in seconda lettura, sottolineando che “il divieto per la commissione di esaminare i singoli articoli o di fare osservazioni di dettaglio sul contenuto del progetto di legge costituzionale deriva dal particolare carattere che l'art. 138 Cost. e le disposizioni regolamentari che lo attuano hanno attribuito alla seconda deliberazione di ciascuna Camera”. Rivosecchi, *Fattore e tempo*, p. 1249, ricorda, però, che è solo l'art. 99 reg. Camera a prevedere che, in sede di seconda deliberazione, la commissione competente riesamini il progetto “nel suo complesso”, mentre la parallela disciplina del reg. Senato prevede solamente il riesame del disegno di legge (art. 123, comma 1, reg. Senato). Dunque, l'argomentazione di Cicconetti varrebbe solo per un ramo del Parlamento.

¹⁴ Cfr. RIVOSECCHI G., *Fattore tempo*, pp. 1254-1255.

¹⁵ PISANESCHI A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Dir. soc.*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 203 ss.; LUPO N., *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quaderni regionali*, 2007, pp. 243 ss.; PICCIRILLI G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2009, pp. 69 ss. e soprattutto pp. 109 ss.

3. Il referendum costituzionale

Un ulteriore elemento di garanzia della procedura di revisione costituzionale è il *referendum*. Qualora nella seconda deliberazione il disegno di legge costituzionale sia stato approvato con la sola maggioranza assoluta, si apre la via al *referendum*, che ha carattere eventuale, facoltativo e, secondo la maggioranza della dottrina, oppositivo¹⁶.

Eventuale, perché esso è previsto nella sola ipotesi in cui la maggioranza con cui si approvi in seconda deliberazione la legge costituzionale sia frapposta tra la maggioranza assoluta e la maggioranza dei due terzi dei membri delle Camere (meno uno, poiché la maggioranza dei due terzi esclude l'ipotesi del *referendum*).

Facoltativo, poiché il potere di richiedere il *referendum* in capo a un quinto dei componenti di una Camera o a cinque consigli regionali o a cinquecentomila elettori – cumulativamente ovvero alternativamente ed entro tre mesi dalla pubblicazione del testo della legge nella Gazzetta Ufficiale – essendo un diritto, è esercitabile a discrezione dei soggetti legittimati ad invocarlo.

Oppositivo, giacché la funzione dell'istituto è quella di permettere al popolo di opporsi al progetto di legge approvato dal Parlamento. La consultazione referendaria sarebbe dunque intesa come "stanza di compensazione" tra rappresentanti e rappresentati, tra la libertà di mandato dei parlamentari e la sovranità popolare.

Invero, la qualificazione dell'istituto referendario come oppositivo o confermativo ha senso solo in relazione all'esito della consultazione. La ragione per cui i Costituenti vollero inserire l'intervento del popolo all'interno del procedimento di revisione costituzionale fu quella di permettere ai cittadini, nel caso in cui in Parlamento non fosse stata raggiunta una maggioranza notevolmente alta (stabilita nei due terzi dei membri di entrambe le Camere), di esprimere la propria opinione circa la deliberazione parlamentare, che potrà dunque confermare o contrastare quanto approvato dalle Camere.

La natura dell'istituto è allora neutrale, la cui mera funzione è quella di garantire, a certe condizioni, il rispetto del volere del popolo. Sarà l'esito della consultazione a connotare il *referendum* come oppositivo o confermativo.

¹⁶ Diverse sono le qualificazioni che vengono date al *referendum*: si parla di *referendum* di garanzia (CICCONETTI, FERRI, ANGIOLINI e BALDINI), oppositivo (GUARINO, MORTATI e PANUNZIO), di controllo (MAZZONI HONORATI) o anche di *referendum* approvativo. Per una critica all'utilizzo di tale terminologia, si veda FERRI G., *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001, pp. 153 ss.

Con riguardo al ruolo che il *referendum* riveste nel procedimento di revisione costituzionale, esso può essere ricostruito come elemento che attiene all'efficacia ovvero alla perfezione della legge costituzionale¹⁷.

Considerando l'istituto referendario come elemento di perfezione della legge, gli si attribuisce carattere costitutivo e la legge costituzionale si qualifica come atto complesso. Secondo parte della dottrina minoritaria¹⁸, il *referendum* comporta l'aggiunta del consenso di un terzo organo, oltre a quello delle due Camere; consenso presunto sia in caso di raggiungimento della maggioranza dei due terzi in ambo i rami del Parlamento sia nell'ipotesi in cui il *referendum* non venga richiesto entro i tre mesi previsti dall'art. 138 Cost..

La tesi opposta¹⁹, invece, ritiene l'istituto del *referendum* un momento eventuale di integrazione dell'efficacia della legge nell'ambito di un procedimento che esaurisce la sua fase costitutiva a livello parlamentare. In particolare, si ritiene che il carattere facoltativo che il *referendum* popolare ha nell'ordinamento italiano sia il dato che maggiormente si oppone alla diffusa convinzione secondo la quale, partendo dal presupposto che Camere e popolo abbiano pari potere di revisione costituzionale, l'intervento dei due soggetti avrebbe il medesimo valore costitutivo ed essi sarebbero contitolari delle leggi costituzionali che in egual misura contribuiscono a formare²⁰. Se una tale opinione fosse esatta, continua Cicconetti, non si capirebbe come leggi costituzionali possano essere approvate dalle sole Camere.

Allo stesso modo non appare convincente richiamare la presunzione del consenso: espressa, ove il *referendum* abbia avuto esito positivo; tacita, allorquando non venga richiesto entro i tre mesi previsti dall'art. 138 Cost.²¹.

Il motivo che porta a considerare errata la tesi per cui la mancata richiesta del *referendum* rappresenti il tacito consenso del popolo è insito nella distinzione tra la fase in cui il popolo è legittimato ad invocare il *referendum* e quella in cui esprime il proprio consenso o dissenso. Far coincidere il consenso con la mancata richiesta è errato proprio perché si confondono due fasi parallele: la richiesta da un lato e la votazione, unico momento in cui si esprime la volontà popolare,

¹⁷ GROPPI T., *La revisione della Costituzione commento all'art. 138 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco R., Celotto A., Olivetti M., Milano, Utet, 2006, pp. 2715 ss.

¹⁸ Vedasi ad es. MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 1229.

¹⁹ CICCONE S.M., voce *Revisione*, 4, pp. 143 ss.

²⁰ In questo senso, ad es. MORTATI C., *Istituzioni*, p. 1229 e CERETI C., *Diritto costituzionale italiano*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1966, pp. 632 ss.

²¹ A favore della tesi della presunzione del consenso MORTATI C., *Istituzioni*, e anche CONTINI G., *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 185.

dall'altro. Torna utile, allora, la distinzione tra popolo partecipante alla consultazione e popolo richiedente il *referendum*. I due ruoli dello stesso soggetto (quello richiedente e quello votante) non solo non coincidono, ma sono caratterizzati da una connotazione di popolo che varia quantitativamente e soggettivamente: non è possibile ridurre i cittadini ad una stessa collettività omogenea, così come non si può affermare che i cittadini che richiedono la consultazione coincidano precisamente con quelli che esprimeranno la loro opinione alle urne. Potrebbe tranquillamente realizzarsi l'ipotesi in cui venga richiesto il *referendum* (e quindi possa sembrare che il popolo sia in disaccordo con la delibera costituzionale) e questo abbia poi esito favorevole. Per questo motivo le fasi di richiesta e di votazione devono rimanere nettamente distinte e l'una non può giustificare asserzioni sull'altra.

Ad avallare la tesi per cui la mancata richiesta del *referendum* non significa tacito consenso del popolo, è giunta anche la sentenza n. 496/2000 della Corte costituzionale. Secondo la Corte, “nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche previste dall'art. 138 Cost.”²². La sentenza pone l'accento sull'eventualità del quesito referendario, sulla centralità della fase parlamentare nel procedimento di revisione costituzionale e sullo scopo dell'intervento del popolo, ossia quello di garanzia, di conferma o opposizione rispetto ad una volontà parlamentare che, in assenza dell'istituto referendario, consolida pienamente i propri effetti giuridici²³.

In conclusione, si può immaginare la dinamica intercorrente le maggioranze e il *referendum* come una sofisticata bilancia: laddove in seconda deliberazione non si giunga alla maggioranza qualificata dei due terzi, scatta la possibilità di compensare, di riequilibrare la bilancia con l'intervento – seppur eventuale – del popolo attraverso il *referendum*.

²² Sentenza della Corte Costituzionale 496/2000, cit., “Considerato in diritto” punto 1.

²³ *Ibidem*, la sentenza rimarca come “l'art. 138, 2° co., della Costituzione non solo prevede un *referendum* popolare sulla legge costituzionale come ipotesi meramente eventuale, [...] ma, ad impedire che l'intervento popolare sia svincolato dal procedimento parlamentare al quale soltanto può conseguire, circoscrive entro limiti temporali rigorosi l'esercizio del potere di iniziativa [...] la revisione costituzionale è in primo luogo potere delle camere. [...] il popolo interviene infatti solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta[...], in “Considerato in diritto” punto 4.2.

3.2 Il giudizio sull'ammissibilità del *referendum* costituzionale: diverse posizioni

Conviene trattare separatamente un ulteriore problema interpretativo attinente al giudizio sull'ammissibilità del *referendum* costituzionale. In dottrina sono presenti svariate posizioni con riguardo ai requisiti del quesito e, in particolar modo, alla conformazione dell'oggetto.

Innanzitutto, una posizione centrale all'interno del dibattito sull'ammissibilità del *referendum* costituzionale è ricoperta dalle ricadute che il presunto o possibile carattere della necessaria omogeneità dell'oggetto verrebbe a svolgere sul procedimento di revisione costituzionale.

Le sentenze della Corte costituzionale n. 16/1978 e n. 27/1981 stabiliscono che, affinché il *referendum* abrogativo (art. 75 Cost.) sia ammissibile, il quesito debba essere semplice, chiaro, omogeneo e inconfondibile poiché nel *referendum* "non è concepibile una risposta articolata", ma è richiesta "la nettezza della scelta" oppure l'"univocità della domanda", tale da evitare la "contraddittorietà del quesito proposto all'elettore"²⁴.

Una parte della dottrina²⁵ sostiene che il carattere omogeneo del *referendum* abrogativo dovrebbe valere, per le stesse ragioni, anche con riguardo al *referendum* costituzionale, trattandosi di esigenze riferibili a qualsiasi consultazione popolare²⁶.

In senso contrario si è parlato, con riguardo alla tesi appena riassunta, di una sorta di inversione logica, in quanto verrebbe trasferito all'istituto referendario *ex art. 138 Cost.* un carattere ritenuto necessario per quello abrogativo, la cui natura è assai differente. Si determinerebbe così un limite all'attività del legislatore costituzionale che la Costituzione non prevede, dovendosi ritenere il divieto di revisioni organiche un limite non implicito, ma esistente solo allorché venga esplicitamente previsto²⁷.

Più in particolare, è stato sostenuto che ciò che viene sottoposto al corpo elettorale non sarebbero i singoli contenuti della riforma, bensì la volontà di provvedere alla revisione; al popolo cioè non sarebbe chiesto di esaminare la proposta votata dal Parlamento nel suo specifico contenuto

²⁴ Si veda sentenza 27/1981 Corte cost., cit., "Considerato in diritto", punti 1-2.

²⁵ Si veda ad es. PACE A., *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Dir. pubbl.*, 1997, pp. 1140 ss., il quale sostiene che la Costituzione non prevede la possibilità di riforme "totali" o "disomogenee", ma legittima solamente quelle "puntuali" e "omogenee".

²⁶ Anche Einaudi, in *Assemblea Costituente*, riteneva che il sistema del *referendum* "avrà fortuna solo nel caso che le Camere propongano una sola riforma alla volta e in maniera chiara, in modo gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare". (Si veda resoconto stenografico seduta della prima Sezione del 15 Gennaio 1947, intervento on. EINAUDI, p. 138).

²⁷ Cfr. PANUNZIO S.P., *Le forme ed i procedimenti per l'innovazione*, in *La riforma costituzionale: atti del Convegno, Roma, 6-7 novembre 1998*, Padova, Cedam, 1999, pp. 36 ss.

normativo, ma nel suo inscindibile significato funzionale, per cui si tratterebbe inevitabilmente di una decisione generale, non frazionabile nei singoli contenuti²⁸.

Inoltre, è importante notare come anche il requisito di omogeneità previsto per il *referendum* abrogativo *ex art. 75 Cost.* non sia prescritto in Costituzione, ma sia il frutto di una interpretazione giurisprudenziale. Sembra allora forzato trasporre un requisito di origine giurisprudenziale all'interno del giudizio di ammissibilità del *referendum* costituzionale, non solo poiché non si ha una pronuncia della Corte in materia, bensì poiché, dal punto di vista del diritto positivo, il requisito di omogeneità risulta estremamente debole.

Dal punto di vista pratico si rileva poi come, in certe condizioni, una revisione debba essere necessariamente di tipo organico e come spesso la legge di revisione costituzionale sia il frutto di un compromesso tra le varie parti, per cui introdurre il requisito della omogeneità porrebbe problemi tali da rendere non realistica la sua realizzazione²⁹.

Un ultimo punto rimane ambiguo: coincidendo il quesito referendario con il testo votato dal Parlamento, non si capisce per quale motivo i parlamentari possano esprimersi su un testo unico e disomogeneo, mentre una tale possibilità sia da negare ai cittadini. O chi afferma che il requisito di omogeneità debba esser previsto anche per il *referendum* costituzionale ritiene che i membri delle Camere siano dotati di capacità conoscitive e intellettive maggiori rispetto a quelle dei cittadini, tali da permettergli un migliore discernimento su un testo disomogeneo, oppure si deve respingere la necessità e l'essenzialità dell'omogeneità del quesito referendario, che pare marcata da forti accezioni elitistiche e discriminanti, elaborazioni di un'antica concezione liberale³⁰ della politica, che esalta agiograficamente la classe dirigente rispetto al popolo che, invece, va guidato ed eterodiretto.

²⁸ Cfr. SALERNO G., *Il referendum*, Padova, Cedam, 1992, pp. 116-117.

²⁹ Si veda PANUNZIO S.P., *Le forme ed i procedimenti*, p. 38, il quale indica come esempio quello di una modifica in senso presidenziale della forma di governo, la quale porterebbe, a suo giudizio, come quasi indispensabile il contemporaneo rafforzamento del sistema delle autonomie e dello statuto dell'opposizione parlamentare.

³⁰ Il termine intende richiamare il modo in cui viene qualificata la classe politica liberale che governava l'Italia nel periodo a cavallo tra il XIX e XX secolo.

4. Le deroghe alla ordinaria disciplina di revisione costituzionale ex art. 138 Cost.

Le leggi costituzionali 6 Agosto 1993 n. 1 e 24 Gennaio 1997 n. 1 costituiscono due casi di utilizzo della legge costituzionale in funzione distinta dalla legge di revisione costituzionale, al fine non già di inserire direttamente nel testo della Carta modifiche della Costituzione stessa, quanto di consentire a provvisorie e straordinarie regole procedurali di riscrivere la Parte II della Costituzione.

La prima novità contenuta nelle ll. costt., già rinvenibile nei rispettivi titoli³¹, è l'istituzione di una Commissione bicamerale che unifica in fase referente il procedimento di Camera e Senato. Oltre a costituire un elemento originale rispetto alla storia parlamentare italiana, istituire una Commissione bicamerale in deroga alla previsione di una commissione referente in seno a ciascuna delle due Camere sembra contrastare anche con l'art. 72 Cost., il quale prevede, al primo comma, che "ogni disegno di legge, presentato ad una Camera, è secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa[...]". Anche se al terzo comma del medesimo articolo si ammette la possibilità di deferire a generiche "Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari" l'esame e l'approvazione dei disegni di legge, pare che il disposto dell'art. 72 Cost. alluda sì ad una certa libertà di organizzazione dell'*iter* legislativo, ma sempre rivolta al principio del bicameralismo paritario, per cui l'*iter legis* procede su due binari paralleli.

Inoltre, nel momento in cui il Comitato – formato dal Presidente della Commissione bicamerale, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i gruppi (art. 1, settimo comma, l.cost. 1/93 e art. 3, secondo comma, l.cost. 1/97) – parteciperebbe alla discussione in Assemblea, si verrebbe a creare una situazione assolutamente eccezionale, sia da un punto di vista giuridico, sia con riguardo alla prassi parlamentare di tutta la storia repubblicana: i senatori membri del Comitato prenderebbero parte alle sedute della Camera dei Deputati e, viceversa, i Deputati membri del Comitato figurerebbero quali soggetti attivi della discussione in Senato. La presenza e la partecipazione di senatori alle sedute della Camera e di deputati a quelle del Senato anche se appare, *prima facie*, una deroga irrisoria all'ordinaria procedura legislativa, a ben guardare risulta in forte odore di incostituzionalità (art. 71 Cost.).

³¹ Titoli delle leggi costituzionali: "Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale" (l.cost. 1/93); "Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali" (l.cost. 1/97).

Parte della dottrina³², con riferimento alla legge costituzionale n. 1/1997, rileva come la Bicamerale disponga di poteri certamente più ampi di quelli di una comune commissione permanente nel procedimento legislativo ordinario. Tra i tanti, spicca quello di decidere se trasmettere alle Camere un unico progetto di legge ovvero più progetti (art. 2, quarto comma, l. cost. 1/97).

Una ulteriore deroga alla procedura ordinaria di revisione costituzionale, contenuta in entrambe le leggi, è la disciplina limitativa della potestà di proporre emendamenti nel corso dell'intero procedimento di revisione, soprattutto in assemblea, nella fase successiva all'elaborazione del progetto – o dei progetti – di riforma costituzionale (art. 2, l. cost. 1/93 e artt. 2 e 3 l. cost. 1/97). Tali discipline derogano alle disposizioni regolamentari, rispettivamente art. 86, primo comma, reg. Camera e art. 100, terzo comma, reg. Senato, i quali prevedono una più permissiva disciplina circa la presentazione di emendamenti.

Sempre al fine di accelerare e semplificare l'*iter* legislativo, la legge costituzionale n. 1/1997 (art. 2, terzo comma) non ammette questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli³³. Nulla di simile, invece, nel disposto della l. cost. 1/1993. Una tale disposizione deroga alla ordinaria disciplina legislativa in quanto, gli artt. 93 reg. Senato, e 40 reg. Camera, prescrivono – come regola generale – che questioni pregiudiziali e sospensive possono essere proposte da un Senatore (o Deputato) prima che abbia inizio la discussione oppure, a certe condizioni anche durante la discussione³⁴.

La l. cost. 1/1997, prescrive il voto palese sia per la votazione in Commissione (art. 2, terzo comma), che in Assemblea (art. 3, terzo comma). Tale disposizione deroga al combinato disposto del secondo, quarto e settimo comma art. 113 del reg. Senato e agli artt. 49 e 51 reg. Camera, che invece ammettono, in modo condizionato, lo scrutinio segreto. A tal proposito, rendere sempre

³² CERVATI A. A., *Brevi riflessioni sull'uso di procedure straordinarie di revisione della Costituzione e sull'abuso delle leggi costituzionali in alcuni ordinamenti contemporanei*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, vol. 1, pp. 259-299.

³³ Per quanto concerne gli ordini del giorno diretti ad impedire il passaggio all'esame dell'articolo, l'art. 84 reg. Camera – che disciplinava la loro ammissibilità – è stato abrogato il 24 Settembre 1997.

³⁴ Per quanto riguarda il reg. Camera, l'art. 40, primo comma prevede che quando la discussione sia già iniziata, le proposte devono essere sottoscritte da dieci deputati in Assemblea e da tre in Commissione in sede legislativa. L'art. 93, primo comma, reg. Senato, invece, permette al Presidente del Senato di ammettere questioni pregiudiziali o sospensive anche nel corso della discussione qualora la presentazione sia giustificata da nuovi elementi emersi dopo l'inizio del dibattito.

obbligatorio lo scrutinio palese, tende ad assicurare una maggiore disciplina di gruppo, evitando il rischio di quelli che, in gergo parlamentare, sogliono chiamarsi “franchi tiratori”³⁵.

Sempre con riguardo alla sola l. cost. 24 Gennaio 1997 n.1, all'art.2, quarto comma, è previsto un termine entro cui la Commissione deve trasmettere alle Camere un progetto di legge. Per quanto riguarda tale prescrizione, ineccepibile tanta la sua peculiarità, basti ribadire che in nessuna norma, di qualsiasi rango, è previsto un limite entro cui vada presentato un progetto di legge costituzionale. Lo stesso senatore popolare Leopoldo Elia, dichiarò il suo disappunto riguardo “all’idea di porre un termine finale ai lavori del Parlamento sulle riforme, perché su un tema così importante non è possibile porre vincoli di tempo se non quelli della fine della legislatura”³⁶. È vero che l'art. 81 reg. Camera prescrive un termine di due mesi per la conclusione dei lavori della Commissione in sede referente, ma certamente non obbliga la Commissione a presentare un progetto nonostante l'incompletezza del proprio operato.

Un ulteriore elemento derogatorio attiene alla votazione finale, nell'ipotesi in cui siano stati presentati più progetti di revisione costituzionale. In quel caso, infatti, l'Assemblea, dopo aver approvato articolo per articolo e con due successive deliberazioni i progetti di legge costituzionale, passerà direttamente alla votazione finale sul complesso degli articoli di tutti i progetti (art. 3, quarto comma, l.c. 1/97). Nulla di simile è previsto non solo nel testo dell'art. 138 Cost. – lasciando quindi alludere, laddove non specificato, che valgano le discipline riguardanti l'iter legislativo ordinario – bensì anche nei disposti regolamentari di Camera e Senato in cui, rispettivamente agli artt. 97 ss. e 121 ss., è riportato il “disegno (singolare) di legge costituzionale”.

Un motivo per cui i regolamenti parlamentari si riferiscono a ogni “disegno di legge costituzionale” e non a plurimi progetti è forse la constatazione che nemmeno in Assemblea Costituente si volle disciplinare una fattispecie rischiosa agli occhi del Costituente, ovvero quella di procedere a una revisione totale della Carta attraverso una unica procedura di revisione, preferendo, invece, che le revisioni dovessero essere puntuali e corrisposte ciascuna ad una singola procedura³⁷.

³⁵ CERVATI A. A., *Brevi riflessioni*, 2, p. 263, nota 5.

³⁶ ELIA L., *Bicamerale, nessun termine*, in *Corriere della Sera* del 27 Luglio 1996, cit.

³⁷ Vedasi resoconto stenografico della seduta 15 Gennaio 1947 della prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione sul *Portale Storico* del sito internet della Camera dei Deputati (www.camera.it), p. 137, intervento Presidente TERRACINI, il quale, nel rispondere alla proposta di distinguere la revisione totale della Costituzione da quella parziale, affermò che ci si dovesse limitare all'ipotesi di una revisione parziale. Anche se una revisione parziale non è incompatibile con la presentazione di più progetti di legge, l'*animus* con cui i Costituenti disciplinarono la procedura di revisione della Costituzione non fu certamente quello di acconsentire ad ampi stravolgimenti della Carta, soprattutto senza distinguere una singola procedura per ogni singolo progetto. Parimenti, a p. 138, intervento EINAUDI (vedi nota 82). Di parere conforme anche ELIA L., *Cinquantanove anni dopo*, in *Astrid*

Nella statuizione dell'art. 3, l. cost. 1/1997 è rilevabile un "patto di riassicurazione" concluso tra le forze politiche, nessuna delle quali voleva correre il rischio di veder approvato un progetto fondamentale per altri e, invece, respinto il proprio³⁸.

Le ultime due deroghe all'ordinaria procedura di revisione costituzionale, entrambe contenute in ambedue le leggi costituzionali n. 1/1993 e n. 1/1997, hanno ad oggetto l'approvazione in seconda deliberazione con la sola maggioranza assoluta e il *referendum* obbligatorio.

L'art. 3, l. cost. 1/1993 prevede che il progetto di legge costituzionale è approvato da ciascuna Camera in seconda deliberazione, ad intervallo non minore di tre mesi dalla prima, a maggioranza assoluta dei componenti. Un analogo contenuto è previsto anche nell'art. 3, quarto comma, l.c. 1/1997. La deroga risiede, lapalissianamente, nel contrasto con il disposto del dettato costituzionale, il quale, all'art. 138 Cost., tra i modi possibili di approvazione della legge, ammette la votazione nella seconda deliberazione di entrambe le Camere a maggioranza dei due terzi.

Per quanto invece concerne il *referendum*, la l. cost. 1/1993 contiene una sola deroga, ovvero l'obbligatorietà dell'istituto; mentre nella l. cost. 1/1997 è aggiunta anche la previsione di un *quorum* pari alla maggioranza dei cittadini aventi diritto di voto. La deroga, in questo caso, è sempre all'art. 138 Cost., il quale nel disciplinare l'istituto referendario non stabilisce un numero sotto al quale la consultazione non è valida. Inoltre, la legge 25 Maggio 1970 n. 352, "Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo", all'art. 24 – relativo alle condizioni a cui l'Ufficio centrale può procedere alla proclamazione dei risultati del *referendum* – non cita alcun *quorum*.

Con il *referendum* obbligatorio si chiude la lista di deroghe contenute nelle leggi costituzionali n. 1/1993 e n. 1/1997 dirette sinergicamente a snellire il procedimento di revisione costituzionale ordinario, avvertito dalla classe politica inadeguato a raggiungere quelle riforme costituzionali che, ancora negli anni novanta, esitavano ad arrivare.

rassegna, 30 giugno 2006, n. 32, (anno 2, n.12), il quale ritiene che le riforme organiche, intese come "grandi riforme" globali, paiono difficilmente inquadrabili entro il processo di revisione disegnato dall'art. 138 Cost. e proprio per questo debbono ritenersi escluse, in quanto portano al risultato di una Carta "nuova" che si sostituisce alla "vecchia".

³⁸ MORETTI R., *Rubrica parlamentare*, in *Il Foro italiano*, Bologna, Zanichelli, 1998, V, p. 130.

4.1 La XVII legislatura e il Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali

Un esempio recentissimo di tentativo di istituire una procedura di revisione costituzionale in deroga all'art. 138 Cost. è il disegno di legge costituzionale "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali". Approvato dal Senato in seconda deliberazione il 23 Ottobre 2013 a maggioranza relativa, è formalmente fermo in esame in Commissione alla Camera dal 21 Novembre dello stesso anno, ma, di fatto, si tratta di un percorso ormai abbandonato³⁹.

La peculiarità di questo disegno di legge è che, una volta approvato con la maggioranza assoluta alla Camera (vi erano le condizioni per raggiungerla), ci sarebbe stata la possibilità di approvare una legge costituzionale dal contenuto derogatorio all'art. 138 Cost. mediante *referendum* (ove l'esito fosse stato positivo). Questa fattispecie avrebbe permesso di sondare il parere del popolo circa l'ammissibilità di deroghe alla procedura ordinaria di revisione costituzionale.

Nonostante l'impossibilità di ripercorrere in questa sede la dettagliata disciplina del disegno di legge costituzionale, è indubbio che si tratti di una procedura speciale di revisione costituzionale⁴⁰.

Di fatti, le analogie con le leggi costt. n. 1/1993 e n. 1/1997 non sono poche: il carattere bicamerale della fase referente, l'oggetto della riforma (con l'esclusione della legge elettorale per quanto previsto dalla l. cost. 1/97), l'inammissibilità di questioni pregiudiziali, sospensive o proposte di non passaggio all'esame degli articoli, termini perentori che vincolano i lavori sia in Commissione/Comitato che in Assemblea, una disciplina stringente per quanto riguarda il potere di

³⁹ L'uscita di Forza Italia dall'area di maggioranza a sostegno dell'esecutivo guidato da Enrico Letta e l'ostruzionismo del Movimento Cinque Stelle sono state la cause del fallimento del progetto. Il capogruppo alla Camera di Forza Italia, l'on. Renato Brunetta, il 26 Novembre 2013 annunciava: "Lo dico con molto rammarico, oggi sulla politica economica si è consumato un totale fallimento. Ci dispiace, ma questo rapporto non può continuare. E questa nostra decisione di non collaborare sulla legge di stabilità non può non avere effetti" sulla tenuta delle larghe intese. "Ritiriamo la nostra delegazione dalla maggioranza". Si ricorderanno i deputati del Movimento Cinque Stelle sul tetto di Montecitorio protestare contro il disegno di legge costituzionale in esame. Essi esposero un grande striscione in cui si leggeva "La Costituzione è di tutti". Nel frattempo, a piazza San Silvestro (Roma), sempre i deputati del Movimento Cinque Stelle distribuivano volantini e t-shirt per "dire no" al disegno di legge. Si veda, ad es., *M5S, dodici parlamentari occupano il tetto di Montecitorio: "Non ce ne andiamo"*, in *Il Corriere della sera* (www.corriere.it), 6 Settembre, 2013, oppure *INDINI A., Assalto grillino a Montecitorio: occupato il tetto della Camera*, in *Il Giornale* (www.ilgiornale.it), 6 Settembre 2013.

⁴⁰ Ad avallare questa posizione, oltre agli elementi stessi del testo, giunge anche la dichiarazione dell'on. Sisto, Presidente della Commissione in fase referente presso la Camera dei Deputati, il quale afferma "[...]il disegno di legge delinea una procedura speciale per la revisione costituzionale, derogatoria del procedimento di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138 della Costituzione, conformemente ai Comitati o Commissioni parlamentari istituiti dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1 e dalla legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1". Si legga l'intervento Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati sul sito www.camera.it/leg17/, cit., p. 21.

emendamento e il voto palese (prescritto nella sola l. cost.1/97).

Gli elementi originali rinvenibili nel testo sono invece: il termine di diciotto mesi entro cui concludere i lavori, l'omogeneità, autonomia e coerenza dei progetti di legge presentati alle Camere, il decorso di quarantacinque giorni, invece che tre mesi, intercorrente le due deliberazioni di ciascuna Camera e la possibilità di indire il *referendum* anche nel caso si giunga ad approvare, in seconda deliberazione, il progetto con la maggioranza qualificata.

Questo disegno di legge costituzionale, anche se rimangono ignote le sue sorti, ha sicuramente limitato la specialità della procedura da esso disciplinata rispetto alle passate esperienze degli anni novanta, strozzando meno il procedimento parlamentare, la discussione e l'espressione del popolo. Ciononostante, il fatto che ancora una volta si siano predilette strade derogatorie all'art. 138 Cost. significa che qualcosa di congenito nell'articolo stesso non permette una piena espletazione delle sue funzioni, trovandosi nuovamente scavalcato da procedure non previste la cui rispondenza alla Costituzione è disputata.

5. Le procedure derogatorie di revisione costituzionale: la ricerca dell'equilibrio nel pensiero di Alfonso Di Giovine

Le argomentazioni a favore della inadeguatezza della procedura di revisione *ex art. 138 Cost.* possono essere le più svariate. Molti studiosi⁴¹, ad esempio, non ritengono possibile giungere ad un'ampia riforma mediante la disciplina dell'art. 138 Cost., poiché maggioranze così larghe possono raggiungersi solo su singole questioni e puntuali revisioni. La scarsità di riforme costituzionali nella storia parlamentare italiana sembra un dato a prova di questa tesi.

Per esprimere un giudizio su procedure derogatorie all'art. 138 Cost., Di Giovine si sofferma su alcuni elementi caratterizzanti le esperienze delle Bicamerali. Ne distingue due tipi: quelli che si discostano completamente dalla procedura ordinaria e quelli che, invece, possono esser frutto di diverse interpretazioni del testo costituzionale.

Per quanto concerne i primi, egli individua da un lato l'istituzione di una Commissione bicamerale referente, la cui attività bypassa le ordinarie procedure parlamentari della fase istruttoria

⁴¹ Si veda ad es. BETTINELLI E., *La Costituzione quarant'anni dopo*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 13; PANUNZIO S.P., *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quad. Cost.*, 1992, p. 553.

dell'*iter* legislativo e dall'altro l'esclusione aprioristica di un procedimento interamente parlamentare nella previsione del *referendum* obbligatorio cui, nel caso della l. cost. 1/1997, si condizionano gli effetti al raggiungimento del *quorum*.

Lo stesso autore si sofferma poi su due criteri di confronto tra l'art. 138 Cost. e le ll. costt. 1/1993 e 1/1997: il primo attinente al grado di rigidità delle due diverse discipline; il secondo ai rapporti tra democrazia diretta e rappresentativa.

Il primo confronto muove dall'assunzione che l'intenzione del Costituente fosse quella di garantire il medesimo livello di gravosità a tutte le fattispecie che conducono alla promulgazione di leggi di revisioni della Costituzione, realizzando un ragionevole equilibrio tra istanze di innovazione e di conservazione. Si volle garantire che il consenso alla base delle modifiche delle norme supreme della Repubblica fosse compreso tra la maggioranza qualificata raggiunta in sede parlamentare e la maggioranza assoluta (avallata dall'esito favorevole della consultazione popolare o dalla sua mancata richiesta). Mentre per confermare il testo costituzionale, invece, si prescrisse che il dissenso emergente dalla volontà contraria alla riforma fosse compreso tra la maggioranza assoluta di almeno una delle due Camere e una minoranza delle due Camere superiore a un terzo e avallata dall'esito negativo del *referendum*.

Per quanto riguarda la disciplina prevista dalla l.c. 1/1997⁴², il consenso minimo sufficiente e necessario per dar luogo all'innovazione costituzionale è dato dalla somma necessaria di tre elementi: la maggioranza assoluta in entrambe le camere in seconda deliberazione, l'esito favorevole della consultazione, la cui partecipazione deve essere pari o maggiore alla metà più uno degli elettori.

Al contrario, il consenso minimo per impedire modifiche della Carta sono alternativamente il non raggiungimento in seconda deliberazione della maggioranza assoluta, l'esito sfavorevole del *referendum* e il non raggiungimento del *quorum*.

Di Giovine tenta di costruire un giudizio sulla legittimità di procedure straordinarie di revisione costituzionale comparando la tipica gravosità dell'*iter* ex art. 138 Cost. e quella

⁴² Si considera la l.c. 1/97 poiché prevede, oltre al *referendum* obbligatorio (previsto anche dalla l.c. 1/93), anche un *quorum* partecipativo che permette una analisi delle legittimità di deroghe all'art. 138 Cost. più accentuata e approfondita.

caratterizzante la procedura derogatoria, al fine di indagare se il nuovo equilibrio su cui poggia la procedura speciale rispetta i parametri di gravosità insiti nella procedura ordinaria.⁴³

Il primo elemento che lede la gravosità della procedura prevista dalla legge costituzionale n.1 del 1997 è la deroga al principio generale della separatezza delle due Camere e dell'esercizio parallelo della loro funzione legislativa. Ciò che va allora ricercato è se la l. cost. n. 1/97 riesca, mediante altri elementi, a compensare questo sbilanciamento della gravosità della disciplina di revisione.

L'analisi può partire valutando l'esclusione dell'ipotesi di un percorso interamente parlamentare, quale quello previsto dall'art. 138 Cost. nel caso si giunga in seconda deliberazione ad approvare la legge costituzionale con la maggioranza qualificata in entrambe le camere. Si nota come questa previsione non sembri compromettere la gravosità del procedimento di revisione, dato il carattere non necessario dell'*iter* esclusivamente parlamentare. Per quanto riguarda invece le ricadute sul senso politico di una procedura che esclude la possibilità di evitare l'indizione del *referendum*, raggiunta la maggioranza dei due terzi, potrebbero esserci effetti deresponsabilizzanti nei confronti degli attori politici, che sarebbero tentati a desistere da un coinvolgimento di forze di opposizione e usare in maniera aggressiva il principio maggioritario.

La ricognizione dell'autore prosegue con l'esame del significato che ha la scelta di affidare, in ultima istanza, al verdetto del corpo elettorale la sorte della legge di revisione costituzionale. In questo caso pare inconfutabile l'aggravamento della procedura disciplinata dalla legge costituzionale n. 1/1997 rispetto a quella prevista dall'art. 138 Cost., considerando che, a parità di condizioni (maggioranza assoluta in seconda deliberazione) il primo prescrive sia il *referendum* obbligatorio sia il *quorum*, mentre il secondo ammette l'eventualità che si possa giungere, trascorsi i tre mesi entro cui i soggetti titolari del potere di invocare la consultazione non la richiedono, a una revisione della Costituzione con la sola maggioranza assoluta.

Si potrebbe dunque affermare che, alla base della procedura *ex lege* cost. 1/1997, vi sia una logica compensativa che riconduce comunque a uno stabile equilibrio la gravosità della procedura di revisione costituzionale: meno potere al Parlamento e più al popolo. Allo stesso modo si può intendere la logica dell'art. 138 Cost.: grande potere al Parlamento – inattaccabile se raggiunta la maggioranza qualificata – e grande potere al corpo elettorale in sede decisionale⁴⁴.

⁴³ DI GIOVINE A., *Note sulla legge costituzionale n.1 del 1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, p. 529.

⁴⁴ Vedasi *Note sulla l.c. 1/97*, pp. 529 ss.

Un'ulteriore logica compensativa caratterizzante la disciplina di revisione della l. cost. n. 1/1997 si sostanzia nella distribuzione del potere decisionale: una volta reso necessario il momento popolare, si è voluta condizionarne l'efficacia con un numero minimo di partecipanti⁴⁵.

Parimenti, logiche di riequilibrio possono rinvenirsi in altre scelte del legislatore del 1997: quella della legge unica e dell'unico *referendum* anche in caso di differenti progetti di legge costituzionale (art. 4, l. cost. 1/97) sottende la tesi per cui l'operazione parlamentare è sì sottoposta a *referendum* obbligatorio, ma unico, diminuendo in questo modo le potenzialità decisionali del corpo elettorale.

Infine, nonostante vi sia stato uno spostamento del baricentro del rapporto tra democrazia rappresentativa e diretta verso quest'ultima, per quanto concerne la gravosità della procedura straordinaria di revisione (prima causa della rigidità della Costituzione), si può affermare che gli elementi di indebolimento presenti nella legge n. 1/1997 sono compensati da elementi di potenziamento della fase di controllo popolare in sede referendaria. "Non sembra alterato l'equilibrio tra *chance* che, seguendo l'una o l'altra normativa, hanno di farsi valere i sostenitori e gli oppositori dell'innovazione costituzionale"⁴⁶.

Tale ricostruzione, nel giudicare l'ammissibilità di procedure derogatorie all'art. 138 Cost., non si sofferma su quanto positivamente previsto dalla norma che disciplina la revisione costituzionale, bensì sul fatto che il grado di gravosità della procedura rimanga sostanzialmente inalterato e che non sia di conseguenza minato il carattere rigido della Costituzione. In un gioco di pesi e contrappesi, di equilibri e di spostamento di baricentro, la tesi di Di Giovine sembra superare limitate analisi positive e permettere un'interpretazione snella e più malleabile del disposto dell'art. 138 Cost.

⁴⁵ Note sulla l.c. 1/97, p. 534.

⁴⁶ Note sulla l.c. 1/97, cit., p. 535.

5.2 Sergio P. Panunzio: l'innovazione costituzionale e le condizioni necessarie per l'ammissibilità di deroghe all'art. 138 Cost.

Sergio P. Panunzio, rimarcando il ruolo fondamentale dell'innovazione costituzionale per la sopravvivenza delle Costituzioni rigide, giunge a definire ammissibili, a certe condizioni, procedure speciali di revisione costituzionali⁴⁷.

Egli ritiene che i problemi che pone un procedimento di revisione speciale si possono riassumere in tre interrogativi. Il primo: una legge costituzionale approvata mediante la procedura dell'art. 138 Cost. può derogare a quest'ultimo prevedendo – *una tantum* – un procedimento di revisione diversa? Il secondo: in caso affermativo, la legge costituzionale incontra dei limiti di validità per quanto concerne l'istituzione di un procedimento speciale di revisione? Se sì, quali sono? Infine si domanda se questi limiti siano stati rispettati dalla l. cost. n. 1/1997, tema che a noi interessa meno, volendoci soffermare sulle deroghe in generale⁴⁸.

Per quanto concerne il primo quesito, l'autore ritiene che istituire un ulteriore "tipo" di legge costituzionale avente procedimento e "forma" eterogenee rispetto all'art. 138 Cost., ma caratterizzata dalla medesima forza sia ammissibile e non costituisca, di per sé, un motivo di invalidità della legge costituzionale. Egli crede che le leggi costituzionali possano "rompere" con la Costituzione, derogando ad essa senza però modificarla stabilmente, che l'art. 138 Cost. non sia un tabù e che possa essere, oltre che revisionato, anche derogato⁴⁹. Determinate condizioni, però, vanno poste alla procedura speciale di revisione: questa non può aggirare o tradire l'art. 138 Cost. nel suo contenuto fondamentale⁵⁰.

Il nucleo fondativo essenziale della Costituzione è certamente sottratto al potere costituito di revisione e, con altrettanta certezza, si può affermare che l'art. 138 Cost. faccia parte di quel nucleo. Ma non ve ne fa parte l'intera disciplina dell'articolo. Richiamando l'insegnamento di un'autorevole dottrina⁵¹, conviene ricordare come la parte immodificabile dell'art. 138 Cost. sia rappresentata dal principio stesso di rigidità che a sua volta consiste nei requisiti minimi necessari

⁴⁷ PANUNZIO S. P., *Le forme ed i procedimenti per l'innovazione*, in *La riforma costituzionale: atti del Convegno, Roma, 6-7 Novembre 1998, Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, Cedam, 1999.

⁴⁸ Cfr. *Le forme ed i procedimenti*, p. 30.

⁴⁹ Cfr. *Le forme ed i procedimenti*, p. 31.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Si veda MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, tomo II, p. 1245.

alla rigidità della Carta. Il che significa che suscettibili di revisione sono tutti quegli elementi che non compromettano la gravosità della procedura e, quindi, la rigidità della Costituzione.

Si può ora passare al secondo interrogativo: quali limiti vanno imposti alla procedura speciale di revisione costituzionale con riferimento al ragionamento appena esposto?

I requisiti minimi ed essenziali che non possono essere scalfiti sono il carattere parlamentare del procedimento, che concorre a garantire la necessaria ponderazione della decisione alla base della revisione, e la tutela delle minoranze, assicurata dalla maggioranza qualificata, ovvero da quella assoluta congiuntamente al *referendum* facoltativo⁵². Queste sono le coordinate che devono guidare il giudizio di ammissibilità di deroghe all'art. 138 Cost..

Per comprendere meglio questo modo di intendere la legittimità di procedure speciali di revisione costituzionali, risulta utile ripercorrere rapidamente il giudizio che l'autore dà della legge costituzionale n. 1 del 1997.

Il carattere parlamentare della l. cost. n. 1/1997 non è di per sé diminuito, ma anzi, è accentuato da un *referendum* obbligatorio che ha essenzialmente lo scopo di legittimare la decisione parlamentare. Ciò che viene sacrificato è il carattere bicamerale del procedimento, nettamente ridotto dall'istituzione della Commissione bicamerale. Inoltre, l'esigenza di forte ponderazione delle scelte legislative è fortemente sacrificata dall'unificazione della fase referente in Commissione, dai numerosi termini, divieti di questioni pregiudiziali o sospensive, anche in prima deliberazione. Emblematica è la votazione unica sul complesso dei progetti di legge costituzionale (art. 3, quarto comma, l.c. 1/97), espressione del "patto di riassicurazione" tra le forze politiche di cui si è parlato sopra⁵³.

Un altro elemento che svilisce la fase parlamentare e soprattutto la discussione in aula è la presentazione, da parte della Bicamerale, di un progetto di legge costituzionale composto da un solo articolo. Oltre che a violare lo stesso art. 3, quarto comma, della legge costituzionale 1/1997⁵⁴, esso incrina il nesso essenziale tra discussione e votazione, facendo così perdere di senso il procedimento⁵⁵. Traspare, in questo caso, la chiara volontà delle forze politiche di rendere

⁵² Cfr. *Le forme ed i procedimenti*, pp. 32-33.

⁵³ Cfr. MORETTI R., *Rubrica parlamentare*, in *Il Foro italiano*, Bologna, Zanichelli, 1998, V, p. 130.

⁵⁴ Tale articolo prevede che l'approvazione del progetto (o dei progetti) avviene "articolo per articolo".

⁵⁵ In tal senso, MANETTI M., *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 405 ss.

impermeabile il testo ad eventuali apporti della discussione, al fine di garantire il più possibile la stabilità del patto iniziale⁵⁶.

Per quanto riguarda, invece, la tutela delle minoranze, è chiaro come il richiedere l'approvazione della legge costituzionale con la sola maggioranza assoluta, accompagnata da un *referendum* obbligatorio, faciliti l'accordo tra i partiti. Non vi è più, in questo modo, la spinta a raggiungere la maggioranza dei due terzi per evitare il rischio di una sconfessione da parte del *referendum*. La l. cost. n. 1/97, e qualsiasi procedura che preveda una consultazione obbligatoria, risolve l'istituto referendario in senso plebiscitario, riducendo sostanzialmente il tasso di rigidità⁵⁷.

Peraltro, si ritiene che un *referendum* come quello previsto dalla l. cost. 1/1997 non sia incompatibile con la revisione costituzionale⁵⁸, specie se si tratta di revisioni organiche della Costituzione. Il problema del caso in analisi è il contrasto tra il *referendum* facoltativo e a tutela delle minoranze *ex art. 138 Cost.* e quello obbligatorio plebiscitario *ex l.c. 1/1997*.

Il giudizio complessivo dell'autore mette in dubbio la costituzionalità della procedura adottata nell'esperienza della Bicamerale D'Alema, ma la sua apertura a deroghe all'art. 138 Cost. è una tesi che supera l'esperienza particolare delle Commissioni bicamerali degli anni novanta e che si aggiunge al ricco bacino di opinioni da cui possiamo attingere per giudicare l'ammissibilità di deroghe alla ordinaria procedura di revisione costituzionale.

6. Conclusioni

L'intento iniziale di questo lavoro era quello di far luce sulle posizioni che ritengono ammissibili deroghe all'ordinaria procedura di revisione costituzionale.

Dopo una critica ricostruzione degli istituti che compongono l'art. 138 Cost. e che caratterizzano dunque l'ordinario *iter legis* di revisione costituzionale, ci si è soffermati su alcuni casi particolari di procedimenti speciali di revisione: le leggi costituzionali n. 1/1993 e n. 1/1997 e il disegno di legge costituzionale del 2013. Si sono evidenziati gli elementi principali di tali provvedimenti, risaltando le rispettive differenze e, soprattutto, le deroghe al dettato costituzionale,

⁵⁶ Cfr. *Le forme ed i procedimenti*, p. 35.

⁵⁷ *Ibidem*, pp. 36 ss.

⁵⁸ Panunzio rileva come procedure che prevedono il *referendum* obbligatorio funzionino portando gli esempi di Spagna (art. 168 Cost.), Svizzera (artt. 118 ss. Cost.) e Austria (art. 44 Cost.), *Le forme e i procedimenti*, p. 36.

alle disposizioni regolamentari, e alle altre norme che disciplinano la revisione costituzionale e i suoi istituti, spesso – come si è visto – di dubbia legittimità.

Infine, si è cercato di proporre alcuni degli spunti più rilevanti del dibattito riguardante l'ammissibilità delle deroghe all'art. 138 Cost.: in particolare si è esposta la tesi di chi⁵⁹ ammette procedure straordinarie di modifica della Costituzione a condizione che non si violino i requisiti essenziali dell'art. 138 Cost., architravi della rigidità della Carta e di chi⁶⁰ ritiene che nel giudizio sull'ammissibilità o meno di vie alternative all'art. 138 Cost. si debbano considerare minuziosamente tutte le differenze e le modifiche in esse contenute, al fine di giudicare se la gravosità dell'*iter* è inferiore o superiore rispetto a quella prevista dalla procedura ordinaria.

La volontà di modificare la Costituzione, che caratterizza la storia italiana sin dalle origini della Repubblica, trascende la circostanza storico-politica: culminando negli anni ottanta e novanta, è ancora oggi persistente nella seconda decade del terzo millennio e lo sarà necessariamente finché il costituzionalismo non scomparirà. La forma di governo, la magistratura, lo stesso art. 138 Cost., l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, la revisione del bicameralismo perfetto sono tutti temi estremamente attuali.

Il monito che si può evincere da questo lavoro è che laddove non ci sia un'accessibile procedura che porti all'innovazione costituzionale, essa troverà altrove il modo di esprimersi, legittimandosi per il fatto stesso di essere adottata.

Una tesi diffusa nell'opinione pubblica è quella per cui l'accordo politico detenga sempre il primato rispetto al diritto e che quindi possa legittimare il suo contenuto autonomamente. Questa affermazione è fuorviante e dà adito ad una dannosa dialettica conflittuale. La soluzione a questa dicotomia risiede, a mio avviso, nella distinzione tra costituzione formale e costituzione materiale. La norma scritta non dovrebbe essere interpretata come un dogma inscalfibile, ma come imperfetta codificazione di un magma valoriale in continuo mutamento. E questa interpretazione, per forza di cose evolutiva, deve essere alla base di ogni giudizio di legittimità e costituzionalità. Non si vuole qui sostenere la vacuità della Costituzione formale, ma è virtù del giurista esperto distinguere e interpretare quando il valore protetto dalla lettera costituzionale viene rispettato e quando invece questo è completamente stravolto.

⁵⁹ Cfr. PANUNZIO S. P., *Le forme ed i procedimenti per l'innovazione*.

⁶⁰ Cfr. DI GIOVINE A., *Note sulla legge costituzionale n.1 del 1997*

La deroga all'art. 138 Cost. *lato sensu* sembra allora ammissibile, ma il cuore del dibattito rimane aperto e deve focalizzarsi minuziosamente sulla particolarità della deroga al fine di decretare la sua conformità all'*animus* della disposizione costituzionale.

L'ammissibilità di deroghe alla procedura di revisione costituzionale *ex art. 138* Costituzione di Luca Bellodi

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La doppia deliberazione come accolta dai regolamenti parlamentari e dalla prassi. 2.1 I limiti alla seconda deliberazione. 3. Il *referendum* costituzionale. 3.1 Il giudizio sull'ammissibilità del *referendum* costituzionale: diverse posizioni. 4. Le deroghe alla ordinaria disciplina di revisione costituzionale *ex art. 138* Cost. 4.1 La XVII legislatura e il Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali. 5. Le procedure derogatorie di revisione costituzionale: la ricerca dell'equilibrio nel pensiero di Alfonso Di Giovine. 5.1 Sergio P. Panunzio: l'innovazione costituzionale e le condizioni necessarie per l'ammissibilità di deroghe all'*art. 138* Cost. 6. Conclusioni.

ABSTRACT: L'ammissibilità di deroghe all'ordinaria procedura di revisione della Costituzione *ex art. 138* Cost. è una tematica dibattuta in dottrina. L'interpretazione di alcuni istituti caratterizzanti l'*art. 138* Cost. è sicuramente fondamentale per questo tipo di ricostruzione. Ragionare sulla doppia deliberazione; sui concetti di ciclo legislativo parziale e completo, sulla qualificazione dell'istituto referendario sono momenti centrali di questo dibattito.

Inoltre, riflettere sulle deroghe realmente praticate nella storia della revisione costituzionale può essere un tentativo euristico di delineare un criterio di ammissibilità, utile anche per giudizi futuri. Le ll. costt. n.1/1993 e n. 1/1997 e il ddl costituzionale "Istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali" rappresentano un ampio piano di lavoro su cui approfondire la nostra analisi.

Infine, i pensieri di A. Di Giovine e di S.P. Panunzio possono fornire spunti interessanti per ritenere ammissibili deroghe all'ordinaria procedura di revisione. Di Giovine tenta di costruire un giudizio sulla legittimità di procedure straordinarie di revisione costituzionale stabilendo se il nuovo equilibrio su cui poggia la procedura speciale rispetta i parametri di gravosità insiti nella procedura ordinaria. Panunzio, invece, rimarcando il ruolo fondamentale dell'innovazione costituzionale per le Costituzioni rigide, definisce ammissibili, a condizione che sia rispettato il nucleo fondativo del disposto costituzionale, procedure speciali di revisione.

La norma scritta non dovrebbe essere interpretata come un dogma inscalfibile. E questa interpretazione, per forza di cose evolutiva, deve essere alla base di ogni giudizio di legittimità e costituzionalità.

PAROLE CHIAVE: revisione costituzionale; ammissibilità deroghe; equilibrio; innovazione costituzionale.

ABSTRACT In doctrine it has been sparked a debate over the admissibility of derogations to ordinary revision procedure of the Constitution, enshrined in art. 138 Const. The interpretation of certain provisions contained in art. 138 Const. is fundamental for this particular type of analysis. Focusing on double deliberation, on partial or complete legislative cycle concepts, on referenda's essential features represent crucial moment of this debate.

Moreover, analyzing historical derogations to constitutional revision can be an heuristic attempt to draw an admissibility criterion, useful for future evaluations. The constitutional laws n. 1/1993 and n. 1/1997 and the constitutional bill "Istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali" are rich sources through which our analysis could be deepened.

Lastly, the valuable contributions of A. Di Giovane and of S. P. Panunzio can offer interesting viewpoints intended to argue the admissibility of derogatory disciplines. On the one hand, Di Giovane assumes that derogations are admissible only whether they comply with the complexity of ordinary procedure. On the other hand, Panunzio, remarking the fundamental role of constitutional innovation for rigid constitutions, defines as admissible, providing the respect of the core of the art. 138 Const., derogatory revision procedures.

The written norm should not be interpreted as an unchallenged dogma. This interpretation, which must be considered as evolutionary, is at the basis of every legitimacy and constitutionality judgment.

KEY WORDS: constitutional revision; admissibility derogations; balance; constitutional innovation.