



Dipartimento di Scienze Politiche
Corso di Laurea Triennale in Scienze Politiche

Tesi di Laurea in Istituzioni di diritto pubblico

**La procedura di revisione costituzionale in
deroga all'art. 138 Cost.**

Relatore:
Prof. Gian Candido De Martin

Candidato:
Luca Bellodi
Serial n. 068052

Anno accademico 2013/2014

*Al costituzionalismo e alla Costituzione.
A coloro che l'hanno teorizzata e a coloro che, nonostante tutto, si sforzano di applicarla.*

Desidero ricordare tutti coloro che mi hanno aiutato nella stesura della tesi con suggerimenti, critiche ed osservazioni: a loro va la mia gratitudine e la mia riconoscenza.

Ringrazio anzitutto il professor Gian Candido De Martin, Relatore, per aver indirizzato quello che era sempre stato un mero interesse e per avermi consigliato nella scelta dell'oggetto della mia tesi.

Un ringraziamento sincero va al dott. Giovanni Piccirilli, che mi ha seguito costantemente nella stesura del mio lavoro, proponendomi sempre interessanti spunti e minuziose critiche e senza il cui supporto questa tesi non esisterebbe.

Vorrei infine ringraziare le persone a me più care e soprattutto: i miei amici, che dai fondamentali supporti tecnici e grafici, alle parole di incoraggiamento hanno permesso la riuscita di questo lavoro; e i miei genitori, che con i loro impagabili sacrifici, mi permettono di studiare a Roma, culla della civiltà del diritto e fulcro della vita politica italiana.

Indice

Introduzione	5
1. La procedura di revisione costituzionale ex art. 138 Cost.. 7	
1.1. La titolarità dell'iniziativa	9
1.2. La doppia deliberazione, come accolta dai regolamenti parlamentari e dalla prassi.....	12
1.3. I limiti alla seconda deliberazione.....	18
1.4. Le maggioranze necessarie per l'approvazione della legge di revisione costituzionale e il <i>referendum</i>	25
1.5. Il <i>referendum</i> : alcuni problemi interpretativi.....	32
1.6. Il giudizio sull'ammissibilità del <i>referendum</i> costituzionale: diverse posizioni	37
2. Le deroghe all'ordinaria procedura di revisione costituzionale ex art. 138 Cost.....	41
2.1. La storia delle revisioni costituzionali in Italia: tre fasi.....	41
2.2. Brevi cenni storici sulle leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997 .	44
2.3. Le deroghe alla procedura di revisione costituzionale ordinaria contenute nelle leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997	49
2.4. La XVII legislatura: il Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali	56

3. Le deroghe all'art. 138 Cost. Un dibattito tra necessità e incostituzionalità	63
3.1. Le procedure derogatorie di revisione costituzionale: la ricerca dell'equilibrio nel pensiero di Alfonso Di Giovine	64
3.2. Sergio P. Panunzio: l'innovazione costituzionale e le condizioni necessarie per l'ammissibilità di deroghe all'art. 138 Cost.	71
3.3. Critica al formalismo avalutativo. Il problema delle "altre leggi costituzionali" secondo Angelo A. Cervati.....	74
3.4. Filosofia semplificante e democrazia decidente: minacce al costituzionalismo. Il monito di Gaetano Azzariti	79
Conclusioni	83
Allegati	86
Riferimenti bibliografici	94

Introduzione

“Un popolo ha sempre il diritto di riesaminare e riformare la propria Costituzione. È bene prevedere i tempi precisi in cui, in caso di necessità, tale revisione avrà luogo”. Queste le parole con cui Joseph-Emmanuel Sieyès concludeva i suoi *Preliminari della Costituzione*. Egli riteneva che, nonostante vi fosse il bisogno di una legge immutabile, “un’opera di mano d’uomo ha bisogno di restare aperta ai progressi della sua ragione e della sua esperienza”¹.

Al fine di garantire la stabilità della legge fondamentale di un ordinamento, è perciò indispensabile prevedere un meccanismo speciale di modificazione della stessa.

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.

La Costituzione della Repubblica Italiana è *rigida*: per riformarla, dunque, è previsto – dall’art. 138 Cost. – un preciso procedimento, *aggravato* rispetto al normale iter legislativo.

In questo lavoro ci si soffermerà sui casi in cui, al fine di emendare parti della Costituzione, si sono scelte strade diverse rispetto a quella tracciata dall’art. 138 Cost. e quindi derogatorie allo stesso. Dopo aver ricostruito dettagliatamente gli elementi essenziali dell’art. 138 Cost., analizzerò in particolare le leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997, entrambi istituendo una Commissione Bicamerale incaricate di riformare la Parte II della Costituzione.

Queste occasionali modifiche all’ordinario procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall’art 138 Cost. hanno dato origine ad accesi dibattiti dottrinali, senza essere tuttora pervenuti ad una conclusione univoca. Tanti sono coloro i quali sostengono l’inderogabilità assoluta e una rigorosa applicazione della procedura prevista dall’art. 138 Cost. e, quindi,

¹ Cfr. SIEYÈS J.E., *Opere e testimonianze politiche*, a cura di G. Troisi Spagnoli, Milano, Giuffrè, 1993, I, cit., p. 375.

l'incostituzionalità di riforme "organiche" della Costituzione, della previsione di tempi e maggioranze differenti rispetto a quelle previste nel suddetto articolo e di tanti altri aspetti facenti tutti parte delle leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997; altri, invece, ritengono che – purché il procedimento resti aggravato – deroghe all'art. 138 Cost. siano ammissibili.

Analizzerò nel dettaglio le tesi a supporto sia dell'una che dell'altra parte della dottrina, rimarcando i punti di maggior contrasto e le soluzioni rispettivamente auspiccate.

Nel primo capitolo si tratterà nel dettaglio la disciplina della procedura di revisione costituzionale vigente. Da una lettura del disposto dell'art. 138 Cost., con riferimento ai lavori preparatori, alla dottrina e alla prassi, si analizzeranno i principali problemi sorti in seno all'interpretazione degli istituti previsti dal dettato costituzionale, con particolare riguardo alla doppia deliberazione e al *referendum*.

Nel secondo capitolo si vaglieranno le leggi costituzionali derogatorie alla ordinaria procedura di revisione costituzionale con particolare attenzione alle ragioni e agli oggetti delle medesime deroghe.

Infine, nel terzo capitolo si ripercorrerà il dibattito dottrinale avente ad oggetto l'ammissibilità di deroghe *una tantum* al disposto dell'art. 138 Cost. e alla disciplina regolamentare dell'*iter legis* di revisione costituzionale.

1. La procedura di revisione costituzionale ex art.138 Cost.

Il modo migliore per giudicare la legittimità o meno di revisioni della Costituzione in deroga all'art. 138 Cost. è analizzare dettagliatamente il testo costituzionale ricostruendo la finalità della disposizione non solo come proposta e argomentata dal Costituente – operazione spesso tanto ardua quanto scivolosa – bensì, mediante una ispezione onnicomprensiva della lettera dell'art. 138 Cost., dei lavori preparatori, del contesto storico-politico del 1947 e di come questi elementi vadano interpretati alla luce del vigente ordinamento.

Il 20 Dicembre 1947 l'Assemblea Costituente approvava l'articolo 138 Cost. Il significato di questa disposizione può essere in qualche modo bivalente a seconda del punto di vista dal quale la si consideri. Sotto un profilo strettamente positivo l'art. 138 Cost. costituisce la causa della rigidità, diversificando la procedura per la revisione costituzionale rispetto al consueto iter legislativo. Sotto un profilo teleologico, invece, si può interpretare il medesimo articolo come risultato della volontà dei padri costituenti di attribuire un carattere rigido alla nostra Carta, prova ne è il suo inserimento nel Titolo VI relativo alle "Garanzie Costituzionali".

Anche la funzione di garanzia dell'art. 138 Cost. è duplice, assicurando allo stesso tempo la rigidità e la stabilità nel tempo delle norme costituzionali. Possiamo dire, infatti, che la stabilità di una norma è direttamente proporzionale alla complessità del procedimento necessario alla sua modifica.

I sistemi di revisione costituzionale possono essere assai eterogenei a seconda del tipo di partecipazione popolare, della diversità rispetto al procedimento legislativo ordinario, dell'organo titolare del potere di revisione e della sua coincidenza o meno con l'organo legislativo. Quest'ultimo criterio consente di giungere ad un'ulteriore distinzione. Nel caso cui l'organo legislativo sia lo stesso detentore del potere di revisione costituzionale, il procedimento risulterà necessariamente caratterizzato da elementi aggravanti quali, ad esempio: l'obbligo per l'ente revisionante di acquisire il parere vincolante o meno di un altro organo, l'approvazione a

maggioranze qualificate, due successive deliberazioni intervallate da un certo periodo di tempo, il rinnovo dell'organo legislativo, l'intervento del popolo mediante *referendum*, che può essere obbligatorio o facoltativo ovvero preventivo o successivo rispetto alla fase deliberativa.

Ad esempio, la quasi totalità delle costituzioni vigenti, con poche eccezioni (Regno Unito, Israele e Nuova Zelanda), prevede per la modifica della Costituzione procedure aggravate rispetto all'ordinario iter legislativo. Tale potere di revisione è generalmente affidato all'assemblea legislativa, con la richiesta di maggioranze qualificate (ad esclusione di Danimarca e Svezia).

Pochissimi sono i paesi in cui la volontà del popolo prende direttamente parte al momento costitutivo della legislazione costituzionale: in Germania, Finlandia, Lussemburgo, Belgio, Repubblica Ceca, Cipro, Ungheria, Portogallo e Paesi Bassi non è previsto in alcun modo il ricorso al *referendum* costituzionale.

In alcuni ordinamenti, quello spagnolo e belga ad esempio, al fine di garantire tempi adeguati di riflessione e di coinvolgere il corpo elettorale, è previsto, tra due deliberazioni, lo scioglimento dell'Assemblea².

Il sistema di revisione della Costituzione previsto dall'ordinamento italiano può essere definito misto, in quanto non rientra precisamente in alcuna delle versioni indicate.

L'organo titolare della revisione costituzionale è lo stesso organo al quale spetta la funzione legislativa ordinaria, ma l'approvazione delle leggi costituzionali avviene a seguito di una duplice deliberazione da parte di entrambe le Camere con intervallo non inferiore a tre mesi. Inoltre, in seconda deliberazione è necessaria la maggioranza assoluta dei membri delle Camere; in tal caso, iniziano a decorrere i tre mesi di tempo entro i quali un quinto dei membri di una Camera, un quinto dei Consigli Regionali o cinquecento mila elettori possono richiedere il *referendum*.

La differenza più lampante rispetto al *referendum* abrogativo disciplinato dall'art. 75 Cost. è quella di non prevedere alcun *quorum*: il

² Per una rapida panoramica sui diversi procedimenti di revisione costituzionale si veda GROPPI T., *La revisione della Costituzione commento all'art. 138 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Milano, UTET, 2006, pp. 2722 ss.

risultato ha efficacia se viene raggiunta la maggioranza dei voti validi³. Nel caso in cui in seconda deliberazione le Camere approvino il progetto a maggioranza dei due terzi dei membri, la legge è direttamente approvata⁴.

Possiamo distinguere quattro parti fondamentali dell'art. 138 Cost.: la titolarità dell'iniziativa, la doppia deliberazione delle Camere e l'intervallo di tempo non minore di tre mesi, le maggioranze necessarie all'approvazione della legge di revisione costituzionale e l'intervento del popolo mediante *referendum*.

1.1 La titolarità dell'iniziativa

La Corte Costituzionale ha più volte riconosciuto che la fase dell'iniziativa di leggi di revisione costituzionale non si discosta da quella prevista per il procedimento legislativo ordinario⁵.

Anche con riguardo alle leggi costituzionali si applicano gli artt. 71, 99 e 121 Cost. Sono dunque legittimate a presentare proposte di legge costituzionale il governo, ciascun parlamentare, il popolo, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, cinque consigli regionali per materie di loro interesse⁶.

³ Le differenze tra il *referendum* abrogativo e quello costituzionale possono essere ricavate dalla l. 352/1970 "Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo". Nel primo caso, oggetto del *referendum* è il quesito (abrogativo) del comitato promotore, mentre nel secondo caso è la stessa delibera legislativa. La data del *referendum* costituzionale è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione (art. 15). Per quanto concerne il *referendum* ex art. 75 Cost., le richieste di *referendum* devono essere depositate in ciascun anno dal 1 gennaio al 30 settembre (art. 32) e gli elettori verranno convocati in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno (art. 34). La medesima legge, all'art. 31, prevede che non possa essere depositata la richiesta di *referendum* abrogativo nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime, mentre il *referendum* costituzionale deve per forza di cose essere indetto entro i tre mesi successivi alla seconda deliberazione a maggioranza assoluta. Inoltre, peculiarità del *referendum* abrogativo è quella per cui se esso ha esito negativo, non può riproporre un quesito avente il medesimo oggetto prima che siano trascorsi cinque anni (art. 38).

⁴ Così CICCONE S. M., voce *Revisione Costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1989, vol. XL, 1, p. 136.

⁵ Corte Costituzionale, sentenze 256/1989, 470/1992, e 496/2000.

⁶ GROPPI T., *Commento all'art. 138 Cost.*, pp. 2709-10.

È interessante notare che quanto disposto nel primo comma dell'art. 130 del progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei Settantacinque prevedeva che gli unici soggetti titolari del potere di iniziativa di leggi di revisione costituzionale fossero il Governo e le Camere.

Dalla lettura degli interventi della seduta del 15 Gennaio 1947 della Sezione emergono opinioni contrastanti circa la titolarità del potere di iniziativa.

Il relatore Rossi, nell'esporre la sua proposta di articolo, sostiene che "Ogni proposta di modificazione della Costituzione può essere introdotta dal Governo, o per iniziativa parlamentare, secondo l'originaria procedura dei progetti di legge"⁷.

L'onorevole Mortati osserva, invece, che anche al popolo, oltre che al Governo e alle Camere, dovrebbe essere concesso il potere di iniziativa, al fine di attuare completamente il principio democratico. Ritiene opportuno che si scinda la fase di iniziativa in due momenti che andrebbero separati da un intervallo di tempo per garantire la ponderatezza e la reale necessità della modifica: il primo si concluderebbe con la presa in considerazione della proposta; il secondo terminerebbe con il voto di approvazione del progetto, il quale potrebbe passare, poi, all'esame parlamentare. L'opinione dell'on. Mortati si sostanzia nella sua proposta di articolo in cui si legge: "Alla revisione delle leggi costituzionali si procede su iniziativa del Governo, del Parlamento o di cinquecento mila elettori, e con presentazione di un progetto redatto in articoli"⁸.

L'on. Rossi fa però notare al collega Mortati che se la Costituzione deve rappresentare l'interesse generale dei cittadini italiani, non si capisce per quale motivo una minoranza di cinquecento mila elettori possa avere il potere di inaugurare un percorso di riforma della Costituzione o di obbligare le Camere a prendere in considerazione il loro progetto. Inoltre, i cittadini, anche privi del potere di iniziativa, avrebbero sempre la possibilità di

⁷ Cfr. resoconto stenografico 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), intervento on. ROSSI, cit., pp. 132-133.

⁸ *Ibidem*, intervento on. MORTATI, cit., pp. 134.

sollecitare un parlamentare a farsi carico delle loro istanze. Potrebbe anche malauguratamente accadere, esemplifica sempre l'on. Rossi, che "cinquecento mila elettori faziosi o estremisti propongano riforme al solo fine di intralciare i lavori parlamentari o per metter in agitazione il Paese"⁹.

Il Presidente Terracini nota, invece, che anche un singolo parlamentare potrebbe non rappresentare l'interesse generale ma, bensì, quello particolare e che quindi sia utile preveder un numero minimo di parlamentari che possano proporre un progetto di legge costituzionale¹⁰.

L'onorevole Tosato è dell'idea che il potere di proposta dovrebbe essere appannaggio esclusivo delle Camere e del Governo, unici soggetti in grado di accertare che la questione sia già entrata nella sensibilità di larghi strati della popolazione¹¹.

Al contrario, l'on. Mortati non ritiene le Camere, il Governo e nemmeno i partiti capaci di rappresentare la popolazione nella sua interezza ed è convinto della doverosità di concedere a quella massa di cittadini che non si sentono rappresentati dal Paese legale, di portare avanti le proprie richieste, soprattutto quelle di rango costituzionale¹².

Per quanto riguarda il Governo, espressione del potere esecutivo e quindi non rappresentante la volontà generale, alcuni non concordano nell'assegnare anche ad esso il potere di iniziativa, credendo che l'unico organo in grado di incarnare l'interesse generale sia il Parlamento¹³.

Durante la votazione, i membri della Sezione si espressero a favore dell'attribuzione del potere di iniziativa al Parlamento, al Governo, ma non al popolo; lasciandogli, invece, un potere di controllo – a determinate condizioni – sul progetto già approvato dalle Camere.

Tale disposizione scomparve poi dalla riformulazione dell'articolo attraverso l'emendamento Perassi, approvato il 3 Dicembre 1947, senza che, dalla lettura dei lavori preparatori, si possa dedurre il motivo dell'eliminazione.

⁹ *Ibidem*, intervento on. ROSSI, cit., p. 136.

¹⁰ *Ibidem*, intervento Pres. TERRACINI, p. 136.

¹¹ *Ibidem*, intervento on. TOSATO, p. 136.

¹² *Ibidem*, intervento on. MORTATI, p. 136-137.

¹³ *Ibidem*, ad es. intervento PICCIONI, p. 137.

Se anche i lavori preparatori non svelano le ragioni della espromissione del primo comma del art. 130 del progetto di Costituzione, la sola assenza nel testo dell'art. 138 Cost., di un preciso richiamo al potere d'iniziativa è sufficiente a tenere in considerazione le stesse regole che valgono per il procedimento legislativo ordinario¹⁴.

1.2 La doppia deliberazione, come accolta dai regolamenti parlamentari e dalla prassi

L'iter di formazione delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali consta di due successive deliberazioni da parte di entrambe le Camere con un intervallo non inferiore a tre mesi.

Può essere utile una breve ricostruzione delle ragioni che portarono i Costituenti all'adozione di questo tipo di garanzia.

L'on. Rossi, nella seduta pomeridiana dell'11 Novembre 1947 dell'Assemblea Costituente, riassume i motivi che portarono a escludere le differenti proposte discusse durante i lavori della Seconda Sottocommissione. I difetti che spinsero la Commissione a respingere il progetto da lui sostenuto e inizialmente forte del consenso di una larga parte dei membri della Sottocommissione (scioglimento delle Camere dopo la prima deliberazione e approvazione da parte della neo eletta Assemblea senza possibilità di emendamento) furono svariati.

In primo luogo non si ritenne conveniente che per modificazioni di piccola mole si ricorresse allo scioglimento delle Camere e neppure che per tali norme fosse previsto un procedimento di revisione costituzionale diverso e più agile.

In secondo luogo, l'on. Rossi porta a conoscenza dei membri dell'Assemblea il motivo per cui si reputò pericoloso costringere il Parlamento a sciogliersi prima della sua decadenza naturale: si sarebbero potuti in questo modo ritardare all'infinito riforme necessarie o urgenti, assecondando la vocazione ad autopertpetuarsi propria delle Camere elettive.

¹⁴ Si veda CICONETTI, voce *Revisione*, 2, pp. 136-137.

In terzo luogo, non apparì legittimo che un'Assemblea politica in via di scioglimento condizionasse al "sì" o al "no" una nuova Assemblea, successiva, espressione anch'essa della volontà popolare¹⁵.

L'on. Rossi mostra anche le ragioni per cui fu scartato il sistema che prevedeva, ai fini dell'approvazione di un progetto di legge costituzionale, la votazione a maggioranza qualificata dei due terzi o dei tre quinti: "nulla di più contrario, infatti, all'essenza stessa del principio maggioritario e niente di più politicamente pericoloso e ingiusto del caso in cui il venticinque o il trentatré per cento degli eletti possa insistentemente opporsi ad una riforma voluta dal settantacinque o sessanta per cento dei membri della Camera"¹⁶.

Allo stesso modo viene scartato il ricorso all'Assemblea Nazionale (organismo costituito dalle due Camere riunite in seduta comune), dopo esser stato inizialmente prospettato. Si volle evitare, infatti, di creare un terzo istituto politico, una terza Camera¹⁷.

Come si evince da questa ricostruzione, 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.

La maggioranza della dottrina sostiene che la mancata previsione, nell'art. 138 Cost., di disposizioni relative al procedimento da seguirsi nell'ambito delle due deliberazioni da parte di entrambe le Camere stia a significare che, in via di principio, il procedimento di formazione delle leggi costituzionali non si discosti dalla disciplina prevista dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari per le leggi ordinarie.

Esso, di fatti, 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 stabilite per i progetti di legge

¹⁵ Per un'analisi più dettagliata della proposta del relatore on. Rossi e delle critiche che incontrò all'interno della Sezione si veda il resoconto stenografico della seduta del 15 Gennaio 1947, in particolare gli interventi degli onn. NOBILE, EINAUDI, PERASSI, TOSATO, MORTATI E TERRACINI, pp. 133 ss.

¹⁶ Vedasi resoconto stenografico seduta pomeridiana 14 Novembre 1947 dell'Assemblea Costituente, intervento on. Rossi, cit., p. 2124.

¹⁷ Vedasi resoconto stenografico seduta 15 Gennaio 1947, proposta on. Tosato, p. 135.

ordinaria (art. 97 reg. Camera e art. 121 reg. Senato), mentre sanciscono, agli artt. 99 reg. Camera e 123 reg. Senato, le sole disposizioni previste per il procedimento ordinario che non sono applicabili nella seconda votazione¹⁸. L'analisi di tale procedimento può perciò limitarsi all'esame delle differenze positivamente previste, o implicitamente ricavabili, che intercorrono tra esso e il procedimento legislativo ordinario.

L'art. 138, primo comma, Cost., prevede che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali siano adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi. Alla base di questa disposizione giace la duplice finalità dell'art. 138 Cost.: assicurare un ragionevole grado di ponderatezza nell'approvazione delle leggi costituzionali e di evitare che esse possano essere il risultato di maggioranze temporanee e occasionali.

In dottrina sono presenti due filoni interpretativi relativi al significato da attribuire al disposto dell'art. 138 Cost. per quanto concerne l'intervallo non minore di tre mesi che deve intercorrere tra le due votazioni: 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 – che ritiene il principio dell'alternatività più conforme ai principi di logica giuridica e di parità dei due rami del Parlamento¹⁹.

Il principio di alternatività, come nota Cicconetti, consente innanzitutto che una Camera non proceda alla seconda deliberazione senza conoscere l'orientamento dell'altra²⁰e, inoltre, permette di evitare tutta una serie di possibili inconvenienti a cui potrebbe portare un'interpretazione consecutivista.

¹⁸ Cfr. CICCONE, voce *Revisione*, 2, p. 139.

¹⁹ A favore del principio dell'alternatività CICCONE S.M, voce *Revisione*, 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.

²⁰ In particolare, si veda MORTATI, *Concetto, limiti*, 1952, pp. 61 ss.

Si ovvia *in primis* il raddoppio dell'intervallo tra le due votazioni, che, prevedendo che l'altra Camera possa giungere alla prima votazione solo dopo che l'altra le abbia terminate entrambe, potrebbe arrivare a sei mesi – arco di tempo ritenuto troppo lungo dai padri costituenti²¹ 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 antecedentemente²².

Onde evitare inutili soluzioni di continuità nella fase deliberante, il termine dal quale comincia a decorrere l'intervallo di tre mesi altro non sarà che l'approvazione in prima deliberazione di ciascuna Camera, la quale procederà parallelamente e autonomamente rispetto all'altra.

Per quanto concerne le differenze delle due deliberazioni, la prima non si discosta dalla ordinaria procedura legislativa; mentre 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 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

²¹ 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.

²² Cfr. CICCONE, voce *Revisione*, 2, p. 138.

una discussione sulle linee generali, direttamente la votazione finale del progetto. Ad una *ratio* diversa si ispira invece il divieto, anch'esso contenuto nelle sopracitate disposizioni regolamentari, di proporre la questione pregiudiziale o quella sospensiva, ritenute da Cicconetti obsolete complicate di un procedimento già costituzionalmente aggravato²³.

Il professor Rivosecchi ricostruisce il consolidarsi nella prassi e nei regolamenti di Camera e Senato del principio di alternatività e della interpretazione del procedimento di revisione come “ciclo legislativo parziale”, attribuendo cioè alla seconda deliberazione un ruolo accessorio, di mera ratifica di quanto elaborato nella prima²⁴.

Nella prassi costituzionale, nota Rivosecchi, la questione inerente all'adozione del principio della consecutività o dell'alternatività viene affrontata nella prima legislatura repubblicana, in riferimento all'approvazione della legge costituzionale 11 Marzo 1953 n. 1 “Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale” (la c.d. “legge Leone”). In quell'occasione la Camera dei deputati avvia un intenso dibattito che sfocia nell'inserimento nel proprio regolamento del Capo XI-*bis*, recante la disciplina sulla procedura di esame parlamentare dei progetti di legge costituzionale (ora capo XX). Nel fornire attuazione all'art. 138 Cost., il principio della consecutività viene accolto nella versione originaria della norma regolamentare (2 Luglio 1952), ma viene ben presto abbandonato in favore del criterio dell'alternatività con le riforme regolamentari del 1958 divenendo, da quel momento, baluardo inespugnabile della prassi costituzionale²⁵.

Sempre in quest'ultima occasione, la Camera passa poi ad esaminare la questione della disciplina della seconda deliberazione e del rapporto intercorrente tra la prima e la seconda fase del procedimento di revisione.

Rivosecchi rileva come, a seconda della procedura adottata in fase di seconda deliberazione, la revisione costituzionale possa intendersi come

²³ *Ibidem*, p. 139.

²⁴ RIVOSECCHI G., *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (A proposito della “soluzione Alfonso Tesaurò”)*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, Jovene, 2010, vol. II, p. 1242.

²⁵ Si veda la riforma dell'art. 91 del regolamento del Senato del 12 Dicembre 1958.

ciclo legislativo completo o parziale. Di fronte al disposto dell'articolo 138 Cost., in cui sono previste due successive deliberazioni, due paiono le possibili interpretazioni.

La prima – originariamente sostenuta da Alfonso Tesauro – può essere intesa come “ciclo legislativo completo”, in cui possono essere riprodotti tutti i normali istituti previsti dalla Costituzione e dalla procedura parlamentare 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 un'interpretazione opposta, fatta propria non solo da Cicconetti, ma anche da Barile e De Siervo²⁶, la seconda deliberazione dovrebbe essere considerata un “ciclo legislativo parziale”, priva, cioè, delle ordinarie garanzie sostanziali e procedurali. Come già si è detto, questa è l'interpretazione accolta dai regolamenti parlamentari e dalla prassi²⁷.

Nel dibattito sopraccitato avente ad oggetto la scelta tra principio di consecutività e di alternatività, viene altresì presa in esame l'ammissibilità di una seconda discussione in relazione alla seconda deliberazione: quasi tutti i deputati convengono che “una seconda deliberazione senza discussione non avrebbe avuto senso”, sottolineando la necessità di garantire tempi congrui anche alla seconda lettura²⁸.

Emerge così, inizialmente, l'intento di assicurare un ciclo legislativo completo in sede di seconda deliberazione.

La seconda questione che viene affrontata riguarda il complesso degli altri aspetti concernenti la disciplina procedurale della seconda deliberazione (ammissibilità di proporre emendamenti, possibilità di presentare questioni pregiudiziali o sospensive, presentazioni di ordini del

²⁶ CICCONETTI 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.

²⁷ Cfr. CICCONETTI S.M., voce *Revisione*, p. 138.

²⁸ Cfr. intervento del deputato CASALINUOVO nella seduta della Camera dei Deputati del 22 Novembre 1951, cit.

giorno e richieste di stralcio). Gli interrogativi vengono risolti in senso negativo, ma non senza forti opposizioni²⁹.

Per quanto riguarda il regolamento del Senato, non verrà modificato l'art. 91 nella versione del 1948 – che non prevedeva l'adozione né del principio di consecutività né di alternatività e non faceva riferimento ad alcuna peculiarità procedurale inerente alla seconda deliberazione – determinando un'evidente asimmetria tra le discipline dei due rami del Parlamento³⁰. Solo con le riforme del 1958 si superano faticosamente queste divergenze.

Anche in questi dibattiti che portarono alla cristallizzazione del principio di alternatività e del ciclo legislativo parziale, si nota come coesistevano due tesi: da un lato chi riteneva la seconda deliberazione come fase interna al procedimento di revisione unitariamente inteso, nella quali si dovrebbero riproporre tutti gli istituti previsti per la deliberazione legislativa, non essendo possibile, una volta ammesso il principio della discussione generale in seconda lettura, sopprimere le ordinarie garanzie previste per tale deliberazione³¹; dall'altro lato, quelli che concepivano la seconda deliberazione come semplice votazione finale sul complesso del testo. Tesi quest'ultima, definitivamente accolta dalla prassi parlamentare e dai regolamenti.

1.3 I limiti alla seconda deliberazione

Nonostante la prassi e i regolamenti parlamentari abbiano indiscutibilmente fatto propri il principio dell'alternatività e un'interpretazione della seconda deliberazione come ciclo legislativo parziale, vi sono, però, alcune posizioni, come quella dello stesso Rivosecchi,

²⁹ In particolare i deputati LACONI e TARGETTI, nella seduta della Camera dei Deputati del 22 Novembre 1951, sostennero che, una volta ammesso il principio della discussione generale nella fase della seconda deliberazione, sarebbe stato parimenti necessario salvaguardare tutti gli istituti del diritto parlamentare relativi allo svolgimento del dibattito.

³⁰ In questo senso, si veda TESAURO A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1960, vol. I, p. 271.

³¹ Si veda ad es. l'intervento dell'on. TOZZI CONDIVI nella seduta della Camera dei Deputati del 17 Dicembre 1958.

che ritengono dubbia la conformità al dettato costituzionale dell'interpretazione dell'art. 138 Cost., che sta alla base dei regolamenti parlamentari e ormai consolidata nella prassi.

Rivosecchi, infatti, ritiene che la prassi seguita nelle prime revisioni costituzionali della storia repubblicana, poi codificata nei regolamenti parlamentari, desta non poche perplessità rispetto ad un coerente svolgimento dell'art. 138 Cost.

Egli nota come l'andamento del dibattito in sede di Seconda Sottocommissione esprima l'intento di preservare la rigidità della Costituzione con un procedimento aggravato, diluito nel tempo, garantendo – eventualmente – l'intervento del popolo attraverso il *referendum*³².

Risulta allora utile al tipo di analisi che si vuole svolgere in questa sede, indagare quali furono le volontà dei padri costituenti riguardo a questo preciso procedimento; se si intendesse una duplice votazione sul merito del progetto o se la prima deliberazione fungesse solamente da “presa in considerazione” e segnasse l'avvio del successivo esame della proposta ovvero se alla seconda deliberazione spettasse un mero compito ratificante: se, in sintesi, il ciclo legislativo parziale fosse realmente prediletto dai Costituenti.

Per circondare la Costituzione italiana di un sufficiente rigore e di efficienti garanzie, si era inizialmente seguito il modello delle Costituzioni belga del 1921 e spagnola del 1931 mediante lo schema elaborato dal relatore Rossi³³. Esso prevedeva, dopo l'approvazione a maggioranza assoluta di entrambe le Camere della proposta di revisione costituzionale, lo scioglimento di Camera e Senato. Il neoeletto Parlamento avrebbe poi dovuto, senza possibilità di apporre emendamenti, approvare a maggioranza

³² Cfr. RIVOSECCHI G., *Fattore tempo*, p. 1233.

³³ La proposta del relatore Rossi prevedeva che “Ogni proposta di modificazione può essere introdotta dal Governo o dal Parlamento ma deve ottenere, in entrambe le Camere, la maggioranza assoluta. La proclamazione stessa del risultato affermativo determina automaticamente lo scioglimento delle Camere. Celebrate nuove elezioni, le neoelette Camere dovranno porre ai voti, senza emendamenti, il progetto già approvato dal disciolto Parlamento. Ove il progetto risulti confermato, a maggioranza semplice questa volta, esso diventa legge costituzionale e il Parlamento continua la sua normale attività legislativa”.

semplice il testo su cui si espresse positivamente l'Assemblea precedente così perfezionando la legge costituzionale³⁴.

In questo caso, sembra che il relatore Rossi fosse a favore di un "ciclo legislativo parziale", in cui le nuove Camere non avessero la possibilità di modificare quanto già deliberato in prima votazione, bensì potessero solamente convalidare o meno l'operato dell'Assemblea precedente.

D'altro canto, l'on. Nobile e l'on. Perassi, nel proporre all'assemblea il loro progetto di articolo, parlavano di "nuova discussione delle Camere per una seconda approvazione a maggioranza assoluta"³⁵. Pare che il riferimento alla discussione porti con sé non una mera ratifica ma, bensì, una nuova analisi sul merito. Allo stesso modo l'on. Einaudi riteneva necessaria una discussione sul merito anche in prima lettura³⁶.

L'on. Mortati, invece, credeva che la funzione della prima lettura dovesse essere quella di prendere in considerazione il progetto e la necessità di riformare la parte della Costituzione oggetto della medesima proposta di legge costituzionale, rimandando la votazione sul merito alla seconda lettura³⁷.

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. Perassi³⁸ insiste sul significato garantistico della duplice lettura e, di fatti, 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

³⁴ Vedasi resoconto stenografico 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), intervento relatore on. ROSSI, pp. 132-133 e relativi commenti nelle pp. ss.

³⁵ *Ibidem*, il Pres. TERRACINI espone le proposte di articolo, si veda quella di Nobile e Perassi a p. 135.

³⁶ *Ibidem*, intervento on. EINAUDI, p. 139.

³⁷ *Ibidem*, il Pres. TERRACINI espone le proposte di articolo, si veda quella di Mortati a p. 135.

³⁸ Si veda nel resoconto stenografico della seduta pomeridiana del 3 Dicembre 1947 dell'Assemblea Costituente, p. 2762.

approvazione del progetto, ma come elementi di un doppio ciclo legislativo, ciascuno completo e a sé stante.

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 che in quello dell'alternatività³⁹.

La scelta è stata espressamente risolta nel secondo significato dai regolamenti parlamentari (artt. 97 comma 2 reg. Camera; 121 comma 2 reg. Senato). Non che non si rinvenissero argomenti in favore del criterio della consecutività, peraltro, in un primo tempo fatta propria dalla prassi parlamentare⁴⁰.

Innanzitutto, afferma Rivosecchi, la locuzione "due successive deliberazioni" utilizzata dall'art. 138 Cost. sarebbe potuta essere intesa nel senso di due consecutive deliberazioni di ciascun ramo del Parlamento. Inoltre, il raddoppio del termine dei tre mesi – che l'adozione del principio della consecutività comporterebbe – non solo avrebbe maggiormente garantito la ponderazione della decisione, ma non sarebbe nemmeno stato incompatibile con la disposizione dell'art. 138 Cost., il quale prevede che l'intervallo intercorrente tra le due deliberazioni non debba essere minore di tre mesi, senza prevedere, invece, un limite massimo.

Analoghi argomenti possono essere utilizzati a sostegno della scelta del principio dell'alternatività. Il legislatore, con la locuzione "due successive deliberazioni" avrebbe presumibilmente voluto sottolineare l'unitarietà del procedimento di revisione piuttosto che il carattere consecutivo delle deliberazioni camerali. La seconda deliberazione dovrebbe avvenire in seguito alla prima ma sempre nell'ambito della stessa procedura⁴¹.

³⁹ 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".

⁴⁰ Si veda approvazione l. cost. 1/1953 (c.d. legge Leone)

⁴¹ Per un'argomentazione a favore del principio dell'alternatività si veda il paragrafo 1.2 nonché CICCONE S.M., voce *Revisione*, p. 138.

Ad ogni modo, Rivosecchi ritiene che l'aver sposato la tesi dell'alternatività, avvallando 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 come un ciclo legislativo completo. Ed è sotto questo profilo che appare discutibile la scelta dei regolamenti parlamentari.

I regolamenti parlamentari vigenti attuano una netta distinzione tra la disciplina della prima e della seconda deliberazione. Infatti, l'esplicito rinvio alle norme di procedura parlamentare riguardanti i progetti di legge ordinaria è espressamente previsto solo per il primo esame (artt. 97, comma 1, reg. Camera; 121, comma 1 reg. Senato)

Per quanto concerne, invece, la seconda deliberazione, i regolamenti parlamentari prevedono l'esame del progetto in commissione, che poi riferisce all'Assemblea (artt. 99, comma 1, reg. Camera; 123, comma 1, reg. Senato) ma limitano la discussione stessa: non sono ammesse questioni pregiudiziali o sospensive, non possono essere presentati emendamenti, ordini del giorno, richieste di stralcio di una o più norme.

In sintesi, dopo la discussione generale si passa direttamente alla votazione finale del progetto senza nemmeno procedere alla votazione degli articoli (artt. 99, comma 3, reg. Camera; 123, comma 2, reg. Senato).

Innanzitutto, Rivosecchi 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 Assemblea⁴². 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 disciplina del procedimento legislativo anche a garanzia della rigidità per quanto attiene alla fase parlamentare delle procedure di revisione costituzionale⁴³.

⁴² Cfr. RIVOSECCHI, *Fattore tempo*, p. 1249.

⁴³ 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

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.

In forza dell’art. 138 Cost., che mira a garantire un’adeguata ponderazione al processo deliberativo, il ciclo legislativo completo diventa una scelta obbligata. Altrimenti opinando, 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”, ripresenta Rivosecchi, si determinerebbe una limitazione della libera espressione della volontà di ciascuna Camera, che costituisce invece il presupposto per valutarne la convergenza rispetto alla prima deliberazione⁴⁴.

Infine, quanto alle conseguenze più puntuali dell’interpretazione della seconda deliberazione come ciclo legislativo parziale, assume particolare rilievo l’esclusione del potere di emendamento.

Rivosecchi, argomentando su quanto sostenuto da Pisaneschi, Lupo e Piccirilli ⁴⁵ , riconosce il fondamento costituzionale dell’istituto dell’emendamento, implicito ad ogni deliberazione parlamentare. Diventa quindi assai discutibile la negazione del potere di emendamento dei progetti

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.

⁴⁴ Cfr. RIVOSECCHI, *Fattore tempo*, pp. 1254-1255.

⁴⁵ 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.

già approvati in prima deliberazione operata dai regolamenti parlamentari poiché essa è radicata nell'essenza del procedimento deliberativo e, quindi, anche di seconda deliberazione; in aggiunta, il dettato costituzionale in nessun modo differenzia le due deliberazioni⁴⁶.

Allo stesso tempo, però, Rivosecchi evidenzia due nodi problematici⁴⁷ a cui porta la tesi della riapertura del ciclo legislativo: uno relativo agli effetti dell'accoglimento di un emendamento in seconda deliberazione rispetto alla possibile riapertura del termine dei tre mesi; un altro inerente alla possibile estensione delle maggioranze qualificate di cui all'art. 138 Cost. anche alla votazione sui singoli articoli⁴⁸.

Per quanto riguarda la prima questione, Rivosecchi accoglie la tesi per cui un'automatica riapertura del termine dei tre mesi varrebbe soltanto per quelle parti investite dall'emendamento in seconda lettura; mentre invece per le maggioranze previste per la votazione degli articoli, il disposto dell'art. 138 Cost. è chiaro: esso dispone soltanto "l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera" e, dunque, sembra far riferimento alla sola votazione finale.

Non pare, peraltro, che entrambe le questioni possano essere risolte estromettendo dal procedimento la fase della discussione sui singoli articoli e della relativa votazione, sopprimendo alla radice il potere di emendamento.

Rivosecchi auspica che queste problematiche vengano affrontate alla ricerca di un equilibrio tra le esigenze di manutenzione e revisione della Costituzione, da un lato, e garanzie della rigidità, dall'altro.

È parimenti discutibile che tutti gli ordinari istituti che connotano la garanzia del procedimento deliberativo siano espunti dalla seconda deliberazione per il solo fatto di ritenere inammissibile l'istituto dell'emendamento; come se tutti insieme fossero condannati ad un destino comune⁴⁹.

⁴⁶ RIVOSECCHI G., *Fattore tempo*, pp. 1231 ss.

⁴⁷ Peraltro già avvertiti da MORTATI C., *Concetto, limiti, procedimento di revisione costituzionale*, 1952, p. 141.

⁴⁸ Cfr. RIVOSECCHI G., *Fattore tempo*, p. 1253.

⁴⁹ A sostegno di questa tesi si veda CICCONETTI S.M., *La revisione della Costituzione*, Cedam, 1972, cit., p. 141, il quale sostiene che "la stessa *ratio* dell'inammissibilità

In quest'analisi della seconda deliberazione come ciclo legislativo parziale o completo, emerge, da un lato, la sentita necessità di rendere più celere ed agevole il procedimento di revisione costituzionale, pur sempre rispettando il dettato costituzionale e le norme regolamentari⁵⁰; dall'altro lato l'intento di consolidare le garanzie procedurali previste per l'ordinario iter legislativo anche nella seconda deliberazione e, attraverso l'istituto dello stralcio, intraprendere strade differenti: più celeri per le parti del progetto di legge costituzionali su cui vi è un largo consenso, più ponderate e ragionate per le parti oggetto di emendamento e alla cui base non vi è una *communis opinio*⁵¹.

1.4 Le maggioranze necessarie per l'approvazione della legge di revisione costituzionale e il referendum

Le maggioranze richieste dall'art. 138 Cost. per la procedura di revisione costituzionale concorrono, insieme alla doppia deliberazione, all'eventuale *referendum* e a precisi tempi da rispettare, a determinare la specialità del *iter legis* di revisione costituzionale, aggravato rispetto a quello ordinario.

Le due deliberazioni, architravi dell'intera impalcatura del procedimento di revisione costituzionale, necessitano – affinché la legge costituzionale sia perfezionata – di due differenti maggioranze.

Per quanto riguarda la prima deliberazione, i Costituenti ritennero sufficiente richiedere la maggioranza relativa, come accade nell'ordinario iter legislativo. Ciò è deducibile dall'assenza, nella lettera dell'art. 138 Cost., di alcun richiamo a una maggioranza specifica, lasciando quindi intendere che si possa rinviare alla disciplina dell'iter legislativo ordinario. Peraltro, laddove fosse richiesta una maggioranza diversa da quella relativa, il Costituente l'avrebbe positivamente prescritta, come avviene nel caso della seconda deliberazione.

degli emendamenti sta anche alla base dell'inammissibilità delle richieste di stralcio”, nonché del “divieto di presentare ordini del giorno”.

⁵⁰ Si veda ad es. CICCONE S.M., voce *Revisione*, cit. pp. 136 ss.

⁵¹ Si veda ad es. RIVOSECCHI G, *Fattore tempo*, p. 1257.

Infatti, per la seconda deliberazione il disposto dell'art. 138 Cost. richiede almeno la maggioranza assoluta. Si distinguono, così, tre diverse fattispecie rinvenibili in seno alla seconda lettura.

La prima è quella in cui la legge non viene approvata con la maggioranza assoluta dei membri di entrambe le Camere. Essa comporta la reiezione della proposta di legge costituzionale.

La seconda fattispecie, quella in cui viene raggiunta la maggioranza dei due terzi dei membri di ciascuna Camera, comporta la conclusione dell'iter deliberativo. La legge verrà dunque promulgata dal Presidente della Repubblica e pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

La terza, invece, che rappresenta l'ipotesi in cui la legge viene approvata dalla maggioranza assoluta dei membri delle Camere (ma inferiore ai due terzi), permette a un quinto di ogni Camera o cinque consigli regionali o cinquecentomila elettori di richiedere – entro tre mesi dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del testo approvato – il *referendum*, al fine di approvare o respingere la legge votata dal Parlamento. Ove non se ne faccia richiesta, dopo tre mesi, si procederà alla promulgazione della legge già di per sé perfetta.

Leggendo i lavori preparatori alla Costituzione, si può notare come vi fossero pareri discordanti non solo riguardo all'intero procedimento di revisione costituzionale, ma anche per quanto concerne le maggioranze richieste per approvare la legge.

La volontà dei Costituenti di aggravare l'iter di revisione costituzionale rispetto al procedimento legislativo ordinario - attribuendo così un carattere rigido alla Carta – era sì quella di richiedere una garanzia maggiore della sola maggioranza relativa, ma se vi erano taluni che proponevano una maggioranza di almeno i tre quinti dell'Assemblea Nazionale⁵², talaltri credevano fosse necessaria una maggioranza di due terzi

⁵² Vedasi resoconto stenografico 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), intervento on. TOSATO, pp. 133-134.

in entrambe le Camere⁵³; e altri ancora ritenevano la maggioranza qualificata inopportuna, in quanto capace di “esporre al rischio di vedere una minoranza opporsi ad una modificazione insistentemente richiesta dalla maggioranza”, optando, piuttosto, per la sola maggioranza assoluta⁵⁴.

Alla scelta delle maggioranze si intersecavano, poi, i dibattiti relativi alle altre caratteristiche del procedimento di revisione, quali ad esempio la doppia deliberazione, la previsione o meno dell'intervento del popolo mediante scioglimento e rielezione del Parlamento, ovvero mediante l'istituto del *referendum*.

Inevitabilmente, variando uno qualsiasi di quei tasselli, si alterava anche l'intera geometria della disciplina, per cui non vi fu un preciso dibattito riguardante quali maggioranze prevedere per la procedura di revisione costituzionale, ma se ne discusse congiuntamente alla trattazione di altri differenti istituti.

Un ulteriore elemento di garanzia della ponderazione 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 quindi carattere eventuale, facoltativo e, secondo la maggioranza della dottrina, oppositivo⁵⁵.

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*).

⁵³ *Ibidem*, proposta on. NOBILE, la quale prevedeva che “[...] la proposta di modificazione viene sottoposta a *referendum* popolare, a meno che nella seconda lettura la proposta non sia stata approvata a maggioranza di due terzi”, cit., p. 134.

⁵⁴ *Ibidem*, intervento on. ROSSI, cit., p. 134, proposta p. 132.

⁵⁵ In realtà, 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. Questi termini furono spesso utilizzati in modo generico, ma in alcuni casi erano volti a sottolineare il carattere costitutivo della consultazione referendaria, ovvero ad indicare l'eventualità che sia la stessa maggioranza che ha sostenuto la riforma a richiedere la sua sottoposizione al corpo elettorale, per rafforzare la propria legittimazione. Per una critica all'utilizzo di tale terminologia, si veda FERRI G., *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001, pp. 153 ss.

Facoltativo poiché il potere in capo a un quinto dei componenti di una Camera o a cinque consigli regionali o a cinquecentomila elettori di richiedere – cumulativamente ovvero alternativamente ed entro tre mesi dalla pubblicazione del testo della legge nella Gazzetta Ufficiale – il *referendum*, 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 è dunque intesa come “stanza di compensazione” tra rappresentanti e rappresentati, tra la libertà di mandato dei parlamentari e la sovranità popolare.

Invero, è dibattuta in dottrina la qualificazione del *referendum* costituzionale: confermativo oppure oppositivo.

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, dunque, a connotare il *referendum* come oppositivo o confermativo.

Le modalità di attuazione dell'intervento popolare mediante *referendum* sono disciplinate dalla l. 25 Maggio 1970 n. 352. La legge, oltre a precisare i requisiti contenuti nella lettera dell'art. 138 Cost., evidenzia la distinzione tra la pubblicazione della legge costituzionale e la sua promulgazione (artt. 2 e 3 l. 352/1970).

Della delibera, approvata dal Parlamento con la sola maggioranza assoluta dei membri di entrambe le Camere, ne viene pubblicato il testo in

Gazzetta Ufficiale, senza indicare il numero e omettendo la formula di promulgazione. La pubblicazione ha in questo caso funzione notiziale: se entro i tre mesi non perviene alcuna richiesta di *referendum*, la legge verrà promulgata e ripubblicata.

A differenza di quanto stabilito dall'art. 75 Cost., che disciplina il *referendum* abrogativo, non è prescritto, dall'art. 138 Cost., un *quorum* di partecipazione per la validità della consultazione⁵⁶.

L'esito positivo del *referendum* rende possibile lo svolgimento delle altre fasi del procedimento (promulgazione e pubblicazione); l'esito negativo, invece, interrompe definitivamente l'iter della legge.

È interessante notare che anche se la previsione dell'istituto referendario può sembrare oggi scontata, non lo fu, invece, durante i lavori preparatori.

Il principio che include l'intervento del popolo nel procedimento di revisione costituzionale fu sostanzialmente accolto dalla maggioranza dei Costituenti poiché, come asseriva Mortati, era indispensabile "ammettere in una forma o in un'altra l'intervento del popolo nel procedimento di revisione, poiché altrimenti una Costituzione non potrebbe considerarsi veramente democratica"⁵⁷.

Gli unici inizialmente contrari all'intervento del popolo erano il Presidente Terracini e l'on. Lussu.

Il primo riteneva che un procedimento di revisione costituzionale caratterizzato sia dalla deliberazione parlamentare che dall'intervento del popolo fosse troppo complicato e capace di compromettere l'effettiva modificabilità della Costituzione. Egli preferiva coinvolgere solo il potere di rappresentanza, essendo esso in grado di garantire una maggior ponderatezza anche in climi politici ardenti⁵⁸.

⁵⁶ Per quanto riguarda le differenze tra *referendum* costituzionale e abrogativo, si veda nota 3.

⁵⁷ Cfr. intervento on. MORTATI, cit., p. 134, nel 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).

⁵⁸ *Ibidem*, intervento presidente TERRACINI, pp. 134-135.

L'on. Lussu era inizialmente contrario all'intervento del popolo poiché riteneva insensato che potesse esser garantito uno spazio ai cittadini in occasione di una modifica della Carta dagli stessi mai approvata⁵⁹.

Nonostante un quasi unanime consenso nel concedere al popolo la legittimità di intervenire nel procedimento di revisione costituzionale, un lungo dibattito si protrasse in Sottocommissione avente ad oggetto il modo attraverso cui considerare l'azione popolare.

Furono sin da subito distinti due differenti tipi di intervento: da un lato il *referendum* e dall'altro la rielezione delle Camere in seguito al loro automatico scioglimento dopo la prima deliberazione⁶⁰.

Per quanto riguarda l'ipotesi della consultazione referendaria, vi era chi riteneva dovesse avere carattere costitutivo e dunque esser sempre previsto in seguito alla deliberazione parlamentare⁶¹, ovvero chi era propenso a condizionare la possibilità di richiedere il *referendum* all'ipotesi in cui non venisse raggiunta in sede parlamentare una maggioranza notevolmente alta, rimarcando la facoltatività del istituto⁶².

In una prima votazione venne approvato il sistema proposto dal relatore Paolo Rossi, che prevedeva l'intervento del popolo mediante la rielezione del Parlamento successivamente alla prima approvazione della legge costituzionale. Fu respinta, dunque - con otto voti contrari e sei favorevoli - l'ipotesi di manifestazione della volontà popolare mediante *referendum*.

In seguito alla votazione, nella seduta del 16 Gennaio 1947 della prima Sezione, l'onorevole Perassi esortò i colleghi a ritornare su quanto deliberato *paulo ante*, temendo che la decisione non sia stata sufficientemente meditata⁶³.

⁵⁹ *Ibidem*, intervento on. LUSSU, p. 137.

⁶⁰ In linea con la proposta dell'on. Rossi.

⁶¹ *Ibidem*, proposte on. MORTATI e on. TOSATO, p. 135.

⁶² *Ibidem*, intervento on. PERASSI e on. NOBILE, p. 134.

⁶³ Si veda il resoconto stenografico della 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. PERASSI, pp. 141-142.

Si susseguì così una serie di interventi che avrebbe poi portato la Sezione ad una nuova votazione concernente la manifestazione della volontà popolare.

L'on. Perassi notò come fosse assai strano ammettere il *referendum* con riguardo alle leggi ordinarie ed escluderlo, invece, per le riforme costituzionali⁶⁴. L'accusa di *referendum* larvato rivolta alla rielezione delle Camere come espressione della volontà popolare fu mossa dall'on. Piccioni, il quale aderì alla tesi del Perassi⁶⁵. Anche l'on. Fuschini era favorevole all'istituto del *referendum*, avvertendo che, in linea con quanto sostenuto da Perassi, prima di giungere alla consultazione popolare, si fosse dovuto vedere se "il congegno interno al Parlamento avesse potuto dare garanzia sufficiente di esame prudente e avveduto"⁶⁶.

Il Presidente della Prima Sezione Terracini pose nuovamente in votazione il principio che il ricorso alla volontà popolare dovesse farsi con l'indizione del *referendum*. Questa volta, con otto voti favorevoli e sei contrari venne approvato.

Il dibattito continuò al fine di individuare la disciplina costituzionale specifica dell'istituto. Si giunse così a conferire la titolarità del potere di proposta a cinquecento mila cittadini aventi diritto di voto, a un quinto dei membri di una Camera o a cinque consigli regionali; fu previsto anche un termine entro cui esercitare il potere di richiesta pari a tre mesi⁶⁷.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Si veda resoconto stenografico seduta della prima Sezione del 15 Gennaio 1947, intervento on. PICCIONI, p. 138.

⁶⁶ Cfr. resoconto stenografico seduta della prima Sezione del 16 Gennaio 1947, intervento on. FUSCHINI, cit., p. 142.

⁶⁷ Inizialmente l'on. Perassi propose che titolari del potere di richiesta fossero solo cinquecentomila cittadini. Poi, l'on. Nobile suggerì la legittimazione anche di quattro decimi del Parlamento o del Presidente della Repubblica, mentre l'on. Rossi preferiva il dieci o venti per cento dell'Assemblea. Si arrivò, infine a prevedere un quinto dei membri di una Camera. Il suggerimento di apporre un termine al potere di richiesta provenne dagli onorevoli Piccioni e Fabbri mentre l'inserimento dei cinque consigli regionali nell'area di legittimazione ad invocare il *referendum* fu merito dell'on. Nobile, il quale ritenne le Regioni spesso interessate ad incidere su riforme che possono modificare il loro ordinamento (vedasi resoconto stenografico seduta del 16 Gennaio 1947 della prima Sezione pp.136 ss.).

1.5 Il *referendum*. Alcuni problemi interpretativi

Dopo la ricostruzione del percorso costituente che portò alla disciplina attuale dell'istituto referendario è utile scorrere i principali problemi interpretativi che sorsero negli anni successivi alla entrata in vigore della Costituzione.

Nel commentario alla Costituzione a cura di Bifulco, Celotto e Olivetti, la prof.ssa Tania Groppi sintetizza i molteplici problemi che restano aperti nell'interpretazione della disciplina del *referendum*⁶⁸.

Rileva anzitutto un problema interpretativo sorto nella prima occasione in cui, nel 2001, è stato richiesto un *referendum* costituzionale e riguardante l'indizione del *referendum*.

Ci si chiese se, una volta depositata la richiesta e scrutinata la legittimità, il *referendum* potesse essere subito indetto o se si fosse dovuto attendere il decorso dei trenta giorni, al fine di consentire l'accoglimento di eventuali altre richieste. Il governo optò per la seconda scelta, non tanto perché fossero ammissibili differenti versioni del *referendum* (il quesito deve essere, infatti, sempre lo stesso, indipendentemente dai promotori⁶⁹), ma poiché ulteriori richieste avrebbero potuto avere una certa influenza sull'orientamento dei partecipanti alla votazione⁷⁰. Tale prassi fu seguita anche nel caso della deliberazione legislativa costituzionale del 2006.

Altri dubbi, nota sempre Groppi, sono stati rinvenuti nel considerare l'ipotesi della selezione dei contenuti della legge costituzionale oggetto del *referendum*. Nonostante sia maggioritaria quella parte della dottrina che ritiene oggetto del quesito referendario l'intera deliberazione legislativa, non manca chi avvalga l'ammissibilità del *referendum* costituzionale parziale⁷¹.

⁶⁸ GROPPI T., *La revisione della Costituzione commento all'art. 138*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Milano, UTET, 2006, 2.2.5, pp. 2714 ss..

⁶⁹ Si veda l. 352/1970, art. 16.

⁷⁰ Si veda al riguardo PASSAGLIA P., *L'art. 138 e il referendum del 7 ottobre 2001: recenti riforme e ipotesi di revisione*, in *L'attuazione della costituzione*, a cura di Saulle Panizza e Roberto Romboli, Pisa, Edizioni Plus, 2004, p. 173.

⁷¹ Così PIZZORUSSO A., *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, in *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di Eugenio Ripepe e Roberto Romboli, Torino, Giappicchelli, 1995, p. 11.

Un altro tema su cui la dottrina non è concorde sono le conseguenze dell'esito negativo del *referendum*⁷².

Vi è chi sostiene che si applichi anche in questo caso la previsione dei regolamenti parlamentari (art. 100, comma 3, reg. Camera e art. 124, comma 3, reg. Senato) secondo la quale il testo non può essere riproposto per sei mesi⁷³ e chi, invece, nega tale possibilità in quanto il *referendum* sarebbe una mera condizione di efficacia della legge costituzionale, che, pertanto, non potrebbe essere considerata respinta ma solo incapace di acquistare efficacia⁷⁴.

Si deve considerare, peraltro, che le norme regolamentari sono dettate unicamente con riferimento al respingimento dei progetti da parte delle Camere e che quindi il divieto di ripresentare progetti di legge respinti, prima di sei mesi dalla reiezione, non valga qualora la reiezione derivi dall'esito negativo della consultazione referendaria⁷⁵.

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

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, minoritaria, 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 che

⁷² Esito che si è concretamente realizzato per la prima volta in occasione del *referendum* del 25 e 26 Giugno 2006, sul progetto di modifica della Parte II approvato in seconda deliberazione il 16 Novembre 2005.

⁷³ Si veda ad es. PIZZORUSSO A., *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali*, Bologna, Zanichelli, 1981, p. 718.

⁷⁴ Così CICCONE S.M., voce *Revisione Costituzionale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1989, vol. XL, 4, pp. 143-144.

⁷⁵ GROPPI T., *Commento all'art. 138*, 2.2.5, p. 2715 e anche CICCONE S.M., voce *Revisione*, 4, pp. 144-145.

nell'ipotesi in cui il *referendum* non venga richiesto entro i tre mesi previsti dall'art. 138 Cost.⁷⁶.

La tesi opposta, 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, Cicconetti argomenta a favore di una medesima accezione dell'istituto referendario⁷⁷.

Egli 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 formare⁷⁸. 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.⁷⁹.

Se il popolo acquista il diritto di esprimere la propria volontà soltanto in forza dell'iniziativa da altri soggetti esercitata, il decorso del termine senza che tale iniziativa sia stata esercitata non può significare che sussiste una volontà tacita del popolo favorevole alla legge, ma soltanto che il popolo non acquista il diritto a concorrere alla formazione dell'atto⁸⁰.

Infatti, la mancata richiesta del *referendum* non può considerarsi consenso tacito del popolo poiché l'omissione non è del popolo, bensì dei soggetti legittimati a richiedere il *referendum*⁸¹. Si potrebbe obiettare a

⁷⁶ Vedasi ad es. MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 1229.

⁷⁷ CICCONETTI S.M., voce *Revisione*, 4, pp. 143 ss.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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.

⁸⁰ CICCONETTI S.M., voce *Revisione*, 4, p. 144.

⁸¹ Così CARBONE C., *Referendum (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1967, XIV, p. 1109.

Carbone che il popolo fa certamente parte di questi soggetti. Allora il motivo che porta a considerare errata la tesi per cui la mancata richiesta del *referendum* rappresenti il tacito consenso del popolo consiste nel ricordare la 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, dall'altro.

Chi associa il tacito consenso del popolo alla mancata richiesta del *referendum* sostiene che la richiesta stessa della consultazione da parte del popolo significhi che quest'ultimo è in disaccordo con la deliberazione parlamentare ed intende, dunque, contrastarla; quando invece non si invochi l'istituto referendario, il popolo sarebbe allora concorde con quanto votato dalle Camere poiché sarebbe sufficiente aspettare che i tre mesi spirino per giungere così alla promulgazione della legge.

A confutare questa tesi torna utile la distinzione di Carbone tra popolo partecipante alla consultazione e popolo legittimato a richiedere il *referendum*. I due ruoli dello stesso soggetto (quello proponente ed 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 avvallare la tesi per cui la mancata richiesta del *referendum* non significa tacito consenso del popolo, è giunta anche la sentenza 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.”⁸².

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 giuridici⁸³.

In conclusione, si può immaginare l'articolo 138 Cost. come una grande bilancia sui cui bracci poggiano tutti gli istituti che caratterizzano la procedura di revisione costituzionale. Essi sono tali da far rimanere in perfetto equilibrio l'iter costituzionale garantendo da un lato la ponderatezza della scelta di modificare la Carta fondamentale, ma dall'altro anche la possibilità di plasmare il testo costituzionale in modo sufficientemente celere da permettergli di rispondere puntualmente alle necessità socio-politiche del contesto storico in cui si viene a trovare.

E in questo modo funziona anche la dinamica intercorrente le maggioranze e il *referendum*: 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*.

⁸² Sentenza della Corte Costituzionale 496/2000, cit., “Considerato in diritto” punto 1.

⁸³ *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 [...]. Al 3°co., lo stesso articolo 138 Cost. preclude del tutto la possibilità di un intervento popolare quando stabilisce che non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti, con ciò confermando che la revisione costituzionale è in primo luogo potere delle camere.[...]All'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali 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 che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici”, in “Considerato in diritto” punto 4.2.

1.6 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 16/1978 e 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"⁸⁴.

Una parte della dottrina⁸⁵ 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 popolare⁸⁶.

A sostegno della necessaria omogeneità dell'oggetto del *referendum* costituzionale e delle logiche conseguenze sopra ricordate, è stato sottolineato lo stretto raccordo esistente tra tale requisito e l'attuazione di quanto previsto dagli artt. 1 e 48 Cost., rilevando come le "grandi riforme vanificano la funzione del *referendum* coartando la volontà del corpo

⁸⁴ Si veda sentenza 27/1981 Corte cost., cit., "Considerato in diritto", punti 1-2.

⁸⁵ 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".

⁸⁶ Anche Einaudi, in *Assemblea Costituente*, riteneva che il sistema del *referendum* "avrà fortuna solo nel caso che le Camere proponano 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).

elettorale, in quanto l'elettore non è nella condizione di distinguere tra i differenti contenuti e viene fatalmente portato a porsi secondo logiche di schieramento, privando così il *referendum* della sua funzione di valore aggiunto⁸⁷.

In senso contrario si è parlato, con riguardo alla tesi sopra 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, il quale è caratterizzato da una natura 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 previsto⁸⁸.

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 normativo, ma nel suo inscindibile significato funzionale, per cui si tratterebbe inevitabilmente di una decisione generale, non frazionabile nei singoli contenuti⁸⁹.

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, soprattutto con riguardo alla procedura di revisione costituzionale.

Dal punto di vista pratico si rileva poi come, in certe condizioni, una

⁸⁷ Cfr. D'ATENA A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappicchelli, 2007, cit., cap. *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Cfr. SALERNO G., *Il referendum*, Padova, Cedam, 1992, pp. 116-117.

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 realizzazione⁹⁰.

D'altra parte, sembra da condividere l'affermazione secondo cui l'approvazione di un'unica legge costituzionale con contenuto non omogeneo favorisca la logica di scambio all'interno della maggioranza che sostiene la riforma, con possibili ricatti da parte di un partito, anche piccolo, che richiede il suo “pezzetto” di riforma⁹¹.

Infine, 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.

Per questo motivo, o chi afferma che il requisito di omogeneità deve essere previsto anche per il *referendum* costituzionale ritiene che i membri delle Camere siano dotati di capacità cognitive e intellettive maggiori rispetto a quelle dei cittadini, tali da permettergli un migliore discernimento su un testo disomogeneo non accessibile invece al comune elettore, 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 liberale⁹² della politica, che esalta agiograficamente la classe dirigente rispetto al popolo che, invece, va guidato ed eterodiretto.

Si deve allora distinguere la legittimità del *referendum* costituzionale dal presunto requisito dell'omogeneità del quesito.

Mentre la prima attiene al rispetto dei vincoli procedurali ed essenziali prescritti dall'art. 138 Cost. e dalla l. 352/1970 (“Norme sui

⁹⁰ 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.

⁹¹ In tal senso PANUNZIO S.P., *Le forme ed i procedimenti*, p. 34.

⁹² 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.

referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”), quali ad esempio la corretta raccolta e validità delle firme, il rispetto dei tempi e dei termini perentori; il requisito dell’omogeneità non può essere considerato condizione essenziale dell’ammissibilità del *referendum*, non essendo avallato, oltre che da condivisibili assunzioni, da idonee basi giuridiche positive e giurisprudenziali.

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

2.1 La storia delle revisioni costituzionali in Italia: tre fasi

Mutuando dal commento all'art. 138 Cost. di Groppi la suddivisione in fasi della storia italiana della revisione costituzionale, si possono distinguere tre diversi archi temporali, in ciascuno dei quali la procedura di revisione costituzionale è accolta dalla prassi in maniera differente⁹³.

In un primo periodo, dal 1948 al 1993, al centro del dibattito politico sono i problemi procedurali, come quello della consecutività o alternatività delle due deliberazioni, risolti soltanto alla fine degli anni cinquanta. In nessun caso è stato richiesto il *referendum* costituzionale. Le correzioni della Costituzione sono state poche e dal potenziale innovatore assai modesto. Le modifiche più rilevanti sono state semmai quelle tacite, verificatesi attraverso la prolungata inattuazione di molti degli istituti previsti in Costituzione⁹⁴.

Al riguardo, Panunzio rileva come la prima causa della pochezza quantitativa e qualitativa delle revisioni costituzionali sia da rinvenirsi nel contesto politico in cui venne elaborato il procedimento di revisione previsto dall'art. 138 Cost.⁹⁵.

Innanzitutto, dal 1947 fino al 1993 vi era un sistema elettorale proporzionale puro che, piuttosto che muovere in direzione di un'alternanza al potere degli attori politici, aveva sviluppato un equilibrio incentrato sul pluralismo consociativo.

In questo quadro proporzionale, Panunzio nota come la procedura di revisione della Costituzione ex art. 138 Cost. risultava assai complessa da attuare, per cui difficilmente si potevano raggiungere maggioranze elevate a

⁹³ GROPPI T., *La revisione della Costituzione commento all'art. 138 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Milano, Utet, 2006, pp. 2724 ss.

⁹⁴ *Ibidem*, 4.1.2., pp. 2725 ss.

⁹⁵ Vedasi 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, pp. 22 ss.

causa degli interessi contrastanti dei partiti politici. Per questo motivo, probabilmente, il congegno dell'art. 138 Cost. non permise di attuare quelle riforme la cui indispensabilità era già stata fatta emergere dalla crisi della partitocrazia⁹⁶.

Non a caso, proprio in quegli anni Zagrebelsky descriveva il “paradosso della riforma costituzionale”, constatando che se la necessità della riforma nasce dalla disgregazione del processo di integrazione politica, proprio la sua realizzazione richiede il massimo di integrazione⁹⁷.

A causa di questo stallo istituzionale, nella seconda metà degli anni ottanta si sviluppa un intenso dibattito sulla possibilità e necessità di procedere a delle riforme costituzionali percorrendo strade alternative a quella delineata dall'art. 138 Cost. Si dibatte, cioè, sull'individuazione di procedure derogatorie a quella ordinaria, che restava, il più delle volte, impercorribile.

Nel secondo periodo individuato da Groppi, dal 1993 al 1997 compresi, le forze politiche si concentrano su una grande riforma costituzionale, in corrispondenza con la crisi del sistema partitico e i vari scandali giudiziari.

Si afferma nella classe politica l'idea che il procedimento di revisione dell'art. 138 Cost. sia inidoneo ad accogliere le istanze riformatrici che dominavano il dibattito politico.

Inizia, dunque, a delinarsi un tentativo di alleggerimento di quelli che apparivano come pesanti ostacoli alla vocazione riformatrice di quel periodo. Le procedure in deroga all'art. 138 Cost. si moltiplicano negli anni novanta, trovando legittimazione nel messaggio inviato alle Camere il 26 Giugno 1991 dal Presidente della Repubblica Cossiga che, sottolineando la necessità di

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Si veda ZAGREBELSKY G., *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, II, pp. 915 ss. Dello stesso autore si veda anche *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1986, pp. 165 ss.

iniziare al più presto un percorso riformatore, teorizzava il superamento dello stesso art. 138 Cost., scatenando un ardente dibattito in dottrina⁹⁸.

Le leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997, in cui si sostanzia la volontà derogatoria rispetto alla ordinaria procedura di revisione costituzionale, furono oggetto di molte critiche rivolte dalla dottrina alla classe politica. Entrambe, poi, fallirono il loro intento di modifica della parte II della Costituzione.

Il fallimento della Commissione D'Alema traghetta la politica costituzionale nella terza fase, che arriva fino ai giorni nostri.

Si torna ora a percorrere la via dell'art. 138 Cost. Solo tra il 1999 e il 2013 vengono approvate ben tredici leggi costituzionali⁹⁹. Le leggi non sono più solo labili perfezionamenti del testo costituzionale, bensì ricomprendono anche modifiche di grande rilievo¹⁰⁰.

Le maggioranze raggiunte, però, sono state quasi sempre assolute, a contrario di quanto accadeva nel primo ventennio della storia repubblicana: prevalgono, ora, le riforme approvate a maggioranza.

Indubbiamente, le revisioni di maggior importanza sono le leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001, tali da modificare, nell'insieme, l'intero Titolo V della Parte II della Costituzione e dimostrando che l'art. 138 Cost. è perfettamente idoneo alla realizzazione di grandi riforme quando ci sia una precisa volontà politica¹⁰¹.

In particolare, la l. cost. 3/2001, approvata a maggioranza assoluta in seconda deliberazione mette pionieristicamente in moto due processi nuovi relativamente all'art. 138 Cost.: il primo è l'indizione del *referendum* costituzionale, il secondo è la consapevolezza di realizzare grandi riforme a maggioranza, ovviando la ricerca del consenso anche dell'opposizione e delle minoranze, come inizialmente prospettato dai Costituenti.

⁹⁸ Si veda *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 36, pp. 3209-3342.

⁹⁹ Per l'elenco delle leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali si veda allegato alla tesi.

¹⁰⁰ Per la prima volta si tocca la Parte I della Costituzione, sia con la modifica dell'art. 48 Cost., che con la modifica dell'art. 51 Cost.

¹⁰¹ GROPPI T., *Commento all'art. 138 Cost.*, 4.1.4, p. 2728.

Gioca un ruolo chiave il mutamento, a partire dal *referendum* del 1993 a favore di un sistema elettorale maggioritario, degli equilibri politici, che permette, dunque, di raggiungere più facilmente le maggioranze necessarie all'approvazione delle leggi costituzionali.

Tutti da quel momento rilevano la necessità di rivedere il *quorum* delle maggioranze, al fine di salvaguardare la specialità del procedimento di revisione costituzionale e, di conseguenza, della stessa rigidità della Costituzione¹⁰².

Infine, Groppi evidenzia come nel nuovo millennio si abbia assistito ad una degenerazione nell'utilizzo dell'art. 138 Cost. Prova ne è l'esito del quesito referendario indetto nel 2006, avente ad oggetto la deliberazione costituzionale in materia di modifica di più cinquanta articoli della Parte II della Costituzione, che, per la prima volta della storia repubblicana, ha dato esito negativo¹⁰³.

2.2 Brevi cenni storici sulle leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997

Dopo la stagione dei falliti tentativi di riforma della Costituzione con il procedimento ordinario *ex art.* 138 Cost., inizia, negli anni novanta, un periodo politico caratterizzato da procedure straordinarie ed occasionali di revisione della Costituzione.

Le leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997 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

¹⁰² La dottrina dal 1993 rileva l'urgenza di un innalzamento del *quorum* in funzione di garanzia della rigidità costituzionale. Si veda ad es. MODUGNO F. *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale? (Spunti problematici sulla costituzionalità della L. cost. n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione bicamerale per le riforme costituzionali)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1998, 150, pt. 1, pp. 620-624.

¹⁰³ Il corpo elettorale era chiamato ad esprimere un giudizio sulla riforma costituzionale approvata nel 2005 dal Parlamento, che avrebbe modificato cinquantatré degli ottanta articoli di cui si compone la parte organizzativa della Carta costituzionale. Si trattava di una riforma ampia ed incisiva, che aveva ad oggetto – in particolare – la forma di governo, il sistema bicamerale e il riparto di competenze legislative fra lo Stato e le Regioni. Il giudizio del corpo elettorale è stato chiaro: con la partecipazione al voto del 53,6 per cento degli aventi diritto, il 61,7 per cento dei votanti ha respinto la riforma costituzionale.

modifiche della Costituzione stessa, quanto di consentire a provvisorie e straordinarie regole procedurali attraverso cui riscrivere tutta la Parte II della Costituzione, quella relativa all'intero "Ordinamento della Repubblica".

Il ricorso alla legge costituzionale, anziché alla legge di revisione costituzionale, permette di lasciare inalterato il testo della Costituzione, compresa la disciplina dell'art. 138 Cost., per tutta la fase di elaborazione delle riforme istituzionali e di limitare l'applicazione della procedura straordinaria alle proposte di legge costituzionale presentate entro un termine perentoriamente previsto dal disposto della legge costituzionale e riguardanti la Parte II della Costituzione.

La prima procedura in deroga all'art. 138 Cost. concretamente attivata è stata quella introdotta con la legge costituzionale 6 Ottobre 1993 n. 1, che attribuì alla già esistente Commissione bicamerale De Mita-Iotti¹⁰⁴ l'incarico di elaborare un progetto di riforma della Parte II della Costituzione. Salvo alcuni particolari, la procedura introdotta con la legge cost. 1/1993 è la medesima di quella prevista dalla legge cost. 1/1997. Anche l'oggetto della riforma è analogo: la modifica della sola Parte II della Costituzione con l'unica esclusione, per quanto riguarda la prima, della Sezione II del Titolo VI "Revisione della Costituzione - Leggi Costituzionali".

Conviene ora sottolineare le differenze tra le due leggi costituzionali.

La prima differenza tra le ll. costt. 1/1993 e 1/1997 è l'intitolazione delle leggi. Mentre la prima ("Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale") mira non solo a riforme costituzionali, bensì istituzionali, includendo nei propri lavori materie non già disciplinate dalla Carta, come il sistema elettorale ed il finanziamento pubblico della politica; la seconda ("Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme

¹⁰⁴ Nelle sedute del 23 luglio 1992 la Camera e il Senato hanno approvato due atti monocamerale di indirizzo, aventi analogo contenuto (Risoluzione Bianco ed altri n. 6-0001 alla Camera; ordine del giorno Gava ed altri n. 1 al Senato) con cui è stata deliberata la istituzione di una Commissione alla quale affidare il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione (limitatamente ai titoli I, II, III, IV e V, secondo l'ordine del giorno approvato dal Senato) e le proposte di legge in materia elettorale presentate alle Camere, e di elaborare un progetto organico di revisione dei suddetti titoli della Costituzione, nonché dei sistemi elettorali per l'elezione degli organi costituzionali.

costituzionali”) mira ad apportare modifiche all’intera Parte II della Costituzione, relativa all’”Ordinamento della Repubblica”.

Un’altra differenza tra le due leggi costituzionali è che la l.c. 1/93 non istituisce una Commissione parlamentare, che già esisteva, mentre la l.c. 1/97 istituisce *ex novo* una Commissione per le riforme costituzionali (art. 1, primo comma). Oltre a divergere per quanto riguarda il numero dei componenti (settanta per la Commissione D’Alema e sessanta per quella De Mita-Iotti), le due commissioni hanno una piccola differenza anche per quanto riguarda le materie su cui devono concentrarsi le riforme: nella l.c. 1/97 si aggiunge anche il “sistema delle garanzie” (art. 1, quarto comma) che manca, invece, nella l.c. 1/93.

Mentre la l.c. 1/93 prevede che “la commissione entro il termine di sei mesi dalla data in entrata in vigore della l.c., comunica alle Camere i progetti di legge di cui al comma 1 corredati da relazioni illustrative” (art. 1, quarto comma), la l.c. 1/97 prescrive che lo stesso termine sia “la data di entrata in vigore della presente l.c.” (art. 1, quinto comma).

Sempre la l.c. 1/97 art. 2, primo comma prevede che la Commissione possa adottare a maggioranza assoluta dei suoi membri norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori, che il voto all’interno dell’Assemblea e della Commissione stessa sia palese (rispettivamente art. 3, terzo comma e art. 2, terzo comma); stabilisce altresì un termine entro cui la Commissione deve trasmettere un progetto alle Camere (art. 2, quarto comma) e che possano essere trasmessi più progetti di legge come uno solo (art. 2, quarto comma): prescrizioni assenti nel disposto della l.c. 1/93.

Una disciplina particolarmente dettagliata è prevista per gli emendamenti *ex l.c. 1/97* (art. 2, quinto comma). All’art. 3, quarto comma, l.c. 1/97 è prescritto che “il progetto o i progetti di legge costituzionale[...]sono approvati articolo per articolo dalle Camere senza voto finale su ciascun progetto, ma con un voto unico sul complesso degli articoli di tutti i progetti”, mentre nulla del genere è specificato con riguardo alla l.c. 1/93.

Infine, una differenza sostanziale riguarda la disciplina del *referendum*: solo la l.c. 1/97 prevede un *quorum* di partecipazione alla

consultazione pari alla maggioranza degli aventi diritto (art. 4), nessun *quorum*, invece, è previsto dalla l.c. 1/93 (art. 3, secondo comma).

Diversamente dalla Commissione D'Alema (istituita dalla l. cost. 1/1997), la Commissione De Mita-Iotti non presentò alle Camere un testo sostitutivo di tutti gli articoli della seconda parte della Carta. Essa si concentrava essenzialmente su alcuni temi circoscritti: il potenziamento dell'autonomia delle regioni, il riparto della funzione legislativa tra queste ultime e lo Stato, e il rafforzamento della forma di governo parlamentare e del ruolo del Presidente del Consiglio.

Il progetto della Bicamerale De Mita-Iotti fu poi travolto dallo scandalo di "Tangentopoli" e dallo scioglimento anticipato delle Camere nel 1994, dopo che l'esito del *referendum* del 1993 – portando a una riforma in senso maggioritario della disciplina elettorale – espresse la necessità di tornare alle elezioni con un sistema elettorale che rispondesse alle richieste del popolo¹⁰⁵.

Panunzio propone due considerazioni con riguardo al fallimento della Commissione De Mita-Iotti e al *referendum* dell'Aprile 1993¹⁰⁶.

La prima constata il fallimento della classe politica italiana, che sembra aver perso ciò che dovrebbe essere la propria vocazione: la capacità di riformare. Il tentativo di dare risposte al diffuso sentimento di necessità che circonda la riforma istituzionale non solo non riesce ad emergere attraverso l'iter disciplinato dall'art. 138 Cost., bensì nemmeno mediante procedure straordinarie di revisione.

La seconda rimarca che "al di fuori delle procedure ordinarie o speciali di revisione, al di fuori degli accordi della politica, una grande innovazione costituzionale si è prodotta"¹⁰⁷. Una innovazione che potrebbe innescare la svolta verso il bipolarismo. Il risultato del *referendum* dimostra come le esigenze della innovazione costituzionale, quando sono forti e diffusamente sentite, se non trovano sbocco con il procedimento dell'art. 138 Cost. o

¹⁰⁵ La riforma in senso maggioritario del sistema elettorale si ebbe con le leggi n. 276 e n. 277 del 1993 e con i decreti legislativi n. 535 e n. 536 del 1993.

¹⁰⁶ Si veda 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, 4, pp. 22 ss.

¹⁰⁷ *Ibidem*, cit., p. 25.

attraverso altre vie parlamentari, finiscono per creare altre strade, radicalmente diverse e lontane dal tradizionale spazio di manovra della classe politica.

Panunzio è dell'opinione per cui se l'innovazione prodotta dal *referendum* elettorale del 1993 avesse operato in profondità, impiantando anche nel sistema politico italiano, quel fisiologico principio di alternanza proprio di tutte le moderne democrazie, allora anche il procedimento di revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.* avrebbe nuovamente trovato la sua vitalità e la sua attualità. Ma l'esito referendario non permeò le istituzioni politiche a sufficienza¹⁰⁸ per cui, quattro anni dopo, si decise di ricalcare la strada della l. cost. 1/1993 con l'istituzione di una nuova "Commissione parlamentare per le riforme costituzionali", come recita il titolo della legge costituzionale 1/1997¹⁰⁹.

Sempre Panunzio rileva come la scelta di ripercorrere la strada di una procedura speciale di riforma fu l'esito di una contrapposizione radicale tra due alternative soluzioni inizialmente prospettate. Quella di chi voleva seguire il procedimento di revisione ordinario come disciplinato dall'art. 138 Cost. e quella di chi invece, sulla scia del famoso messaggio alle Camere del 26 Giugno 1991 del Presidente della Repubblica Cossiga¹¹⁰, sosteneva la necessità di un'apposita Assemblea Costituente¹¹¹.

¹⁰⁸ In particolare, Panunzio rileva anche come il potenziale innovatore dell'istituto referendario sia stato strozzato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, pp. 26 ss. Già nel 1978 la Corte aveva escluso che con *referendum* potessero essere abrogate, oltre che norme della Costituzione, le leggi formalmente costituzionali e quelle ordinarie a contenuto "costituzionalmente vincolato" (sentenza 16/1978). Poi, ha ulteriormente allargato l'area di esclusione, ricomprendendovi anche le leggi ordinarie "costituzionalmente obbligatorie" ritenendo anche inammissibili *referendum* abrogativi aventi ad oggetto leggi ordinarie che incidono sui rapporti Stato-Regioni (sentenze 17/1997 e 39/1997).

¹⁰⁹ Legge costituzionale 1/1997 "Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 22 del 28 Gennaio 1997.

¹¹⁰ Il Presidente individua quali possibili procedure per la realizzazione del progetto di riforma: il ricorso alle procedure previste dal vigente art. 138 Cost.; l'utilizzazione da parte della Camere, a se stesse o a quelle che verranno successivamente elette, di poteri costituenti; l'elezione di una vera e propria Assemblea costituente. Quanto al ricorso al potere costituente, tale opzione deve per il Presidente essere valutata nell'ambito di un attento apprezzamento dei confini di operatività posti al potere di revisione costituzionale non solo dall'art. 139 Cost. ma anche da altri limiti sostanziali impliciti, connessi ai principi strutturali del nostro ordinamento

Alla fine, l'accordo fra le due parti è stato trovato con la decisione di imboccare nuovamente la via del procedimento speciale in deroga all'art. 138 Cost., incentrato sull'operato di una apposita Commissione bicamerale. Così, da un lato si manteneva nell'alveo dei poteri costituiti – essendo stata approvata rispettando il disposto della disciplina costituzionale – e dall'altro si apriva lo spazio per cercare di dare al carattere di specialità della procedura un senso sostanzialmente costituente.

Tuttavia, anche l'intento della legge costituzionale 1/1997, non ebbe una sorte migliore di quella che interessò la l. cost. 1/1993: il 9 Giugno 1998, il Presidente della Camera dei Deputati Luciano Violante, annunciava all'aula che il Presidente della Bicamerale Massimo D'Alema gli aveva comunicato che in mattinata l'ufficio di presidenza della Commissione aveva preso atto del venire meno delle condizioni politiche per la prosecuzione della discussione¹¹².

2.3 Le deroghe all'ordinaria procedura di revisione costituzionale contenute nelle leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997

Prima di riportare il dibattito circa l'ammissibilità o meno di deroghe all'ordinaria procedura di revisione costituzionale *ex art.* 138 Cost., è utile individuare quali fossero le deroghe contenute nelle leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997.

La prima novità, già rinvenibile nei titoli delle due leggi costituzionali¹¹³, è l'istituzione di una Commissione bicamerale che unifica in

costituzionale così come approvato dall'Assemblea costituente del 1948.

¹¹¹ PANUNZIO S.P., *Le forme ed i procedimenti*, pp. 28 ss. In particolare, per la prima opzione erano esponenti del PPI (ad es. L. Elia) e del PRC; per la seconda i partiti di centrodestra: Alleanza Nazionale e Forza Italia (si vedano gli interventi riportati dai quotidiani nei primi giorni di Ottobre 1996).

¹¹² Il progetto di legge di riforma costituzionale venne approvato definitivamente il 4 novembre del 1997, per poi naufragare quando le profonde differenze delle vedute fra le forze politiche provocarono l'interruzione dell'iter del processo di riforma il 9 giugno 1998.

¹¹³ Titoli delle leggi costituzionali: "Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale" (l.c. 1/93); "Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali" (l.c. 1/97).

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, quello della Camera e quello del Senato.

Inoltre, nel momento in cui il Comitato – formato dal Presidente della Commissione, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i gruppi (art. 1, settimo comma, l.c. 1/93 e art. 3, secondo comma, l.c. 1/97) – parteciperebbe alla discussione in Assemblea, si verrebbe a creare una situazione assolutamente eccezionale, sia da un punto di vista giuridico, che 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.

Questa eventualità, anche se concretamente mai realizzatasi, avrebbe fatto sorgere non pochi dubbi di costituzionalità. Ci si riferisce ad un contrasto con lo stesso principio del bicameralismo perfetto, il quale prevede sì un'attivazione paritaria di entrambe le Camere nei lavori parlamentari, ma, queste ultime, sempre divise e separate.

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.).

Cervati, con riferimento alla legge cost. 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 poteri della commissione rientra, oltre quello di elaborare¹¹⁴progetti di revisione della Parte II della Costituzione, vi è quello di decidere se trasmettere alle Camere un unico progetto di legge ovvero più progetti (art. 2, quarto comma, l.c. 1/97)¹¹⁵.

Le leggi costituzionali sopra menzionate contengono poi tutta una serie di limitazioni all'ordinaria disciplina procedimentale che possono essere considerate deroghe alla procedura di revisione costituzionale ordinaria, in quanto alla prima deliberazione prevista dall'art. 138 Cost. si applicano le procedure stabilite per i progetti di legge ordinaria¹¹⁶.

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.

La l. cost. 1/1993, art. 2, secondo comma stabilisce che i componenti dell'Assemblea possono presentare emendamenti al testo fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale e ripresentare quelli respinti dalla Commissione. È prevista, inoltre, la possibilità per la Commissione di presentare emendamenti o subemendamenti fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta in cui è programmata la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono. A questi

¹¹⁴ L'art. 1, quarto e quinto comma l.c. 1/97 lascerebbe dei dubbi sull'ampiezza dei poteri della Commissione bicamerale dal momento che il quarto comma prevede che sia la stessa Commissione ad elaborare progetti di revisione della Parte II della Costituzione. Dal comma successivo, rileva Cervati (per Cervati si veda nota successiva), si ricava tuttavia che alla Commissione vengono assegnati i progetti nelle materie indicate al comma precedente che – in aggiunta alla straordinarietà della disciplina della l.c. – sembra escludere che alla Commissione spetti un vero e proprio potere di iniziativa legislativa.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Si vedano gli artt. 121, primo comma, reg. Senato e 97, primo comma, reg. Camera.

emendamenti, poi, possono essere presentati subemendamenti, ma solo da parte di un presidente di Gruppo, di almeno dieci deputati o cinque senatori non oltre il giorno precedente la seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti.

La disciplina della l. cost. 1/1997 relativa al potere di proporre emendamenti si discosta in minima parte da quanto suddetto: raddoppia il numero di parlamentari necessari al fine di presentare subemendamenti agli emendamenti della Commissione (art. 3, terzo comma) e – all’art. 2, quinto comma – è prescritto che ogni deputato o senatore possa presentare emendamenti al progetto della Bicamerale entro trenta giorni dalla trasmissione del progetto alle Camere e, in seguito, la Commissione si pronuncia entro i successivi trenta giorni su tali emendamenti.

Tali discipline derogano alle disposizioni regolamentarie, rispettivamente art. 86, primo comma, reg. Camera e art. 100, terzo comma, reg. Senato, i quali prevedono che emendamenti possano essere presentati fino a ventiquattro ore prima della discussione degli articoli. Per i subemendamenti è sufficiente un anticipo di un’ora rispetto alla seduta in cui si discutono gli articoli cui si riferiscono (art. 86, quarto comma, reg. Camera) e “possono essere considerati proponibili soltanto i subemendamenti che si pongano nella medesima linea normativa dell’emendamento principale, al quale si riferiscono” (parere della Giunta per il Regolamento del Senato del 5 dicembre 1987).

Sempre al fine di accelerare e semplificare l’iter legislativo, la legge costituzionale 1/1997 (art. 2, terzo comma) non ammette questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli¹¹⁷. Nulla di simile, invece, nel disposto della l. cost. 1/1993¹¹⁸.

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

¹¹⁷Per 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.

¹¹⁸Per le differenze tra le leggi costituzionali 1/93 e 1/97 vedasi paragrafo 2.2.

da un Senatore (o Deputato) prima che abbia inizio la discussione oppure, a certe condizioni anche durante la discussione¹¹⁹.

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, rileva Cervati, rendere sempre 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”¹²⁰.

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”¹²¹.

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, come invece prevede la l.c. 1/1997.

Sempre ribadendo la propria contrarietà alla previsione di un termine entro cui presentare un progetto di legge all’Assemblea, Cervati nota come si

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ CERVATI A. A., *Brevi riflessioni*, 2, p. 263, nota 5.

¹²¹ ELIA L., *Bicamerale, nessun termine*, in *Corriere della Sera* del 27 Luglio 1996, cit.

possa giungere all'intollerabile situazione in cui la Commissione, senza aver terminato la fase referente, senza che la discussione in Commissione sia terminata e senza che i membri abbiano converso su un progetto in particolare, sia costretta a scegliere un progetto di quelli presentati e trasmetterlo all'Assemblea per il solo fatto di esser spirato il termine; sveltendo così la ponderazione richiesta per le materie costituzionali¹²².

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., si legge “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 procedura¹²³.

¹²² CERVATI A. A., *Brevi riflessioni*, 2, p. 264, nota 6,

¹²³ 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.,

Nella statuizione dell'art. 3, l.c. 1/1997 è rilevabile quello che Moretti definisce "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 proprio¹²⁴.

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

All'art. 3, l.c. 6 Agosto 1993, n. 1, si legge 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.

Molto semplice, in questo caso, individuare la deroga. Lapalissianamente essa risiede 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.c. 1/93 contiene una sola deroga, ovvero l'obbligatorietà dell'istituto; mentre nella l.c. 1/97 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 l. 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

Cinquantanove anni dopo, in *Astrid 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".

¹²⁴ MORETTI R., *Rubrica parlamentare*, in *Il Foro italiano*, Bologna, Zanichelli, 1998, V, p. 130.

procedere alla proclamazione dei risultati del *referendum* – non cita alcun *quorum*.

Con il *referendum* obbligatorio si chiude la lunga lista di deroghe contenute nelle leggi costituzionali 1/1993 e 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.

La decisione alla base dell'adozione di queste leggi-procedimento è sicuramente intrisa di calcoli politici ed elettorali; ciononostante, ha scatenato un intenso dibattito sull'ammissibilità di deroghe occasionali al procedimento di revisione. I pareri al riguardo sono tutt'altro che unanimi e anche se momentaneamente accantonati a fronte di una riutilizzazione pedissequa dell'ordinaria procedura *ex art. 138*, rimangono, probabilmente, ancora oggi irrisolti.

2.4 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 abbandonato.

L'uscita di Forza Italia¹²⁵ dall'area di maggioranza a sostegno dell'esecutivo guidato da Enrico Letta e l'ostruzionismo del Movimento Cinque Stelle¹²⁶ sono state la cause del fallimento del progetto.

¹²⁵ 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

Che il disegno di legge costituzionale raggiungesse la maggioranza dei due terzi alla Camera in quel determinato contesto politico era pressoché impossibile. Si preferì così abbandonare l'intero progetto.

Peraltro, 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, oltre ad essere unica in tutta l'esperienza parlamentare italiana, avrebbe permesso di sondare il parere del popolo circa l'ammissibilità di deroghe alla procedura ordinaria di revisione costituzionale.

Prescindendo dall'esito fallimentare del progetto, richiama la nostra attenzione il fatto che, quindici anni dopo il termine dell'esperienza della Bicamerale D'Alema, si intraprendano nuovamente strade derogatorie all'art. 138 Cost., al fine di emendare la Costituzione.

Procedendo sistematicamente, si possono scorrere le prescrizioni stabilite dal disegno di legge costituzionale.

L'art. 1 del testo approvato in seconda deliberazione del Senato prevede l'istituzione di un Comitato a composizione bicamerale paritetica – venti senatori e venti deputati – nominati dai Presidenti delle Camere, tra i membri delle due Commissioni Affari costituzionali e ne fanno parte di diritto i Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato.

avere effetti" sulla tenuta delle larghe intese. "Ritiriamo la nostra delegazione dalla maggioranza".

¹²⁶ 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.

Il terzo comma del medesimo articolo prescrive che entro dieci giorni, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, ha luogo la prima seduta del Comitato.

L'art. 2, disciplina le competenze del Comitato: esse sono circoscritte all'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale relativi ai Titoli I, II, III e V della Parte II della Costituzione, nonché ai progetti di legge ordinaria in materia elettorale.

Il quarto comma dell'art. 2 prevede che durante esame in sede referente dei progetti di legge assegnati al Comitato, si applicano, oltre alle norme della testo costituzionale in esame, le disposizioni del regolamento della Camera. Il Comitato può adottare, a maggioranza assoluta dei componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento ed i propri lavori. L'ultimo periodo del medesimo comma stabilisce che non sono ammesse questioni pregiudiziali e sospensive nonché proposte di non passare all'esame degli articoli.

Il disegno di legge prevede poi una dettagliata disciplina per quanto riguarda i termini che dovranno caratterizzare l'*iter legis* di revisione costituzionale.

Secondo il disposto dell'art. 2, quinto comma del testo, il Comitato assegna un termine entro il quale pervenire alla votazione di conclusione dell'esame. Dopo la conclusione dell'esame preliminare, il Comitato trasmette ai Presidenti delle Camere i testi dei progetti di legge, ovvero i testi unificati, adottati come base per il seguito dell'esame (art. 2, sesto comma).

Il settimo comma, invece, disciplina la proposta di emendamento: ogni senatore o deputato, nonché il Governo, possono proporre emendamenti. Su tali emendamenti si pronuncia il Comitato. Per rispettare i termini di conclusione dei lavori, la Presidenza del Comitato ripartisce, se necessario, il tempo disponibile secondo le norme del regolamento della Camera sull'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea (art. 2, ottavo comma).

Dalla lettura del decimo comma si ravvisa che il Comitato può consultare le autonomie territoriali, a fini di coinvolgimento nel processo di riforma.

In base al disposto dell'art. 3, terzo comma, le votazioni avvengono a scrutinio palese.

La medesima disposizione dettaglia, inoltre, la disciplina della proposta di emendamenti; in particolare stabilisce che per l'esame degli emendamenti, si applica un diverso regime per gli emendamenti presentati dai singoli parlamentari e per quelli presentati dal Comitato o dal Governo. I singoli parlamentari possono, infatti, presentare solo gli emendamenti respinti dal Comitato in sede referente ed emendamenti nuovi solo in diretta correlazione con le parti modificate dal Comitato rispetto al testo adottato come base, ovvero rispetto al testo trasmesso dall'altra Camera. Gli emendamenti dei parlamentari possono essere presentati fino a cinque giorni prima la data fissata per l'inizio della discussione generale, mentre gli emendamenti ed i subemendamenti di Comitato e Governo possono essere presentati fino a settantadue ore prima l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o emendamenti cui si riferiscono. Agli emendamenti del Comitato e del Governo possono essere presentati subemendamenti da parte di un Presidente di gruppo o di almeno venti deputati o dieci senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la presentazione di emendamenti.

L'art. 4 concerne i tempi per la conclusione dell'esame dei progetti di legge assegnati al Comitato: i lavori parlamentari sono organizzati in modo tale da consentire la conclusione entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale in esame.

Il secondo comma dispone che entro sei mesi dalla data della sua prima seduta il Comitato trasmette ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale esaminati in sede referente, corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza.

Il disegno di legge dispone inoltre, allo stesso comma, che ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico.

I tempi sono contingentati anche per i lavori in Assemblea. La prima Camera che procede all'iscrizione del progetto di legge costituzionale all'ordine del giorno, ha a disposizione un tempo di tre mesi per la

conclusione dell'esame, a decorrere dalla data della trasmissione da parte del Comitato. La Camera che procederà successivamente all'esame dovrà anch'essa concludere entro tre mesi, in linea con quanto previsto dall'art. 138 Cost.

Peculiare è l'intervallo non minore di quarantacinque giorni tra le due deliberazioni e l'assenza della maggioranza qualificata intesa come termine finale dell'intero iter di revisione (art. 4, quarto comma).

Il testo prevede l'ipotesi di richiesta di referendum confermativo, da parte di soggetti qualificati, anche nel caso in cui il testo sia approvato, in entrambe le Camere, con la maggioranza dei due terzi (art. 5).

Conviene ora soffermarsi sugli elementi più rilevanti di questo disegno di legge costituzionale.

Che si tratti di una procedura speciale di revisione costituzionale è indubbio. Ad avvallare questa affermazione, 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"¹²⁷.

Di fatti, le analogie con le leggi costt. 1/1993 e 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.c. 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 emendamento e il voto palese (prescritto nella sola l.c.1/97).

Gli elementi originali rinvenibili nel testo sono invece: il termine di diciotto mesi entro cui concludere i lavori, l'omogeneità, autonomia e

¹²⁷ Intervento Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati sul sito www.camera.it/leg17/, cit., p. 21.

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.

Nonostante il testo non sia stato approvato in seconda deliberazione dalla Camera, si può rilevare qualche aspetto interessante contenuto in questo disegno di legge costituzionale.

Innanzitutto non è chiaro cosa succeda nel caso in cui, entro i diciotto mesi prescritti all'art. 4, primo comma, non siano terminati i lavori, nulla specificando il testo a riguardo. Si approva un testo parziale? Oppure si vanificano tutti gli sforzi compiuti fino a quel momento?

Un elemento rilevante è la previsione dell'omogeneità, autonomia e coerenza dei progetti presentati alle Camere (art. 4, secondo comma), contrariamente a quanto era previsto dalla l. cost. 1/1997, che prevedeva che le Camere ricevessero dalla Commissione uno o più progetti, ma che la votazione finale sarebbe stata unica su tutti i testi (art. 3, quarto comma, l.c. 1/97). In questo modo si possono ovviare i problemi tipici dell'esperienza della Bicamerale D'Alema: la logica del prendere o lasciare, l'idea di bloccare il testo e di non permettere sorti eterogenee ai progetti in esso contenuti e, dunque, la consacrazione del patto iniziale tra le forze politiche. Con questa previsione si dovrebbero risolvere anche i problemi circa l'omogeneità del *referendum* (si veda par. 1.6), ben potendosi prevedere – vista l'autonomia e l'omogeneità dei progetti di legge – più quesiti.

La previsione di un intervallo dimezzato intercorrente le due deliberazioni di ciascuna Camera, rappresenta l'intento di accelerare i lavori al fine di rispettare il termine dei diciotto mesi previsto dall'art. 4, primo comma, del testo; anche se non vi sono somiglianze testuali riguardo a questo termine nelle ll. costt. 1/93 e 1/97, la logica a cui si ispira è la stessa: semplificare e accelerare.

La novità più interessante è sicuramente la possibilità di richiedere il *referendum* anche in caso si raggiunga, in seconda deliberazione, la maggioranza dei due terzi.

Viene a meno in questo caso, l'obbligatorietà dell'istituto referendario che caratterizzava le ll. costt. 1/1993 e 1/1997 e che qualificava la consultazione come momento confermativo e plebiscitario.

Tuttavia, anche in questo caso vi è una vocazione in tal senso: la facoltatività e quindi l'eventualità del *referendum* – anche in caso si raggiunga la maggioranza qualificata – mutano sì l'istituto da oppositivo a confermativo, ma viene meno quell'accezione strumentalizzante propria della necessarietà del *referendum ex ll. cost. 1/93 e 1/97*.

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 gli permette una piena espletazione delle sue funzioni, trovandosi nuovamente scavalcato da procedure non previste la cui rispondenza alla Costituzione è disputata.

3. La deroga all'art. 138 Cost. Un dibattito tra necessità ed incostituzionalità

Eccezion fatta per il disegno di legge costituzionale "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali"¹²⁸, approvato in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dal Senato il 23 Ottobre 2013 – il cui esito sappiamo non esser andato a buon fine – si può affermare che, nella prassi costituzionale, si sia ricominciata ad osservare la procedura di revisione costituzionale ordinaria, come disciplinata dall'art. 138 Cost.

Ciononostante, nell'attuale clima politico, sicuramente poco stabile e in fase di profondo mutamento, non si può dire con certezza che proposte di revisione costituzionale in deroga all'art. 138 Cost. non tornino ad interessare nuovamente il dibattito parlamentare.

Ciò che si intende proporre in questa sede non è, dunque, un giudizio sulla costituzionalità o meno delle leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997 o del disegno di legge costituzionale del 2013, bensì – attraverso l'analisi di quelle che possono essere le deroghe alla disciplina ordinaria di modifica della Costituzione, esemplificateci dalle suddette leggi costituzionali – quello di individuare una via teorica che possa indirizzarci in un ipotetico e futuro dibattito concernente, come negli anni novanta, modifiche della Carta in deroga all'art. 138 Cost.

In questo capitolo si analizzeranno, senza pretese di esaustività, quattro diverse posizioni ritenute rilevanti all'interno del dibattito sull'ammissibilità di procedure derogatorie all'art. 138 Cost.

Si comincerà dalla riflessione di Alfonso Di Giovine, si passerà, in seguito, a considerare il pensiero di Sergio Paolo Panunzio, Angelo Antonio Cervati e, infine, la tesi di Gaetano Azzariti.

¹²⁸ Si veda paragrafo 2.4

3.1 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 studiosi¹²⁹ non ritenevano 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 della tesi che ritiene l'art. 138 Cost. inadeguato per giungere a necessarie ed ampie riforme costituzionali.

In aggiunta, l'inidoneità della procedura ordinaria di revisione è argomentata altresì sulla base di una duplice considerazione: la sua eccessiva gravosità e il modesto rilievo che in essa ha l'intervento del corpo elettorale¹³⁰.

Tali osservazioni hanno trovato un largo seguito nelle forze politiche: avallate soprattutto dal discorso del Presidente della Repubblica nel Giugno 1991, si sarebbero poi sostanziate nelle procedure speciali previste dalle leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997: entrambe prevedenti il *referendum* obbligatorio e uno snellimento generale dell'iter parlamentare¹³¹.

Nel criticare l'istituzione delle Commissioni bicamerali, Alfonso Di Giovine ritiene che l'obiezione più severa che può esser mossa a queste leggi e, in generale, alle deroghe semplificatorie all'art. 138 Cost., riguarda proprio la scelta politica di fondo, che sancisce "la nuda fattualità del rapporto tra politica e Costituzione, la prima potendo disporre della seconda a suo piacimento con il fabbricare leggi-provvedimento costituzionali che nascono e muoiono seguendo il ritmo delle contingenti esigenze della classe

¹²⁹ 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.

¹³⁰ In senso contrario, DE VERGOTTINI G., *Referendum e revisione costituzionale: un'analisi comparativa*, in *Giur. Cost.*, 1994, p. 1397, osserva che il *referendum* di revisione rimane un elemento non sistematico nel panorama dell'odierno stato costituzionale, quanto poi alla gravosità della procedura, rileva come l'art. 138 Cost. non sia tra i più complessi di quelli caratterizzanti le costituzioni rigide.

¹³¹ Per un'analisi dettagliata delle ll. costt. 1/93 e 1/97, vedi par. 2.3.

politica”¹³². Tale procedura, ritiene Di Giovine, finirebbero con l’attribuire all’art. 138 Cost. una mera funzione residuale.

Molti già criticarono l’istituzione della Commissione De Mita-Iotti, parlando di “rottura della Costituzione”¹³³, definendola “radicalmente illegale”¹³⁴ oppure “eversiva”¹³⁵, così, con l’istituzione di una nuova Bicamerale non appena quattro anni dopo, altri scrivevano dell’“impenetrabile barriera di incomunicabilità tra coloro che la politica la fanno e coloro che la osservano”¹³⁶.

Le argomentazioni assolutorie ruotavano attorno all’aver fatto “salvi i principi e le garanzie fondamentali”¹³⁷, in particolare il principio – che Di Giovine ritiene essere intangibile e quindi non suscettibile di ponderazione – della rigidità costituzionale¹³⁸; oppure sostenendo che non è prevista “alcuna semplificazione rispetto alle procedure previste dall’art. 138 Cost.”¹³⁹: tutte argomentazioni che, rileva Di Giovine, occultano la sostanza del problema, ovvero l’aver ovviato al delicato equilibrio fra conservazione ed innovazione sotteso alla procedura di revisione disciplinata dall’art. 138 Cost.¹⁴⁰.

Di Giovine ritiene che sia evidente la contrapposizione tra una disciplina articolata, che lascia spazio alla libera dialettica delle forze politiche, e quelle procedure derogatorie (nel senso di semplificare la

¹³² DI GIOVINE A., *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, vol. I, cit., p. 507.

¹³³ In tal senso: FERRARA G., *Costituzione, rapina con scasso*, in *Il Manifesto*, 6 ottobre 1992, cit., che definiva “speciale e repressivo” il regime “comminato” al Parlamento in occasione delle riforme istituzionali; RODOTA S., *Gli apprendisti stregoni*, in *La Repubblica*, 3 novembre 1992, cit.; LUCIANI M., *Non si può pasticciare sulla Costituzione*, in *Italia Oggi*, 25 novembre 1992, cit.

¹³⁴ Cfr. MODUGNO F., *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, cit., p. 1652.

¹³⁵ In questo senso, BETTINELLI E., *Referendum e riforma “organica” della Costituzione*, in *Cambiare la Costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di Romboli, Ripepe, Torino, Giappicchelli, 1995, cit., p. 40.

¹³⁶ BETTIZA E., *L’impossibile dialogo con i sordi*, in *La stampa*, 21 Agosto 1997, cit.

¹³⁷ ELIA L., *Cronaca di una intesa*, in *Il manifesto*, 27 Luglio 1996, cit.

¹³⁸ Si veda VIROLO A., *Un procedimento in deroga per la revisione della seconda parte della Costituzione: alcune brevi note sulla legge costituzionale in itinere*, in *Riv. amministr. Reg. Campania*, 1996, n. 4, p. 476.

¹³⁹ In tal senso, D’ALEMA M., *Relazione introduttiva al progetto di legge costituzionale* presentato il 20 Giugno 1997 dalla Bicamerale, cit., sul sito internet della Camera dei Deputati (<http://www.camera.it/parlam/bicam/>).

¹⁴⁰ *Note sulla l.c. 1/97*, 2, pp. 504 ss.

procedura ordinaria) che vincolano l'intero iter di revisione a procedere lungo un unico binario.

Basti ricordare le tre strade percorribili per giungere alla revisione della Costituzione *ex art. 138 Cost.*: attraverso il raggiungimento della maggioranza dei due terzi in entrambe le camere, ovvero mediante le due ipotesi in cui, raggiunta la maggioranza assoluta, venga indetto il *referendum* (ed abbia poi risultato positivo) o meno.

Deroghe della portata di quelle contenute nelle leggi costituzionali 1/93 e 1/97, invece, riducono tale elasticità ad uno stretto e angusto sentiero che lede le garanzie sottostanti il dettato costituzionale¹⁴¹.

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 dell'iter legislativo e dall'altro l'esclusione aprioristica di un procedimento interamente parlamentare nella previsione del *referendum* obbligatorio cui, nel caso della l. c. 1/1997, si condizionano gli effetti al raggiungimento del *quorum*¹⁴².

Di Giovine 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 riguarda i 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

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Per una trattazione del *referendum* obbligatorio si veda il paragrafo 2.3.

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, si prescrive che il consenso 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 (purché, in quest'ultima ipotesi, avallata dall'esito negativo del *referendum*)¹⁴³.

Muovendo da una simile ricostruzione, Di Giovine non si spiega le affermazioni secondo cui la mancanza di un *quorum* di partecipazione andrebbe letta in chiave *favor constitutionis*, consentendo ad un piccolissimo nucleo di antagonisti che partecipassero in maniera totalizzante alla consultazione popolare, disertata dalla maggioranza degli elettori, di impedire la revisione della Costituzione¹⁴⁴; o secondo cui mentre è logico permettere ad una piccola minoranza di interrompere un processo di revisione costituzionale (ipotesi in cui al *referendum* partecipi un piccola minoranza di elettori e vincano i "no") – garantendo in questo modo la rigidità della Carta – non sarebbe altrettanto corretto che una piccola minoranza modifichi una costituzione rigida (ipotesi in cui al *referendum* partecipino in pochi e vincano i "sì")¹⁴⁵.

Tali osservazioni sarebbero certamente inconfutabili se alla base della consultazione non vi fosse una deliberazione parlamentare. Ma non dimentichiamo che se si giunge al *referendum*, il Parlamento ha già approvato la legge di revisione con la maggioranza assoluta in entrambi i suoi rami. Una medesima previsione, cioè l'affidamento del potere di respingere o approvare la revisione costituzionale a una piccola minoranza, è espressione di quell'equilibrio tra conservazione e innovazione che sta alla base della disciplina costituzionale.

¹⁴³ *Note sulla l.c. 1/97*, 5, pp. 525 ss.

¹⁴⁴ Tali affermazioni sono sostenute da BARILE P., DE SIERVO U., *Revisione della Costituzione*, in *N.mo Dig. it.*, Torino, Utet, 1968, XV, p. 785.

¹⁴⁵ In tal senso, vedasi PACE A., *Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco*, in *L'Unità*, 20 Novembre 1992.

Per quanto riguarda la disciplina prevista dalla l.c. 1/1997¹⁴⁶, 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 rileva, allora, come il confronto tra il fluido rapporto intercorrente le decisioni prese in sede rappresentativa ed eventuali decisioni prese in sede di democrazia diretta (disciplinato dall'art. 138) da un lato, e un rigoroso rapporto tra Parlamento e popolo (*ex l.c. 1/1997*) dall'altro, debba tener presente due livelli di valutazione: uno che indaghi se ed in quale modo il diverso rapporto – fluido e necessario – tra democrazia rappresentativa e diretta influisca sul grado di gravosità delle due procedure; un altro che consideri se e come quel diverso rapporto incida sul senso politico delle procedure¹⁴⁷.

Di Giovine tenta di costruire un giudizio sulla legittimità delle deroghe a procedure straordinarie di revisione costituzionale attraverso una complessa indagine comparativa tra l'equilibrio su cui poggia la gravosità delle procedure in esame¹⁴⁸.

Il primo elemento che lede la gravosità della procedure 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. Riesce, la l.c. 1/97, mediante altri elementi, a compensare questo sbilanciamento della gravosità della disciplina di revisione?

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ *Note sulla l.c. 1/97*, p. 528.

¹⁴⁸ *Note sulla l.c. 1/97*, p. 529.

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 cost. con la maggioranza qualificata in entrambe le camere.

Di Giovine 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 le ricadute sul senso politico di una procedura che esclude la possibilità di evitare, raggiunta la maggioranza dei due terzi, l'indizione del *referendum*, potrebbero esserci effetti deresponsabilizzanti nei confronti degli attori politici, che sarebbero tentate a desistere da un coinvolgimento di forze di opposizione e usare in maniera aggressiva il principio maggioritario.

La ricognizione di Di Giovine 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 cost. 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 che 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.

Secondo il ragionamento di Di Giovine, 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 decisionale¹⁴⁹.

Un'ulteriore logica compensativa caratterizzante la disciplina di revisione della l.c. 1/1997, rileva sempre Di Giovine, 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 partecipanti¹⁵⁰.

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.c. 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, Di Giovine sostiene che, 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 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"¹⁵¹.

La ricostruzione di Di Giovine, 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 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

¹⁴⁹ Vedasi *Note sulla l.c. 1/97*, pp. 529 ss.

¹⁵⁰ *Note sulla l.c. 1/97*, p. 534.

¹⁵¹ *Note sulla l.c. 1/97*, cit., p. 535.

permettere un'interpretazione snella e più malleabile del disposto dell'art. 138 Cost.

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

Nel nostro percorso di indagine circa l'ammissibilità di deroghe alla ordinaria procedura di revisione costituzionale, è interessante il ragionamento di Sergio Panunzio, il quale, rimarcando il ruolo fondamentale dell'innovazione costituzionale per la sopravvivenza delle Costituzioni rigide, giunge ad ammettere, a certe condizioni, procedure speciali di revisione costituzionali¹⁵².

Anche Panunzio, nella sua analisi, parte dall'esperienza della Bicamerale D'Alema. 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.c. 1/1997, tema che a noi interessa meno, volendoci soffermare sulle deroghe in generale¹⁵³.

Per quanto concerne il primo quesito, Panunzio ritiene che istituire un ulteriore "tipo" di legge costituzionale avente procedimento e "forma" eterogenee rispetto all'art. 138, ma caratterizzata dalla medesima forza sia ammissibile e non costituisca, di per sé, un motivo di invalidità della legge costituzionale.

¹⁵² PANUNZIO S., *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.

¹⁵³ Cfr. *Le forme ed i procedimenti*, p. 30.

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 derogato¹⁵⁴.

Determinate condizioni, però, vanno poste alla procedura speciale di revisione: questa, secondo Panunzio, non può aggirare o tradire l’art. 138 Cost. nel suo contenuto fondamentale¹⁵⁵.

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 autorevole di Costantino Mortati¹⁵⁶, Panunzio ricorda come la parte imm modificabile dell’art. 138 Cost. sia rappresentata dal principio stesso di rigidità che a sua volta consiste nei requisiti minimi necessari alla rigidezza 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?

Panunzio ritiene che i requisiti minimi ed essenziali che non possono essere scalfiti siano 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* facoltativo¹⁵⁷.

Queste sono, secondo Panunzio, le coordinate che devono guidare il giudizio di ammissibilità di deroghe all’art. 138 Cost.

¹⁵⁴ Cfr. *Le forme ed i procedimenti*, p. 31.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ Si veda MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, tomo II, p. 1245.

¹⁵⁷ Cfr. *Le forme ed i procedimenti*, pp. 32-33.

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

Il carattere parlamentare della l. cost. 1/1997, ritiene Panunzio, 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 bicamerale¹⁵⁸.

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 – come definito da Moretti – di cui si è parlato sopra.

Un altro elemento che svincola 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 1/1997¹⁵⁹, esso incrina il nesso essenziale tra discussione e votazione, facendo così perdere di senso il procedimento¹⁶⁰. Traspare, in questo caso, la chiara volontà delle forze politiche di rendere impermeabile il testo ad eventuali apporti della discussione, al fine di garantire il più possibile la stabilità del patto iniziale¹⁶¹.

Per quanto riguarda, invece, la tutela delle minoranze, è chiaro, nota Panunzio, 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

¹⁵⁸ Cfr. *Le forme ed i procedimenti*, pp. 33 ss.

¹⁵⁹ Tale articolo prevede che l'approvazione del progetto (o dei progetti) avviene "articolo per articolo".

¹⁶⁰ In tal senso, MANETTI M., *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 405 ss.

¹⁶¹ Cfr. *Le forme ed i procedimenti*, p. 35.

raggiungere la maggioranza dei due terzi per evitare il rischio di una sconfessione da parte del *referendum*.

La l.c. 1/97, e qualsiasi procedura che preveda una consultazione obbligatoria, risolve l'istituto referendario in senso plebiscitario, riducendo sostanzialmente il tasso di rigidità¹⁶².

Panunzio non ritiene che un *referendum* come quello previsto dalla l. cost. 1/1997 sia incompatibile con la revisione costituzionale¹⁶³, 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*.

Per quanto riguarda poi il carattere omogeneo del quesito referendario, si rimanda al paragrafo 1.6.

Il giudizio complessivo di Panunzio 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 attentamente attingere per giudicare l'ammissibilità di deroghe alla ordinaria procedura di revisione costituzionale.

3.3 Critica al formalismo avalutativo. Il problema delle “altre leggi costituzionali” secondo Angelo A. Cervati

Un contributo importante al dibattito sulla legittimità di procedure di revisione costituzionale in deroga alla disciplina ordinaria *ex art. 138 Cost.* è fornito da Angelo Antonio Cervati. Egli individua un primo problema già nel primo comma dell'articolo 138 Cost., in cui oltre alle leggi di revisione costituzionale sono previste anche le “altre leggi costituzionali”¹⁶⁴.

¹⁶² *Ibidem*, pp. 36 ss.

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ CERVATI A. A., *Brevi riflessioni sull'uso di procedure straordinarie di revisione della Costituzione e sull'abuso delle leggi costituzionali in alcuni ordinamenti*

Notando come nella dottrina italiana, in tema di revisione costituzionale, vi sia una divergenza di metodo che vede contrapposti una concezione dell'art. 138 dogmatica e rigorosamente positivista ed un orientamento istituzionalista, tendente a storicizzare l'utilizzazione dei dogmi giuridici e a ricostruire teleologicamente gli istituti previsti dal dettato costituzionale, egli fa propria quest'ultima prospettiva, secondo cui la revisione della Costituzione assume una funzione di garanzia del mantenimento dell'ordine costituzionale¹⁶⁵.

Cervati parte dall'analisi dell'utilizzazione della legge costituzionale al fine non già di modificare il testo della Costituzione, bensì con l'intento di predisporre regole procedurali provvisorie e straordinarie per riscrivere la Parte II della Costituzione.

L'uso della legge costituzionale con efficacia limitata nel tempo per introdurre deroghe eccezionali al disposto costituzionale, sostiene Cervati, rappresenta una riaffermazione del carattere specifico della legge costituzionale quale strumento ben distinto dalla legge di revisione costituzionale, diretto a far addivenire ad eventuali deroghe alla Costituzione.

È da notare che una grande parte della dottrina¹⁶⁶ respinge la distinzione tra le due leggi costituzionali ed altri, come Cervati, ritengono che la legge di revisione costituzionale sia una *species* del *genus* delle leggi costituzionali¹⁶⁷.

Sicuramente si può notare che la Costituzione italiana, contemplando accanto alle leggi di revisione costituzionale anche le "altre leggi costituzionali", si contrappone nettamente alle costituzioni che prevedono la

contemporanei, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, vol. 1, p. 259-299.

¹⁶⁵ Primo fra tutti a riconoscere una funzione di garanzia all'art. 138 Cost., MORTATI C., *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato tenute nell'anno 1959-60 e raccolte dall'assistente Prof. S. Fois*, Roma, Edizioni ricerche, 1967, pp. 137 s. e 152 ss.

¹⁶⁶ Ad es. cfr. LONGI V., *Le leggi costituzionali e l'attuazione dell'articolo 138*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, ritiene che "nessun particolare significato può esser attribuito alle leggi di revisione costituzionale rispetto alle altre leggi costituzionali", cit., p. 366. Critico rispetto alla distinzione tra leggi cost. e leggi di rev. cost. è anche CICCONE S.M., voce *Legge costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989, vol. XXIII, pp. 930 ss.

¹⁶⁷ In tal senso anche VIGNUDELLI A., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappicchelli, 2000, p. 231.

sola fattispecie della legge di revisione. Anche se il procedimento previsto per entrambi i tipi di legge è identico, si può concludere, ritiene Cervati, che le leggi di revisione rientrano sì nella categoria delle leggi costituzionali in senso lato, ma allo stesso tempo non si identificano con esse in senso stretto. Queste ultime, pertanto, vanno tenute distinte, sia ai fini della loro interpretazione che della loro legittimità costituzionale¹⁶⁸.

Analogamente, Modugno sostiene che la distinzione tra i due tipi di legge costituzionale può avere conseguenze sulla validità della legge “se è vero che la legittimità costituzionale non implica soltanto il rispetto delle prescrizioni positive, ma anche la piena conformità alle stesse”¹⁶⁹.

Un’ulteriore prova della non perfetta coincidenza delle due tipologie di leggi la si riscontra nell’intitolazione della Sezione II del Titolo VI della Costituzione: “Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali”.

La tesi di Cervati della necessità di distinguere i due tipi di leggi costituzionali è stata sostenuta anche da Carlo Esposito, il quale ha sottolineato che il criterio discriminante non deve essere quello formale, bensì sostanziale; deve inerire al “contenuto reale” delle leggi di grado costituzionale. Egli, però, non arriva ad ammettere che leggi costituzionali che, “senza immettersi nel testo della Costituzione”, volessero creare disposizioni costituzionali primarie siano da ritenere invalide, bensì solamente “scorrette”¹⁷⁰.

Al contrario, altri autori sostengono che il fatto stesso che la locuzione “altre leggi costituzionali” sia stata inserita insieme alle leggi di revisione costituzionale e che per entrambe sia prevista la medesima procedura, manifesti la volontà del Costituente di non distinguere le prime dalle seconde, e che pertanto la distinzione tra le due avrebbe un fondamento solo apparente¹⁷¹.

¹⁶⁸ Cfr. *Brevi riflessioni*, 3, p. 269.

¹⁶⁹ Vedasi MODUGNO F., *L’invalidità della legge*, Milano, Giuffrè, 1970, vol. I, cit., pp. 161 ss.

¹⁷⁰ Cfr. ESPOSITO C., *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e “altre” leggi costituzionali*, in *Raccolta di Scritti in onore di A. C. Jemolo*, Milano, Giuffrè, 1963, vol. III, cit., pp. 207 ss.

¹⁷¹ In tal senso VILLONE M., voce *Legge costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1990, vol. XVIII, pp. 1 ss.

Altri ancora ritengono che la distinzione logica tra le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali non assurga a criterio di validità basato sulla diversità delle competenze reciproche, limitandosi a costituire “un criterio di mera classificazione sostanziale ricavabile a posteriori sulla base del contenuto delle singole leggi costituzionali”¹⁷².

In ultima istanza, si può fare un richiamo ai lavori in Costituente.

Fu l'on. Perassi a proporre l'emendamento che ha dato origine all'attuale formulazione dell'art. 138 Cost. Egli, nel motivare la sua richiesta, osservava la necessità di non limitare la disciplina dell'art. 130 del Progetto alla sola revisione costituzionale, perché nel testo costituzionale, già approvato, si prevedeva un tipo particolare di legge, la legge costituzionale (egli si riferiva alla legge idonea ad approvare gli statuti delle regioni ad autonomia speciale) e riteneva inutile distinguere i due tipi di leggi, perché si sarebbe solo giunti ad angusti inconvenienti.

Egli preferiva una norma unica che prevedesse “sia la formazione di leggi che toccano direttamente la Costituzione, rivedendola, sia le leggi che riguardano le altre materie costituzionali”. La motivazione sembra in effetti contraddittoria: da una lato distingue concettualmente le leggi e dall'altro ritiene “inutile” distinguere tra i due tipi di leggi¹⁷³.

Ad ogni modo, a prescindere dalle incongruenze dell'argomentazione dell'on. Perassi, nota Cervati, è importante considerare che alla base dell'attuale formulazione dell'art. 138 Cost., che distingue testualmente tra le due leggi, si pose l'esigenza di differenziare concettualmente da un lato le leggi che toccano direttamente il testo della Costituzione, riformandolo, e dall'altro le leggi costituzionali, che riguardano materie per le quali è richiesta una disciplina di grado costituzionale¹⁷⁴.

Come si evince da queste pagine, il dibattito riguardo alla distinzione delle leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali è assai

¹⁷² Cfr. CICONETTI S.M., *Le fonti del diritto*, Torino, Giappicchelli, 1997, vol. I, cit., pp. 81 e 74 ss.

¹⁷³ Si veda il resoconto stenografico seduta 3 Dicembre 1947 della Assemblea Costituente sul *Portale Storico* del sito internet della Camera dei Deputati (www.camera.it), intervento on. PERASSI, cit., pp. 2762 ss.

¹⁷⁴ Vedasi *Brevi riflessioni*, p. 272, nota 23.

complicato e lungi dal trovare una soluzione comune, per cui non pare di doversi soffermare ulteriormente.

Con riferimento alle esperienze delle Commissioni bicamerali del 1993 e del 1997, Cervati ritiene che l'utilizzazione della legge costituzionale al fine di rendere possibile una procedura straordinaria di revisione costituzionale costituisca un abuso procedurale in frode alla Costituzione, dal momento che lo strumento previsto dall'ordinamento per integrare e per introdurre modifiche alla Carta è stato utilizzato per mettere da parte quella precisa disposizione, prevista in funzione di garanzia del mantenimento dell'assetto costituzionale¹⁷⁵.

In sintesi, Cervati reputa illegittimo l'utilizzo della legge costituzionale al fine di alterare i principi cardine della Repubblica. Anche se non vi è un nesso diretto tra la legge costituzionale e le modifiche della Carta – poiché la prima assegna solamente ad una successiva legge di revisione costituzionale il compito di apportare modifiche alla Costituzione – è comunque iscritto nel “patrimonio genetico” della legge costituzionale lo scopo di revisionare le disposizioni della Costituzione e, per il semplice fatto che l'art. 138 Cost. prevede due tipi di leggi costituzionali con due compiti diversi, una sola delle quali (la legge di revisione costituzionale) titolata ad apportare modifiche alla Costituzione, si dovrebbero ritenere invalide quelle leggi che, come le ll. costt. 1/1993 e 1/1997, hanno l'intento di emendare la Carta costituzionale, ancor più se semplificano la procedura rispetto a quella originaria.

Infine, Cervati sostiene che, per risolvere i problemi interpretativi insiti nella presenza di due leggi di grado costituzionale diverse (almeno nel loro *nomen iuris*) è opportuno fissare con precisione le condizioni previste per il ricorso a una piuttosto che all'altra.

Allo stesso modo, bisogna far sì che non prevalga l'idea di una loro totale intercambiabilità, e che, di conseguenza, la scelta finisca con l'essere rimessa esclusivamente alle circostanze politiche. Solo in questo modo si farebbe ordine e chiarezza in un dibattito che rimane assai controverso¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Cfr. *Brevi riflessioni*, p. 272.

¹⁷⁶ Si veda sempre *Brevi riflessioni*, pp.295 ss.

In ogni Costituzione le disposizioni relative alla revisione costituzionale dovrebbero essere formulate in modo da escludere che il testo costituzionale venga modificato se non attraverso il ricorso alla disciplina e alla procedura contenuta in quella sola disposizione.

Allo stato attuale, senza una pronuncia della Corte costituzionale in materia, per arginare gli abusi delle “altre leggi costituzionali”, non si deve intendere la procedura di revisione costituzionale come strumento meramente formale, priva di sostanziali funzioni di garanzia e, quindi, estranea alla sua finalità di mantenimento dei valori costituzionali fondamentali.

Perdere di vista questa caratteristica dell’istituto della revisione costituzionale significa, conclude Cervati, cadere ancora una volta in quel “formalismo avalutativo” che finisce per legittimare “ogni scelta adottata col consenso delle forze politiche prevalenti”¹⁷⁷.

3.4 Filosofia semplificante e democrazia decidente. Minacce al costituzionalismo, il monito di Gaetano Azzariti

Ormai al termine di questo lavoro, la riflessione di Gaetano Azzariti può proporci una giudizio globale della storia delle revisioni costituzionali in Italia e dello stato attuale il cui versa il costituzionalismo¹⁷⁸.

Azzariti, in apertura alla sua trattazione, afferma che l’innovazione costituzionale italiana stia vivendo una lunga fase di regresso, in cui invece che rendere più rispondente il nostro sistema costituzionale ai processi di trasformazione degli ordinamenti globali, ha finito per erodere pericolosamente alcuni dei presupposti del costituzionalismo moderno.

Il principale rischio di questa tendenza è giungere ad una concezione della Costituzione profana e sostanzialmente equiparabile alla più generale nozione di legge¹⁷⁹.

¹⁷⁷ *Brevi riflessioni*, cit., p. 299.

¹⁷⁸ Vedasi AZZARITI G., *Innovazioni costituzionali e revisioni costituzionali in deroga all’art. 138 della Costituzione. Sfide della storia e sfide della politica*, in *La revisione costituzionale e i suoi limiti : fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, a cura di S. Gambino e G. D’Ignazio, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 137-149.

Azzariti ritiene che il disegno di legge costituzionale “Modifiche della Parte II della Costituzione”, approvato nel Novembre 2005 e sottoposto a *referendum* costituzionale (in cui vinsero i “no”), non nasca dal nulla, ma sia il risultato di un lungo regresso di cui è vittima la stessa concezione della Costituzione.

Questa fase di regresso, continua Azzariti, può essere intesa in due diversi modi: secondo il primo, sarebbe una conseguenza di una fase di passaggio della storia dell’umanità, in cui il costituzionalismo assume nuove e diverse sembianze; il secondo, invece, concepisce questo lungo declino dei valori costituzionali come uno scenario non ancora definito a cui deve conseguire uno sforzo teorico per denunciare il suo profondo malessere e i danni che sta producendo “rimettendo in discussione l’intero ultimo periodo per ritrovare nuove strade e nuovi orizzonti di sviluppo del diritto costituzionale al tempo della seconda modernità”¹⁸⁰.

Ciò che Azzariti auspica si interrompa al più presto è il ricorso a riforme a stretta maggioranza, come quelle che hanno caratterizzato l’intero panorama della revisione costituzionale dagli anni novanta ad oggi¹⁸¹.

Partendo dall’analisi di alcuni dati di fatto si può comprendere meglio il messaggio veicolato da Azzariti.

Le vie per tentare l’innovazione costituzionale in Italia sono state svariate. Non solo quella prevista *ex art.* 138 Cost., bensì anche strade differenti, atipiche e derogatorie all’ordinaria procedura di revisione costituzionale. Gli esempi più noti sono le bicamerali del 1993 e del 1997, ma anche le leggi ordinarie che hanno modificato i sistemi elettorali (come avvenne in seguito al *referendum* del 1993) e va ricordato anche il caso delle c.d. “leggi Bassanini”¹⁸² che furono il motore primo della successiva riforma dell’intero Titolo V della Costituzione¹⁸³.

¹⁷⁹ Cfr. *Innovazioni costituzionali*, p. 137.

¹⁸⁰ *Innovazioni costituzionali*, cit., p. 140.

¹⁸¹ Cfr. *Innovazioni costituzionali*, p. 140.

¹⁸² Le “leggi Bassanini” (ll. 15 marzo 1997, n. 59 e n. 127, l. 16 giugno 1998 n.191 e l. 8 marzo 1999 n. 50) ridisegnarono l’ordinamento degli Enti Locali, la struttura della Presidenza del Consiglio e la Pubblica Amministrazione.

¹⁸³ Il titolo V è stato riformato con la l. cost. 3/2001, dando piena attuazione all’art. 5 della Cost., che riconosce le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica.

In particolare, rileva Azzariti, modificando con legge ordinaria i sistemi elettorali si sono trasformati i modi di scelta della rappresentanza politica, determinante per l'affermarsi di quella che suole chiamarsi "democrazia maggioritaria".

Una tale modifica del modello di democrazia non può non avere ripercussioni sul sistema costituzionale. Di fatti, una Costituzione pensata in sistema elettorale proporzionale puro, trovandosi all'improvviso ad operare in una realtà politica ispirata al principio maggioritario, ha incontrato non poche difficoltà.

Azzariti, infatti, nota come le maggiori innovazioni costituzionali del periodo che va dall'inizio degli anni novanta fino al fallito tentativo di modifica di tutta la Parte II della Costituzione nel 2006, siano rappresentate dall'affermarsi di una democrazia maggioritaria per cui la maggioranza politica guida e coordina autonomamente le riforme senza includere le minoranze e senza addivenire a progetti condivisi.

Con riguardo invece alle ll. costt. 1/1993 e 1/1997, Gaetano Azzariti considera alcuni aspetti di quelle esperienze che più hanno inciso sul piano non solo teorico, ma anche positivo; questioni che non possono dirsi esaurite solo con il fallimento delle Commissioni bicamerali.

Con l'istituzione delle Commissioni bicamerali, molti responsabili della loro nascita sostennero che, per quanto riguardava la procedura di revisione, se ne conservasse il carattere parlamentare. Si assicurò che, seppure semplificazioni venivano apportate, la discussione e l'approvazione sarebbero spettate alle Camere¹⁸⁴.

Azzariti non concorda con una tale affermazione, per cui il carattere parlamentare qualificherebbe la procedura speciale di revisione prevista dalle ll. costt. 1/1993 e 1/1997, ritenendo che proprio in esse si incarni appieno la "filosofia semplificante": la procedura in deroga all'art. 138 Cost., di fatti, non fa altro che semplificare il procedimento, ritenuto dalla classe politica inidoneo a giungere a riforme organiche della Costituzione¹⁸⁵.

¹⁸⁴ In tal senso, D'ALEMA M., *Relazione introduttiva al progetto di legge costituzionale* presentato il 20 Giugno 1997 dalla Bicamerale, sul sito della Camera dei Deputati (<http://www.camera.it/parlam/bicam/>).

¹⁸⁵ Si veda sempre *Innovazioni costituzionali*, p. 148.

Le deroghe contenute nelle ll. costt. sopraccitate hanno comportato, secondo l'opinione di Azzariti, una perdita di senso dell'intero procedimento parlamentare. Si volle riformare la Costituzione in un Parlamento "purché esso fosse silente e votasse palesemente ed in modo compatto senza ponderare e discutere"¹⁸⁶. Con la morte della Bicamerale D'Alema, si è abbracciato un preciso punto di vista, la filosofia della "democrazia decidente"¹⁸⁷, ormai unica protagonista della procedura di revisione costituzionale.

Infine, Azzariti conclude il suo lavoro con un interrogativo assai provocatorio al fine di smuovere le menti di chi ancora vuole difendere i valori costituzionali e arrestare la via del regresso che ha imboccato da anni la politica italiana: "Con l'implosione della seconda bicamerale, ad un passo dal traguardo, la costituzione s'è salvata. Possiamo dire lo stesso del costituzionalismo e delle ragioni che vi sottendono? Possiamo dire altrettanto delle logiche che presiedono i regimi parlamentari negli ordinamenti democratici?"¹⁸⁸.

¹⁸⁶ *Innovazioni costituzionali*, cit., p. 149.

¹⁸⁷ *Innovazioni costituzionali*, cit., p. 149.

¹⁸⁸ *Innovazioni costituzionali*, cit., p. 149.

Conclusioni

L'intento iniziale di questo lavoro era quello di far luce sul dibattito inerente all'ammissibilità di deroghe all'ordinaria procedura di revisione costituzionale.

Dopo una dettagliata 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 1/1993 e 1/1997 e il disegno di legge costituzionale del 2013.

Si sono scorsi gli elementi principali, risaltando le rispettive differenze e, soprattutto, le deroghe al dettato costituzionale, alle disposizioni regolamentari, e alle altre leggi che disciplinano la revisione costituzionale e i suoi istituti.

Infine, si è cercato di proporre alcuni degli spunti più rilevanti dell'ampio dibattito riguardante ammissibilità delle deroghe all'art. 138 Cost.: in particolare si è esposta la tesi di chi ammette procedure straordinarie di modifica della Costituzione, a condizione che non si violino i requisiti essenziali della procedura ordinaria, architravi della rigidità della Carta; di chi 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.

Si è voluto toccare rapidamente anche il grande problema della distinzione tra leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale, proponendo una tesi per la quale, essendo previste dal testo della Costituzione due tipi di leggi costituzionali, le modifiche ed integrazioni del dettato costituzionale andrebbero operate solamente mediante l'apposito istituto della revisione costituzionale e, quindi, leggi costituzionali aventi l'intento di alterare i principi contenuti nella Carta sarebbero da considerare invalide.

Infine non è mancata una riflessione *latu sensu* sullo stato attuale del costituzionalismo, sulle ripercussioni del sistema elettorale su quello costituzionale e dei rischi a cui porta la democrazia maggioritaria, che ha svolto un ruolo preponderante in tutte le riforme, non solo costituzionali, dagli anni novanta in poi.

Con questo lavoro si intende fornire qualche strumento in più per orientarsi in un dibattito, quello della revisione costituzionale e delle sue procedure, che impegna la dottrina sin dalla nascita della Costituzione e che ancora oggi è ricco di tesi eterogenee e spunti spesso contrastanti.

Non si è voluto quindi giungere ad un verdetto finale sull'ammissibilità o meno di deroghe alla ordinaria procedura di revisione costituzionale, il quale avrebbe sicuramente potuto accodarsi alle tante proposte che assurgono lo *status* di verità; bensì si è cercato un percorso, già tracciato da altri, e se ne sono perfezionati i confini, riordinato l'assetto generale e fatta luce su un suo ipotetico e prossimo andamento.

La volontà di modificare la Costituzione, che caratterizza la storia italiana sin dagli anni settanta, 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.

A prescindere dalla responsabilità dello stallo che ristagna in questa contingenza storica, è necessario permettere che, così come il mondo sta cambiando velocemente, anche l'assetto fondamentale dello Stato possa aggiornarsi, se non con leggerezza, con consapevolezza e determinazione.

Il rischio è che rimandare costantemente la riforma delle istituzioni faccia implodere l'intero assetto costituzionale vigente, conducendo all'elezione di una nuova Costituente oppure, peggio ancora, ad una disapplicazione della Costituzione stessa.

ALLEGATI

Legge cost. 6 Agosto 1993, n. 1

“Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale”

Art. 1.

1. La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, istituita con deliberazioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 23 luglio 1992, elabora un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione, ad esclusione della sezione II del titolo VI, nonché progetti di legge sull'elezione delle Camere e dei consigli delle regioni a statuto ordinario.

2. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica assegnano alla Commissione i disegni e le proposte di legge costituzionale ed ordinaria relativi alle materie indicate, presentati entro la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

3. La Commissione esamina i disegni e le proposte di legge costituzionale ed ordinaria ad essa assegnati in sede referente e secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati, in quanto compatibili.

4. La Commissione, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, comunica alle Camere i progetti di legge di cui al comma 1 corredati da relazioni illustrative. Entro trenta giorni ciascun deputato o senatore, anche

se componente del Governo, può presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti, sui quali la Commissione si pronuncia nei successivi trenta giorni.

5. È in facoltà della Commissione trasmettere alle Camere, anche prima del termine di cui al comma 4, i progetti di legge da essa predisposti.

6. I Presidenti delle Camere adottano le opportune intese per l'iscrizione dei progetti di legge all'ordine del giorno delle Assemblee e stabiliscono la data entro la quale ciascuna Camera procede alla votazione finale.

7. La Commissione nomina uno o più deputati e senatori con funzioni di relatore. Possono essere presentate relazioni di minoranza. La Commissione è rappresentata nella discussione dinanzi alle Assemblee da un Comitato formato dal Presidente, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i gruppi.

Art. 2.

1. Il procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai disegni e alle proposte di legge assegnati alla Commissione.

2. Nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. Non sono ammesse questioni pregiudiziali, sospensive, per il non passaggio all'esame degli articoli o per il rinvio in Commissione. Fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti della Assemblea possono presentare emendamenti al testo della

Commissione, in diretta correlazione con le parti modificate, e ripresentare gli emendamenti respinti dalla Commissione. La Commissione può presentare emendamenti o subemendamenti fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono. Agli emendamenti della Commissione, che sono immediatamente stampati e distribuiti, possono essere presentati subemendamenti da parte di almeno un presidente di gruppo o di almeno dieci deputati o cinque senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti.

Art. 3.

1. 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 e sottoposto a referendum popolare entro tre mesi dalla pubblicazione.
2. La legge costituzionale è promulgata se nel referendum popolare sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Art. 4.

1. La Commissione cessa dalle sue funzioni con la pubblicazione delle leggi costituzionale ed ordinarie approvate ai sensi della presente legge costituzionale, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere.

Art. 5.

1. Per la modificazione delle leggi costituzionale od ordinarie, approvate secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale, si osservano le norme di procedura rispettivamente previste dalla Costituzione.

Art. 6.

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico, in parti uguali, del bilancio interno della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Art. 7.

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, successiva alla sua promulgazione. La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica Italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Legge cost. 24 Gennaio 1997, n. 1

"Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali"

Art. 1

Istituzione della Commissione

1. E' istituita una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, composta di trentacinque deputati e trentacinque senatori, nominati

rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica su designazione dei Gruppi parlamentari, rispettando la proporzione esistente tra i Gruppi medesimi. Se nei cinque giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale tale designazione non è pervenuta, i Presidenti delle Camere provvedono direttamente alla nomina.

2. I componenti della Commissione possono per la durata dei lavori essere anche permanentemente sostituiti, a richiesta, nelle Commissioni permanenti cui appartengono. Nelle sedute di aula, i componenti della Commissione assenti, in quanto impegnati nei lavori della Commissione stessa, non sono computati per fissare il numero legale.

3. I Presidenti delle Camere convocano la Commissione per una data compresa entro i dieci giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale. Nella prima seduta la Commissione elegge a voto segreto il Presidente. Nell'elezione, se nessuno riporta la maggioranza assoluta dei voti, si procede immediatamente al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più anziano per età. Immediatamente dopo, la Commissione elegge un ufficio di presidenza composto di tre vicepresidenti, con voto segreto e limitato ad uno, e quattro segretari, con voto segreto e limitato a due. Risulta eletto chi ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, risulta

eletto il più anziano per età.

4. La Commissione elabora progetti di revisione della parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie.

5. I Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica assegnano alla Commissione i disegni e le proposte di legge costituzionale relativi alle materie di cui al comma 4, presentati entro la data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

Art. 2

Lavori della Commissione

1. La Commissione esamina i disegni e le proposte di legge ad essa assegnati in sede referente, secondo le norme della presente legge costituzionale e del regolamento della Camera dei deputati, in quanto applicabili. La Commissione può adottare, a maggioranza assoluta dei componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori.

2. La Commissione nomina uno o più deputati o senatori con funzioni di relatore. Possono essere presentate relazioni di minoranza. La Commissione assegna un termine per la presentazione delle relazioni, ed un termine entro il quale pervenire alla votazione finale.

3. Non sono ammesse questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli. Il voto è palese.

4. La Commissione, entro il 30 giugno 1997, trasmette alle Camere un progetto di legge di riforma della parte II della

Costituzione, corredato di relazione illustrativa e di eventuale relazione di minoranza; ovvero più progetti di legge, ciascuno dei quali riferito ad una o più delle materie indicate nell'articolo 1, comma 4, corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza. Al fine di rispettare questo termine, il Presidente della Commissione ripartisce, se necessario, il tempo disponibile secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati relative all'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea. Qualora entro tale data per uno o più progetti non si pervenga all'approvazione definitiva, la Commissione trasmette comunque alle Camere, per ciascuna delle materie di cui all'articolo 1, comma 4, un disegno o una proposta di legge fra quelli assegnati ai sensi dell'articolo 1, comma 5, nel testo eventualmente emendato dalla Commissione stessa.

5. Entro trenta giorni dalla trasmissione di cui al comma 4 ciascun deputato o senatore, anche se componente del Governo, può presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti, sui quali la Commissione si pronuncia nei successivi trenta giorni.

Art. 3

Lavori delle Assemblee

1. I Presidenti delle Camere adottano le opportune intese per l'iscrizione del progetto o dei progetti di legge all'ordine del giorno delle Assemblee.

2. La Commissione è rappresentata davanti alle Assemblee da un Comitato formato dal Presidente, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i Gruppi.

3. Nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. Il voto è palese. Non sono ammesse questioni pregiudiziali, sospensive, di non passaggio agli articoli, di rinvio in Commissione. Fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti dell'Assemblea possono presentare emendamenti al testo della Commissione, in diretta correlazione con le parti modificate, e ripresentare gli emendamenti respinti dalla Commissione. La Commissione può presentare emendamenti o subemendamenti fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono. Agli emendamenti della Commissione, che sono immediatamente stampati e distribuiti, possono essere presentati subemendamenti da parte di un presidente di Gruppo o di almeno venti deputati o dieci senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti.

4. Il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvati articolo per articolo dalle Camere senza voto finale su ciascun progetto, ma con un voto unico sul complesso degli articoli di tutti i progetti. Nella seconda deliberazione per il voto unico finale è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Art. 4
Referendum

1. La legge costituzionale approvata con unico voto finale ai sensi dell'articolo 3, comma 4, è sottoposta ad unico referendum popolare entro tre mesi dalla pubblicazione ed è promulgata se al referendum abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto e sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Art. 5
Applicabilità del procedimento

1. Il procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai disegni ed alle proposte di legge assegnati alla Commissione.

2. Per la modificazione della legge costituzionale approvata secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale, si osservano le norme di procedura previste dalla Costituzione.

Art. 6
Cessazione

1. La Commissione cessa dalle sue funzioni con la pubblicazione della legge costituzionale approvata ai sensi della presente legge costituzionale, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere.

Art. 7
Spese di funzionamento

1. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste a carico, in parti eguali, del bilancio interno della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Art. 8

Entrata in vigore

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successiva alla promulgazione.

Elenco delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali dal 1948 ad oggi

1948

Legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1
Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale

Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2
Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana

Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3
Statuto speciale per la Sardegna

Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 4
Statuto speciale per la Valle d'Aosta

Legge cost. 26 febbraio 1948, n. 5
Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige

1953

Legge cost. 11 marzo 1953, n. 1
Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale

1958

Legge cost. 18 marzo 1958, n. 1
Scadenza del termine di cui alla XI
delle «Disposizioni transitorie e
finali» della Costituzione

1961

Legge cost. 9 marzo 1961, n. 1
Assegnazione di tre senatori ai
comuni di Trieste, Duino Aurisina,
Monrupino, Muggia, San Dorligo
della Valle e Sgonico

1963

Legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1
Statuto speciale della Regione
Friuli-Venezia Giulia

Legge cost. 9 febbraio 1963, n. 2
Modificazione agli artt. 56, 57 e 60
della Costituzione

Legge cost. 27 dicembre 1963, n. 3
Modificazione agli artt. 131 e 57
della Costituzione e istituzione
della Regione «Molise»

1967

Legge cost. 21 giugno 1967, n. 1
Estradizione per i delitti di
genocidio

Legge cost. 22 novembre 1967, n. 2
Modificazione dell'art. 135 della
Costituzione e disposizioni sulla
Corte costituzionale

1971

Legge cost. 10 novembre 1971, n. 1
Modificazioni e integrazioni dello
Statuto speciale per il Trentino-
Alto Adige

1972

Legge cost. 23 febbraio 1972, n. 1

Modifica al termine stabilito per la
durata in carica dell'Assemblea
regionale siciliana e dei Consigli
regionali della Sardegna, della
Valle d'Aosta, del Trentino-Alto
Adige, del Friuli-Venezia Giulia

D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670
Approvazione del testo unico delle
leggi costituzionali concernenti lo
Statuto speciale per il Trentino-
Alto Adige

1986

Legge cost. 9 maggio 1986, n. 1
Modifica dell'articolo 16 dello
statuto speciale per la Sardegna,
approvato con la legge cost.
26 febbraio 1948, n. 3,
concernente la definizione del
numero dei consiglieri regionali

1989

Legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1
Modifiche degli articoli 96, 134 e
135 della Costituzione e della legge
costituzionale 11 marzo 1953, n. 1,
e norme in materia di
procedimenti per i reati di cui
all'articolo 96 della Costituzione

Legge cost. 3 aprile 1989, n. 2
Indizione di un referendum di
indirizzo sul conferimento di un
mandato costituente al Parlamento
europeo che sarà eletto nel 1989

Legge cost. 12 aprile 1989, n. 3
Modifiche ed integrazioni alla
legge costituzionale 23 febbraio
1972, n. 1, concernente la durata in
carica dell'assemblea regionale
siciliana e dei consigli regionali
della Sardegna, della Valle
d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e
del Friuli-Venezia Giulia. Modifica
allo statuto speciale per la Valle

d'Aosta

1991

Legge cost. 4 novembre 1991, n. 1
Modifica dell'articolo 88, secondo
comma, della Costituzione

1992

Legge cost. 6 marzo 1992, n. 1
Revisione dell'articolo 79 della
Costituzione in materia di
concessione di amnistia e indulto

1993

Legge cost. 6 agosto 1993, n. 1
Funzioni della Commissione
parlamentare per le riforme
istituzionali e disciplina del
procedimento di revisione
costituzionale

Legge cost. 23 settembre 1993, n. 2
Modifiche ed integrazioni agli
statuti speciali per la Valle d'Aosta,
per la Sardegna, per il Friuli-
Venezia Giulia e per il Trentino-
Alto Adige

Legge cost. 29 ottobre 1993, n. 3
Modifica dell'articolo 68 della
Costituzione

1997

Legge cost. 24 gennaio 1997, n. 1
Istituzione di una Commissione
parlamentare per le riforme
costituzionali

1999

Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1
Disposizioni concernenti l'elezione
diretta del Presidente della Giunta
regionale e l'autonomia statutaria
delle Regioni

Legge cost. 23 novembre 1999, n. 2
Inserimento dei principi del giusto
processo nell'articolo 111 della
Costituzione

2000

Legge cost. 17 gennaio 2000, n. 1
Modifica all'articolo 48 della
Costituzione concernente
l'istituzione della circoscrizione
Estero per l'esercizio del diritto di
voto dei cittadini italiani residenti
all'estero

2001

Legge cost. 23 gennaio 2001, n. 1
Modifiche agli articoli 56 e 57 della
Costituzione concernenti il numero
dei deputati e senatori in
rappresentanza degli italiani
all'estero

Legge cost. 31 gennaio 2001, n. 2
Disposizioni concernenti l'elezione
diretta dei presidenti delle regioni
a statuto speciale e delle province
autonome di Trento e Bolzano

Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3
Modifiche al titolo V della parte
seconda della Costituzione

2002

Legge cost. 23 ottobre 2002, n. 1
Cessazione degli effetti dei commi
primo e secondo della XIII
disposizione transitoria e finale
della Costituzione

2003

Legge costituzionale 30 maggio
2003 n. 1
Modifica dell'articolo 51 della
Costituzione.

2007

Legge costituzionale 2 ottobre
2007, n. 1

Modifica dell'articolo 27 della
Costituzione, concernente
l'abolizione della pena di morte.

2012

Legge costituzionale 20 aprile
2012, n. 1

Introduzione del principio del
pareggio di bilancio nella Carta
costituzionale.

Riferimenti bibliografici

Azzariti, G., *Innovazioni costituzionali e revisioni costituzionali in deroga all'art. 138 della Costituzione. Sfide della storia e sfide della politica*, in *La revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, a cura di Gambino S. e D'Ignazio G., Milano, Giuffrè, 2007.

Barile P., De Siervo, U., *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, Utet, 1968.

Barile, P., *La revisione della costituzione*, in *Commentario sistematico alla costituzione*, Firenze, Barbera, 1950.

Bettinelli, E., *La costituzione quarant'anni dopo*, Milano, Giuffrè, 1989.

Bettinelli, E., *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in *Cambiare la Costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di Ripepe E. e Romboli R., Torino, Giappicchelli, 1995.

Bettiza, E., *L'impossibile dialogo con i sordi*, in *La stampa*, 21 Agosto 1997.

Carbone, C., *Referendum (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, Utet, 1967.

Cereti, C., *Diritto costituzionale italiano*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1966.

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.

Cicconetti, S.M., *La revisione della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972.

Cicconetti, S.M., *Le fonti del diritto*, Torino, Giappicchelli, 1997.

Cicconetti, S.M., voce *Legge costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989.

Cicconetti, S.M., voce *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1989.

Contini, G., *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, Giuffrè, 1971.

D'Atena, A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappicchelli, 2007.

De Martin, G.C., Berti, G. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale: atti del Convegno, Roma, 9 Gennaio 2001*, Milano, Giuffrè, 2001.

De Vergottini, G., *Referendum e revisione costituzionale: un'analisi comparativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994.

Di Giovine, A., *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999.

Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991.

Elia, L., *Bicamerale, nessun termine*, in *Corriere della Sera*, 27 Luglio 1996.

Elia, L., *Cinquantanove anni dopo*, in *Astrid rassegna*, 30 giugno 2006, n.32, (anno 2, n.12).

Elia, L., *Cronaca di un'intesa*, in *Il Manifesto*, 27 Luglio 1996.

Esposito, C., *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di A.C. Jemolo*, Milano, Giuffrè, 1963.

Ferrara, G., *Costituzione, rapina con scasso*, in *Il Manifesto*, 6 Ottobre 1992.

Ferri, G., *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001.

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.

Indini, A., *Assalto grillino a Montecitorio: occupato il tetto della Camera*, in *Il Giornale* (www.ilgiornale.it)

La riforma costituzionale: atti del Convegno, Roma, 6-7 Novembre 1998 / Associazione italiana dei costituzionalisti, Padova, Cedam, 1999.

Longi, V., *Le leggi costituzionali e l'attuazione dell'articolo 138*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969.

Luciani, M., *Non si può pasticciare sulla Costituzione*, in *Italia Oggi*, 25 Novembre 1992.

Lupo, N., *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in *Quaderni regionali*, 2007.

Manetti, M., *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998.

M5S, dodici parlamentari occupano il tetto di Montecitorio: "Non ce ne andiamo", in *Il Corriere della sera* (www.corriere.it), 6 Settembre, 2013.

Modugno, F., *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992.

Modugno, F., *L'invalidità della legge*, Milano, Giuffrè, 1970.

Modugno, F., *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale? (Spunti problematici sulla costituzionalità della L. cost. n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione bicamerale per le riforme costituzionali)*, in *Giurisprudenza italiana*, 1998.

Moretti, R., *Rubrica parlamentare*, in *Il Foro italiano*, Bologna, Zanichelli, 1998.

Mortati, C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1952.

Mortati, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976.

Mortati, C., *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato tenute nell'anno 1959-60 e raccolte dall'assistente Prof. S. Fois*, Roma, Edizioni ricerche, 1967.

Pace, A., *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Diritto pubblico*, 1997.

Pace, A., *Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco*, in *L'Unità*, 20 Novembre 1992.

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.

Panunzio, S.P., *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni Costituzionali*, 1992.

Passaglia P., *L'art. 138 e il referendum del 7 Ottobre 2001: recenti riforme e ipotesi di revisione*, in *L'attuazione della costituzione*, a cura di Panizza S. e Romboli R., Pisa, Edizioni Plus, 2004.

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.

Piccirilli, G., *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2009.

Pisaneschi, A., *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, Milano, Giuffrè, 1988.

Pizzorusso, A., *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali*, Bologna, Zanichelli, 1981.

Pizzorusso, A., *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, in *Cambiare la Costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di Rippepe E. e Romboli R., Torino, Giappicchelli, 1995.

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.

Rodotà, S., *Gli apprendisti stregoni*, in *La Repubblica*, 3 Novembre 1992.

Salerno, G., *Il referendum*, Padova, Cedam, 1992.

Sieyès, J.E., *Opere e testimonianze politiche*, a cura di Troisi Spagnoli G., , Milano, Giuffrè, 1993.

Tesauro, A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1960.

Vignudelli, A., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappicchelli, 2000.

Villone, M., voce *Legge costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1990.

Virolo, A., *Un procedimento in deroga per la revisione della seconda parte della Costituzione: alcune brevi note sulla legge costituzionale in itinere*, in *Rivista Amministrativa Regione Campania*, 1996.

Zagrebelsky, G., *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985.

Giurisprudenza

Sentenze della Corte costituzionale: 27/1981, 256/1989, 470/1992, 496/2000