

CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA:

“ALLA PROVA DELLA REVISIONE. SETTANTA ANNI DI RIGIDITÀ COSTITUZIONALE” - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “MAGNA GRÆCIA” DI CATANZARO - DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE, STORICHE, ECONOMICHE E SOCIALI 8 -9 GIUGNO 2018

«...per varie e diverse che sembravano traversie ed eran in fatti opportunità»
G. VICO, *Principi di una scienza nuova, epigrafe dedicataria*

LA REVISIONE DELLA REVISIONE. MODIFICABILITÀ E DEROGABILITÀ DELL'ARTICOLO 138

FRANCESCO RAFFAELLO DE MARTINO*

SOMMARIO: I Parte: questioni teoriche. 1. Stabilità e mutamento *versus* stabilità e proiezione nel tempo della Costituzione. 2. Il problema della modifica della disposizione sulla revisione. II Parte: la natura dell'articolo 138. 3. Il Parlamento come sede della rigidità e la sua crisi. 4. L'influenza del sistema elettorale sulla garanzia della rigidità. 5. La revisione costituzionale come garanzia del compromesso costituzionale, ancora? III Parte: la derogabilità e la modificabilità dell'articolo 138. 6. La semplificazione/accelerazione del procedimento quale profilo unitario delle deroghe praticate. 6.1. L'iniziativa del 1993. 6.2. L'iniziativa del 1997. 6.3. Il d.d.l. cost. A.S. n. 813 del 2013. 7. Segue. Il *referendum* confermativo obbligatorio del '93 e del '97. 8. L'inammissibilità del procedimento derogatorio. 9. Le ipotesi di modifica del procedimento di revisione. 10. Conclusioni.

I Parte: questioni teoriche

1. Stabilità e mutamento versus stabilità e proiezione nel tempo della Costituzione

Il problema del mutamento delle Costituzioni è stato oggetto di raffinate teorizzazioni soprattutto della giuspubblicistica tedesca nel periodo weimariano.

Tuttavia, ancor prima, sia negli Stati Uniti d'America che nella Francia rivoluzionaria, si erano venute affermando quelle coordinate teoriche entro le quali si sarebbe sviluppato poi il dibattito tra gli studiosi. In particolare, come si sa, Paine, Sieyès, Barnave, Constant erano stati i teorici che più di altri loro contemporanei avevano riflettuto a lungo e a fondo sul senso e sui caratteri delle modificazioni costituzionali.

* Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi del Molise.

Proprio Constant si era riferito esplicitamente al pensiero di Aristotele e alle sue geniali intuizioni sul problema dei mutamenti delle Costituzioni e dei regimi politici¹. Nella *Politica*, libro II.7, il grande pensatore si era interrogato sull'opportunità di cambiare le leggi (e le costituzioni, non in senso moderno)² perché «in generale, tutti cercano non quel che è tradizionale, ma quel che è bene ed è naturale che i primi uomini...fossero simili a uomini qualunque...sicché sarebbe strano attenersi alle loro decisioni». Tuttavia, egli stesso avvertì che il cambiamento richiede cautela poiché «quando l'utile è minimo, siccome è male abituare gli uomini ad abrogare le leggi alla leggera...è chiaro che bisogna tollerare qualche sbaglio e dei legislatori e dei magistrati, perché l'utile apportato dal mutamento non pareggerà il danno recato dall'abitudine di disobbedire ai magistrati» e ancora «...la legge non ha altra forma per farsi obbedire che il costume e questo non si realizza, se non in un lungo lasso di tempo, sicché passare con leggerezza dalle leggi vigenti ad altre nuove leggi significa indebolire la forza della legge».

Da queste massime aristoteliche ne deriva che la stabilità delle leggi sia un valore in sé³, un bene, che richiede prudenza. L'opportunità dei cambiamenti deve essere apprezzata adeguatamente in ragione della più generale esigenza di non indebolire la "forza della legge": si direbbe, con linguaggio moderno, la validità⁴ della Costituzione, la sua legittimità ancor prima della rigidità. Allo stesso tempo i mutamenti non necessari sono manifestazioni di potere che indeboliscono la legge, assecondando l'abitudine alla sua disobbedienza: anche qui, oggi, si potrebbe dire la disapplicazione o la non effettività delle disposizioni costituzionali.

In età moderna ed in una prospettiva apparentemente non molto distante da quella riconducibile al pensiero di Aristotele si colloca l'articolo 1, Titolo VII, della Costituzione francese del 1791. Essa proclama solennemente il principio che l'Assemblea nazionale «ha il diritto imprescrittibile di cambiare la sua costituzione...», precisando, tuttavia, «che è più conforme all'interesse nazionale usare solamente, con i mezzi ricavati dalla costituzione stessa, del diritto di riformarne gli articoli...»⁵. Anche in questo caso emerge una certa cautela nell'azione del mutamento perché si afferma un suo uso che rinvia ad una valutazione di conformità all'interesse nazionale; ma, in ogni caso, l'opportunità di pervenire alla decisione del mutamento è sancito come diritto imprescrittibile di ogni generazione: cioè a cadenza ciclica e ravvicinata⁶. Evidentemente, i contesti erano totalmente diversi, e il diritto al mutamento in questa Costituzione assumeva piuttosto il significato di sconfessare le strutture dell'*Ancien Regime*, esso cioè presentava una portata rivoluzionaria. Al contrario, per Aristotele la stabilità era un principio che poteva prevalere

¹ Si veda B. CONSTANT, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Parigi, 1814, p.182.

² Sul significato di costituzione e di costituzionalismo in epoca antica e moderna la bibliografia è molto vasta si veda C.H. MC ILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, traduzione italiana a cura di N. MATTEUCCI, Bologna, 1990; M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994, p.37 ss.; nonché, G.FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, p.13 ss.

³ Cfr., N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico. Anno accademico 1975-1976*, Torino, 1976, p.50 ss., in cui si chiarisce che nella concezione dei classici del pensiero politico i continui mutamenti non possono garantire «il regolare e ordinato sviluppo della vita civile».

⁴ In tema, H. KELSEN, *Teoria generale delle norme*, traduzione italiana a cura di M.G. LOSANO, Torino, 1985.

⁵ Questo procedimento era stato teorizzato da A. BERNAVE, *Potere costituente e revisione costituzionale*, a cura di R. Martucci, Manduria, 1996, p.3 ss., nel suo famoso *Discorso* tenuto all'Assemblea nazionale costituente il 31 agosto 1791 in cui sostenne la necessità di introdurre nella Costituzione uno specifico e più complesso *iter* per la sua revisione.

⁶ Come è noto il principio fu confermato dall'articolo 28 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, premessa all'*Atto costituzionale della Repubblica francese del 24 giugno 1793*, con il seguente tenore «Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la propria Costituzione. Una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future», in A. SAITTA, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano, 1975.

sul mutamento per non indebolire la “forza della Legge”; mentre per i rivoluzionari francesi era esattamente l’opposto: la stabilità andava rovesciata per realizzare e affermare i principi del costituzionalismo moderno.

Come è noto l’abate Sieyès nel 1789, poco prima della Costituzione del ‘91, aveva teorizzato le ragioni del diritto al mutamento della Costituzione sostenendo che «Una Nazione non può né alienare né interdarsi il diritto di volere; e, quale che sia la sua volontà, non può perdere il diritto di cambiarla quando il suo interesse lo esige»⁷. Analogamente Paine nel suo *Rights of Man* aveva richiamato lo stesso principio affermando che «ogni generazione è e deve essere in grado di affrontare tutte le decisioni richieste dalla circostanze del suo tempo»⁸. Entrambi riconducevano il diritto al mutamento ad un ideale di giustizia legato alle condizioni materiali del popolo (il *Terzo Stato*) e dei regimi politici nei quali era calata la decisione fondamentale di dare vita alla Costituzione, aderente, conforme o, ancor più, espressione degli interessi prevalenti della comunità politica⁹. Difatti, secondo Paine «Ogni età e generazione deve essere libera di agire autonomamente in ogni caso, come le età e le generazioni che la precedettero»¹⁰.

Viceversa, Constant sostenne la tesi della non modificabilità della Costituzione¹¹ e, più precisamente, delle disposizioni sulla forma di governo e sui diritti perché “Le bonheur des sociétés et la sécurité des individus reposent sur certains principes positifs et immuables. Ces principes sont vrais dans tous les climats, sous toutes les latitudes”¹². D’altra parte, Constant richiamò il pensiero di Aristotele per rafforzare la propria tesi¹³. Egli, infatti, citò la parte della *Politica* in cui si individuano i presupposti necessari per assicurare la durata dei regimi politici: ovvero, la stabilità e la permanenza delle norme sulla forma di governo, intese nel loro significato storico politico.

⁷ E.J. SIEYÈS, *Che cosa è il terzo stato?*, traduzione a cura di U. CERRONI, Roma, 1992, p.59. Però lo stesso Autore giudicava il procedimento di revisione costituzionale come una garanzia della Costituzione, cioè uno strumento per la sua stabilità, si veda E.J. SIEYÈS, *Opinione sulle attribuzioni e l’organizzazione del Giuri costituzionale proposta alla Convenzione nazionale il 2 termidoro anno III (1795)*, in ID., *Opere e testimonianze politiche*, a cura di G. TROISI SPAGNOLI, I, II, Milano, 1993, 824 ss., in cui si chiarisce che «Non vi è legge che abbia più bisogno di una sorta di immutabilità, di una Costituzione ... Ma un’opera di mano d’uomo ha bisogno di restare aperta ai progressi della sua ragione e della sua esperienza ... D’altro lato se rendeste impossibile ogni correzione ci priveremmo del raggio di lumi che ogni epoca apporta; significherebbe esporci alla possibilità di una nuova Costituzione, alla disgrazia di non poter riparare a una dimenticanza, qualora ve ne siano, nell’opera vostra, ed al rischio, se mancassimo del necessario, di non poter difendere la libertà nostra e quella dei nostri nipoti contro le trame dei nemici. Ma non vi è forse un rischio anche nel convocare delle Assemblee Costituenti con clamore e in momenti solenni, in una nazione immensa, così sensibile, eccitabile quando una qualsiasi commozione può rivolgersi contro se stessa ...?».

⁸ T. PAINE, *Rights of Man (1791-1792)*, traduzione a cura di T. MAGRI, Roma, 1978, p.121.

⁹ Sul punto G. ZAGREBELSKY, *Storia e Costituzione*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER, (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p.50 ss., che ragiona sulle teorie della “durata” delle Costituzioni.

¹⁰ T. PAINE, op.ult.cit., p.122. Quelle affermazioni erano in parte il frutto di un’aspra polemica con E. BURKE che, criticando gli eccessi della rivoluzione francese, era favorevole alla tradizione intesa come modo migliore per assicurare la libertà del popolo in quanto trasmessa dal passato. Sull’opera di BURKE si veda C. CRUISE O’BRIEN, *Edmund Burke*, London, 1997, secondo il quale l’attacco di Burke alla *Rivoluzione* era anche motivato dalla volontà di sostenere la necessità delle riforme in Irlanda, suo paese di origine.

¹¹ Cfr., L. FERRAJOLI, *La logica del diritto. Dieci aporie nell’opera di Hans Kelsen*, Roma-Bari, 2016, nt.356.

¹² B. CONSTANT, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Parigi, 1814, pp.159, 160; nonché ID., *Cours politique constitutionnelle*, Genève-Paris, 1982, p.265.

¹³ *Ibidem*, p.169, l’Autore retoricamente osserva “Quelle est la garantie d’un Gouvernement durable, dit Aristotele? C’est que les différens ordres de l’état l’aiment tel qu’il est, et n’y veulent point de changement”. Difatti, B. CONSTANT, *Riflessioni sulle costituzioni e le garanzie* (1814), a cura di T. Amato, trad.it di L. Cirasuolo, Roma 1999, p.181, sostenne che «...quando per fare una modifica della costituzione è necessario un cambiamento della costituzione, la scossa è troppo forte; e in questa scossa la modifica di qualche forma diviene troppo spesso la violazione di tutti i principi», tuttavia riconobbe che «...per la stabilità stessa, la possibilità di un graduale miglioramento è dunque preferibile all’inflessibilità delle costituzioni».

La tensione tra la stabilità e il mutamento delle Costituzioni sembra presentare sin dalle origini un equilibrio variabile, andandosi a confondere, i due termini del rapporto, tra ciò che è preferibile non mutare, mantenendo inalterata la permanenza dell'ordinamento, e ciò che deve essere modificato da parte di ogni generazione, al fine di rispondere alle istanze nuove del corpo sociale. Il loro esame ha un senso solo se condotto alla luce del contesto concreto nel quale entrambi i fenomeni si sono determinati. Questa tensione, cioè, presenta una naturale dimensione storica. Sicché, il loro significato teorico dogmatico va inteso e condotto alla luce dell'evoluzione dei regimi politici, e del loro grado di maturazione verso le forme compiute della democrazia che è, essa stessa, garanzia della permanenza delle Costituzioni, a loro volta argini contro i totalitarismi e le dittature. Pertanto, non è possibile individuare una sola teoria del mutamento perché è il mutamento stesso a rinviare a contesti storico politici differenziati nel quale si afferma. Di modo che, la tendenza delle Costituzioni, non solo di quelle rigide, alla stabilità anzi la loro pretesa di regolarne il mutamento¹⁴, va ricostruita alla luce del processo storico verso forme sempre più avanzate di democrazia ed alla luce del grado di sviluppo del costituzionalismo. In altre parole, la stabilità va intesa come processo evolutivo verso la piena affermazione dei principi ispiratori del costituzionalismo moderno che a sua volta si intreccia con le teorie del potere costituente.

E' noto che il contributo più ampio ed approfondito al problema dei mutamenti costituzionali si deve ai giuristi di Weimar¹⁵. Autori come Laband¹⁶, Jellinek¹⁷, Heller¹⁸, Schmitt¹⁹, Kelsen²⁰ e Hsü Dau Lin²¹, sono accomunati dalla prospettiva di concepire il limite dei mutamenti in rapporto al testo scritto della Costituzione, ammettendo anche interpretazioni evolutive delle disposizioni costituzionali operate dalle forze politiche entro l'ambito del documento scritto. Pertanto, il mutamento informale sembra assumere i caratteri, ed avere ad oggetto, l'interpretazione delle norme costituzionali in relazione al dato testuale. Viceversa, la teoria elaborata da Liet-Veaux descrive il mutamento costituzionale come un'ipotesi che in realtà nasconde l'esercizio subdolo del potere costituente. Le procedure di revisione costituzionale sono cioè mistificate e utilizzate al fine di instaurare, in modo non cruento, il nuovo ordine costituzionale poggiante sul consenso plebiscitario²².

Ancora, Smend²³, Hesse²⁴, Häberle²⁵, Müller²⁶ sono autori che, per superare la prospettiva di Liet-Veaux, hanno teorizzato il mutamento entro la naturale cornice evolutiva degli ordinamenti

¹⁴ Sul punto, C. Pinelli, *Variazioni su stabilità e mutamento nel diritto costituzionale*, in *Rivista Aic*, n.1, 2014, p.6.

¹⁵ G. LONGO, *Teoria o teorie del mutamento costituzionale? La matrice tedesca del dibattito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.4, 2009, p.1682 ss.

¹⁶ P. LABAND, *Il diritto pubblico dell'Impero germanico*, in *Biblioteca di scienze politiche ed amministrative*, Torino, 1914.

¹⁷ G. JELLINEK, *Mutamento e riforma costituzionale*, traduzione a cura di M. CARDUCCI, Lecce-Cavallino, 2004.

¹⁸ H. HELLER, *Dottrina dello Stato*, Napoli, 1988, p.388 ss.

¹⁹ C. SCHMITT, *Il nomos della terra. Nel diritto internazionale dello Jus publicum Europæum*, Milano, 1991.

²⁰ H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 1991.

²¹ HSÜ DAU-LIN, *Die Verfassungswandlung*, Berlino e Lipsia, 1932, ID., *Mutación de la constitución*, traducción P. LUCAS VERDÚ, C. FÖRSTER, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998.

²² G. LIET-VEAUX, *La «fraude à la Constitution»*, in *Revue droit public*, 1943, p.116, ID., *La "frode alla Costituzione"*, traduzione a cura di A. PICHIERRI, Lecce-Cavallino, 2009, come è noto questo saggio, nell'ambito del più complesso dibattito francese sulla teoria del potere costituente, fu un modo per spiegare l'avvento del fascismo e del nazismo con il regime di Vichy.

²³ R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988.

²⁴ K. HESSE, *La forza normativa della Costituzione*, a cura di P. Costa, Seregno, 2008.

²⁵ P. HÄBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001.

²⁶ F. MÜLLER, *Juristische Methodik*, Berlin, 1989, ID., *Discours de la méthode juridique*, traduzione francese, Paris, 1997.

costituzionali e, più precisamente, alla luce della loro complessità. In particolare, si deve al pensiero di Häberle aver colto chiaramente il senso di questa tendenza attraverso la teoria evuzionista del potere costituente²⁷. Essa, tuttavia, non sembra essere riuscita a dimostrare fino in fondo la possibilità di imbrigliare in categorie giuridiche e, dunque, normative il potere costituente perché, secondo numerosi autori, quest'ultimo si afferma in via di fatto e come tale non è giuridificabile²⁸.

Vero è che con le Costituzioni contemporanee del dopoguerra il tema del mutamento assume una diversa caratterizzazione. Difatti, appare accantonata l'idea di un esercizio permanente del potere costituente, ovvero il diritto di ogni generazione di darsi una Costituzione, per approdare ad una concezione del mutamento che si esprime nell'ottica della proiezione nel tempo delle Costituzioni e dei loro principi, mediante la disciplina di procedure aggravate per la loro revisione, nelle diverse varianti tipologiche conosciute, introdotte al fine di favorire e assecondare altresì il loro adattamento nel tempo²⁹. Si afferma cioè l'esigenza di disciplinare il mutamento secondo l'aspirazione, se non all'eternità dei testi costituzionali³⁰, almeno ad una loro relativa stabilità³¹. Cosicché, lo strumento per realizzare questa ambizione si rivela la vera novità del discorso sulla permanenza della Costituzione e del suo cambiamento che non coincide più con il diritto di ogni generazione al mutamento di regime politico. Piuttosto, il procedimento di revisione costituzionale realizza le condizioni minime per garantire e tutelare la continuità del patto costituente, esso cioè assume la natura di strumento utile a governare, regolare, il mutamento nel quadro però dei principi fissi e immutabili che, in Italia, connotano il regime repubblicano. Il cambio di prospettiva è decisivo perché si afferma l'esigenza di proiettare nel tempo la Costituzione e le sue disposizioni, attraverso le modificazioni di carattere formale che si realizzano mediante il ricorso a procedure aggravate e tipizzate³².

²⁷ P. HÄBERLE, *Potere costituente (teoria generale)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2000, p.1 ss., secondo tale teoria il costituzionalismo moderno (la garanzia dei diritti fondamentali, il principio della separazione dei poteri, la distribuzione territoriale del potere politico) rappresenta un punto di arrivo della società ormai irreversibile; esso, dunque, non permette di ridiscutere i suoi postulati: cioè, la distinzione tra potere costituente e potere di revisione costituzionale risulterebbe consegnata alla storia, tanto è vero che alcune Costituzioni positivizzando la revisione totale l'hanno ammessa solo entro i limiti di alcuni principi fondamentali. Analogamente, G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, p.1615 ss., spec. p.1628, chiarisce che «la stessa teoria c.d. gradualistica del potere costituente parte dalla constatazione storica de ll'inerenza stabile di un certo corpus di valori alla cultura diffusa dei popoli contemporanei...per cui le modificazioni delle varie costituzioni si pongono come tappe di una evoluzione costituzionale».

²⁸ G. FERRARA, *L'instaurazione delle Costituzioni. Profili di storia costituzionale*, in *Studi in onore di L. Elia*, cit., p.593 ss., spec. p.595, in cui si sostiene «l'intima ed innegabile connessione che storicamente si è determinata, per due secoli, tra rivoluzione e potere costituente»; ID., *Costituzione e revisione costituzionale nell'era della mondializzazione*, *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, volume II, Padova, 1998, p.211 ss., spec. p.260 ss.; E.W. BÖCKENFÖRDE, *Il potere costituente del popolo. Un concetto limite del diritto costituzionale*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 242; A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, p.99 ss.; ID., *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Diritto pubblico*, n.3, 1997, p.581 ss.

²⁹ C. PINELLI, *Variazioni su stabilità e mutamento nel diritto costituzionale*, cit., p.7.

³⁰ Sul punto M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2013, p.1, in cui si afferma che la costituzione ambisce a «plasmare i destini di una comunità politica per il periodo di tempo più lungo possibile. Tende, insomma, non solo all'eternità nell'ordinamento, ma all'eternità dell'ordinamento». Nonché da ultimo A. LONGO, *Tempo, interpretazione, Costituzione*, II ed., Napoli, 2016, p.184.

³¹ F. RIMOLI, *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Roma, 2011, p.272, che colloca il tema del mutamento nella dimensione storica, nel senso che «Una costituzione...è pur sempre -non potrebbe essere altrimenti- il prodotto contingente del procedere della storia, e da quello stesso procedere sarà infine trasformata e travolta».

³² Sul punto da ultimo P. CARNEVALE, *L'art. 138 della Costituzione fra deroghe e applicazioni*, versione provvisoria, in *La Costituzione fra rigidità e trasformazioni*, Atti del Convegno, Firenze, 18 maggio 2018, p.8.

2. Il problema della modifica della disposizione sulla revisione

Come è noto si deve al pensiero del primo Ross la tesi della non modificabilità della norma sulla revisione. «Le norme che istituiscono una autorità A e ne determinano la competenza, sono al tempo stesso norme che determinano come il diritto creato da A può venire modificato. Le norme istitutive determinano le condizioni per la validità della norma subordinata e quindi si applicano sia alla sua emanazione sia alla sua abrogazione...per converso le norme della Costituzione che prevedono una speciale procedura per la modifica della Costituzione stessa sono, nello stesso tempo, norme che istituiscono una autorità costituente distinta da quella legislativa»³³. Questo esempio dimostra che «una certa autorità è la più alta, e che quindi le norme che istituiscono quella autorità, non possono essere poste da qualche altra autorità, ma devono esistere sotto forma di una ideologia presupposta. Ciò significa che non esiste una norma superiore la quale determini le condizioni tanto della loro valida emanazione quanto della loro modificazione»³⁴.

In altre parole, attraverso un atto che si afferma in via di fatto, di natura costituente, si dà vita ad una norma che a sua volta non presenta un fondamento propriamente giuridico ma, appunto, è presupposta, cioè rinviene la sua ragion d'essere in un fatto estraneo al diritto, cosicché essa potrebbe mutare solo «al di fuori di ogni procedura giuridica»³⁵. Cioè, secondo questa teoria, il procedimento di revisione costituzionale non può essere oggetto di modifica, dunque riguardare se medesimo, perché se così fosse realizzerebbe una contraddizione logica irrimediabile. Esemplificando il ragionamento, si consideri che mediante il ricorso all'articolo 138 si realizzi una revisione del procedimento e che, ancora, si produca una nuova e ulteriore sua modificazione. In questa evenienza accadrebbe, come evidenziato da Guastini, che il nuovo procedimento di revisione costituzionale risulti in contrasto con la norma originaria in cui esso stesso rinviene il suo fondamento di validità³⁶. In tal modo si chiarisce la ragione per cui secondo Ross «La Costituzione, proprio come una legge, è incapace di stabilire le condizioni per la propria modificazione. L'art.5 della Costituzione non fa, quindi, logicamente parte della Costituzione, ma contiene norme presupposte su un piano più elevato. Queste non possono, neppure a loro volta, stabilire le condizioni della propria modificazione. Se tali condizioni esistessero davvero, esse si troverebbero su un piano ancora più alto. Ma di fatto esse non esistono. L'art.5 della Costituzione non è diritto posto, ma presupposto»³⁷. Di modo che una loro eventuale modificazione era giudicata incoerente, cioè inaccettabile³⁸.

La teoria di Ross è stata al centro di un complesso dibattito, non solo tra i costituzionalisti, che in questa sede può essere solo accennato.

³³ A. ROSS, *Diritto e giustizia*, introduzione e traduzione a cura di G. GAVAZZI, Torino, 1965, p.77.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Così R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, continuato da P. SCHLESINGER, Milano, 2010, p.230.

³⁷ A. ROSS, *op. ult. cit.*, p.78, nt.7, in cui richiama il pensiero di JØRGENSEN.

³⁸ Ibidem. Sul punto si veda G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale*, I, Torino, 1987, pp.101, 102, che sembra aderire alle teorie di ROSS quando afferma «che la prima regola appartenente al nucleo fisso della costituzione è, per ragioni intrinseche ad essa stessa, quella sulla modificazione della costituzione...»; l'Autore, infatti, precisa che «L'impossibilità della legge di revisione costituzionale di dettare nuove norme sulla revisione che ne mutino sostanzialmente il significato può essere chiarita anche ricordando la regola...secondo la quale in un ordinamento gradualistico, come certamente per una parte almeno è il nostro, nessuna fonte può disporre da sé del proprio regime giuridico... Per questo deve concludersi che la norma che prevede il procedimento di revisione è concettualmente e giuridicamente superiore ad ogni altra norma prodotta con quello stesso procedimento».

Anzitutto, rispetto a quella parte di dottrina che ne ha contestato il fondamento secondo argomenti di natura sostanziale (relativi cioè ad aspetti che rinviano al contenuto materiale dell'articolo 138)³⁹ bisogna riconoscere che la critica al pensiero di Ross andava svolta sul piano suo proprio, cioè in ordine alla «mirabile linearità logico-formale»⁴⁰ della sua tesi. In realtà, questo aspetto non sembra essere stato oggetto di una specifica riflessione critica. Difatti, avendo giudicato poco plausibili le argomentazioni di Ross in relazione al problema dei limiti di natura sostanziale al potere di revisione costituzionale, si è considerato di poter accantonare la sua prospettiva⁴¹.

In realtà gli argomenti di Ross appaiono incontrovertibili e il loro fondamento non ne esce scalfito da teorizzazioni successive che si muovono su un diverso piano, si direbbe di natura pratica ma, appunto, non di natura logico-formale⁴².

Tuttavia bisogna dire che Ross medesimo rinunciava dopo alcuni anni alla sua teorizzazione⁴³. Infatti, nel saggio «sull'autoriferimento» lo studioso danese giudicava la norma sulla revisione suscettibile di modifica perché assegnava ad essa la diversa natura di norma «istitutiva di competenza normativa»⁴⁴; nel senso che la norma sul procedimento di revisione costituzionale va rispettata fino a quando essa stessa «non indichi un successore»⁴⁵. In altre parole, come ha evidenziato Modugno, la novità del secondo Ross consiste nell'aver qualificato le norme sulla revisione come uno strumento mediante il quale la revisione stessa può essere oggetto di «una nuova disciplina materiale»⁴⁶ che potrà, a sua volta, essere ulteriormente modificata osservando per l'ultima volta le sue prescrizioni. Sicché «quello che non può mutare è dunque l'art.138 come norma attributiva della competenza alla revisione costituzionale ad altra autorità...che potrà delegarla o potrà istituire un'altra autorità come titolare della medesima competenza»⁴⁷. Di modo che, a questo punto appare più agevole, soprattutto sul piano della rigidità formale, evidenziare

³⁹ Cfr., V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, I, Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1970, pp.101, 102, qui l'Autore critica il ragionamento di ROSS perché sostiene che se fosse fondata la sua teoria «negli ordinamenti a costituzione flessibile, dove la revisione costituzionale si confonde con la legislazione ordinaria, legalmente immutabili dovrebbero dirsi -contro esperienza storica e contro comune senso giuridico- le norme disciplinanti il procedimento legislativo». Qui però si potrebbe obiettare che la riflessione di ROSS era riferita alla Costituzione americana, cioè ad una costituzione rigida che evidentemente presenta caratteri diversi da quella flessibile.

⁴⁰ Questo aspetto è sottolineato da F. RIMOLI, *Costituzione rigida, potere di revisione e interpretazione per valori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p.3755, nt.81.

⁴¹ *Ibidem*, p.3754, nt.81.

⁴² Sul punto, A. CERRI, *Commento*, in AA.VV., *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pp.3235, 3236.

⁴³ A. ROSS, *Sull'autoriferimento e su un «puzzle» nel diritto costituzionale*, in *ID.*, *Critica del diritto e analisi del linguaggio*, traduzione italiana a cura di R. GUASTINI e P. POLLASTRO, Bologna, 1982, p.232.

⁴⁴ Cfr., F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (In occasione di un commento al messaggio alla Camera del Presidente della repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p.1657, e ivi ulteriori considerazioni sulla novità della tesi di Ross.

⁴⁵ A. ROSS, *Sull'autoriferimento e su un «puzzle» nel diritto costituzionale*, cit., p.232. Sul punto A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, cit., p.146 ss., esprime taluni rilievi perché la nuova tesi di Ross «se è condivisibile là dove riconosce che le norme sulla revisione costituzionale non sono «supreme» ... è invece inappagante allorché pone, come norma suprema, un'altra norma meramente formale («subbidisci all'autorità legalmente designata»), la cui struttura potrà pur essere soddisfacente a fini logici... ma che è assolutamente insoddisfacente nell'ottica giuridica dello studio delle costituzioni rigide (le quali escludono o quanto meno non facilitano il loro cambiamento)». Analoghe riserve sul secondo ROSS sono manifestate da F. RIMOLI, *Costituzione rigida, potere di revisione e interpretazione per valori*, cit., pp. 3754, 3755, perché la soluzione del problema circa la modificabilità della norma sulla revisione «seppur più tollerabile sul piano della concreta esperienza giuridica (o, in un certo senso, più «equilibrata»), sembra...non avere il coraggio di aderire ad un realismo integrale, sostituendo infine di fondamento gnoseologico un certo procedimento razionale, che costituisce infine l'essenza stessa del formalismo cui lo stesso Ross si ispira».

⁴⁶ F. MODUGNO, op.ult.cit., p.1657.

⁴⁷ *Ibidem*.

che «se la legge di revisione si intende come fonte costituita e non assolutamente primitiva essa ha tanto potere quanto gliene conferisce la Costituzione e, dunque, diviene problema interpretativo della Costituzione medesima stabilire se sia autorizzata o non a modificare la procedura onde si sostanzia»⁴⁸.

Da altro punto di vista, sia Burchkardt sia Liet-Veaux, ponendosi su un piano di ragionamento sostanziale, riferito cioè alla natura delle norme sulla revisione in relazione al tipo di ordinamento considerato di cui esse rappresentano un carattere essenziale, non ammettevano la loro modificabilità⁴⁹. Tuttavia, Mortati ne contestava il fondamento evidenziando che il problema del mutamento delle norme sul procedimento di revisione non potesse esaminarsi in astratto, ma piuttosto dovesse valutarsi in relazione alla concretezza dei diversi ordinamenti costituzionali osservando il «complesso istituzionale, onde accertare se la revisione in sé, o solo un dato tipo di revisione, siano coesenziali all'ordinamento»⁵⁰.

Evidentemente, l'impostazione del problema in questi termini rimarca profili che rimandano a ragioni di diritto costituzionale sostanziale, per cui la questione è se l'articolo 138 nel suo insieme, o solo limitatamente ad alcune parti, possa qualificarsi come principio fondamentale della Costituzione tale da identificare un suo elemento coesenziale insuscettibile di revisione.

Vero è che la maggioranza della dottrina italiana ammette la modifica delle norme sulla revisione, ma con alcuni precisi limiti. Difatti, alcuni autori identificano un primo limite assoluto nel principio di rigidità⁵¹, intangibile nella sua essenza di valore, di cui l'articolo 138 esprime, per l'appunto, la garanzia⁵². Sicché, solo alcuni profili del procedimento, tali da identificare il nocciolo duro del procedimento, a loro volta idonei a significare la garanzia della Costituzione e della sua continuità, rappresentano un limite immodificabile del procedimento di revisione costituzionale. Come ha chiarito Mortati «In un tipo di ordinamento, come quello in cui si può far rientrare l'italiano, che pone come suo fine essenziale la tutela della posizione giuridica del cittadino di fronte allo Stato, la rigidezza si dovrebbe considerare limite essenziale all'organo di revisione, al quale pertanto rimarrebbe solo la scelta fra una o un'altra procedura di aggravamento»⁵³. Pertanto, la revisione della norma sulla revisione si può ammettere a condizione che non risulti intaccato il principio della rigidità, che a sua volta esprime la garanzia formale della permanenza della Costituzione. E' stato precisato, infatti, che le regole sulla revisione sono «Più che assolutamente immodificabili...intangibili nella loro essenza di valore»⁵⁴. Queste ultime, cioè, realizzano uno dei caratteri del patto costituzionale di cui esprimono il «nucleo più riposto e vitale...esse sono le

⁴⁸ A. CERRI, *Commento*, in AA.VV., *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, cit., pp.3235, 3236. Nonché ID., *Osservazioni sulla revisione della norma sulla revisione*, in *astrid-online*, 13.10.08, p.1 ss.

⁴⁹ Come richiamati da C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, p.392.

⁵⁰ *Ibidem*, nt.21.

⁵¹ Si veda, C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, p.208; A. SANDULLI, *Fonti del diritto* (voce), in *Novissimo digesto italiano*, VII, Torino, 1961, p.527; F. MODUGNO, *op.ult.cit.*, p.1658; L. PALDIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, p.165.

⁵² S.M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, Milano, 1989, p.135, nt.4.

⁵³ C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., nt.21.

⁵⁴ M. LUCIANI, *Commento*, in AA.VV., *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.5, 1991, p. 3281

regole delle regole»⁵⁵, per cui una loro eventuale modifica va riconosciuta con molta cautela in modo da soppesare le implicazioni sulla garanzia della rigidità⁵⁶.

Di modo che, la revisione del procedimento sarebbe ammissibile solo a condizione di aggravare ulteriormente il procedimento⁵⁷. Ancora, secondo la medesima corrente di pensiero è stato reputato non solo ammissibile ma, altresì, necessario modificare l'articolo 138 per adeguarlo al regime politico partitico indotto dalla modifica in senso maggioritario del sistema elettorale intervenuta nel 1993, al fine di preservare la natura rigida della Costituzione⁵⁸.

Difatti, la questione si è posta più concretamente soprattutto dopo il referendum del 2006⁵⁹. In quell'occasione attenta dottrina ha posto il problema della modifica del procedimento di revisione in termini assai precisi, osservando che «per sottrarre la Costituzione alla disponibilità della maggioranza politica, è sufficiente prevedere sempre la necessità della maggioranza qualificata. La soluzione si giustifica, sia per allineare la nostra costituzione agli *standard* correnti nel costituzionalismo contemporaneo, sia per offrire alle opposizioni parlamentari garanzie minime, che, senza il loro coinvolgimento nelle decisioni aventi ad oggetto i diritti fondamentali e le basilari regole del gioco democratico, sarebbero ingiustificabilmente pretermesse, sia per scongiurare la prospettiva che ogni maggioranza scriva la «propria» costituzione, con conseguente, intollerabile, instabilità del quadro complessivo»⁶⁰.

La preoccupazione espressa da tali Autori non era infondata. Infatti, anche la recente revisione di ampie parti della Costituzione, infruttuosamente conclusasi con il referendum del dicembre 2016, ha riproposto i medesimi problemi evidenziati da non pochi Autori all'indomani del *referendum* costituzionale del giugno 2006, e cioè l'aggiramento della logica di fondo del principio di rigidità che non ammette riforme della sola maggioranza di governo (*infra*).

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Sul punto G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p.119, in cui si ammette che le norme sulla revisione possano «essere modificate con norme di revisione costituzionale (sia pure solo entro il limite del principio di rigidità costituzionale)».

⁵⁷ A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, cit., p.149.

⁵⁸ Cfr., R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, p.614, che considerava «al momento assolutamente necessario, e non rinviabile, un innalzamento delle maggioranze previste dall'art.138»; analogamente, R. TARCHI, *Il sistema delle garanzie*, in T. GROPPI, P.L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano, 2005, p.77; V. SCIARABBA, *Necessità di rispettare e necessità di revisionare l'art.138 Cost.*, in F. RIGANO (a cura di), *La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente*, Pavia, 2013, p.1 ss.

⁵⁹ Ad esempio C. PINELLI, *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2006, p.611, evidenziava che «la via delle grandi riforme più o meno palinogenetiche appare ormai preclusa. A venire respinto non è stato solo un certo testo, ma anche la tendenza di una o altra maggioranza a manipolare la Costituzione a piacimento...Occorrerà piuttosto diffondere la «cultura dell'emendamento» ben nota ad altri ordinamenti democratici...».

⁶⁰ A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali (ottobre 2006)*, in *Issirfa.cnr.it*, p.1 ss.; ID., *La revisione della Costituzione tra maggioritario e sindrome della grande riforma*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale, Scritti in onore di V. Onida*, Milano, 2011, pp.692, 693; Analogamente, F. BASSANINI, *La Costituzione e le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Il Mulino*, n.4, 2006, p.628; L. ELIA, *Intervento*, in *Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, a cura di G. AZZARITI, M. LUCIANI con interventi di: A. BALDASSARRE, G. DE VERGOTTINI, L. ELIA, P. RIDOLA, in *Rivista di diritto costituzionale*, Torino, 2006, p.253, rimarcava che «dovrebbe prevalere in Italia l'esigenza di recuperare la garanzia della rigidità, altrimenti variabile a seconda dei sistemi elettorali adottati nel volgere delle legislature»; R. ROMBOLI, *Dopo il referendum costituzionale: modificare l'art.138 Cost. per impedire «costituzioni di maggioranza»*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 2007, p.345 ss.; diversamente, A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quaderni costituzionali*, n.4, 2006, p.763.

II Parte: la natura dell'articolo 138

3. Il Parlamento come sede della rigidità e la sua crisi

La scelta in favore della rigidità costituzionale⁶¹ e del tipo di procedimento aggravato presentano il significato preciso di garanzia della permanenza della Costituzione. Il Costituente, anche sulla base dei lavori della Commissione Forti⁶², optò in favore della natura rigida della Costituzione in modo naturale⁶³; ed il significato che intese assegnare alle norme sulla revisione fu quello di un procedimento aggravato capace ad un tempo di garantire sia la stabilità delle disposizioni costituzionali sia la loro modificabilità⁶⁴.

Analogamente, la sede parlamentare fu giudicata come quella più idonea ad esprimere la garanzia della rigidità perché essa costituiva lo strumento per tutelare la natura compromissoria delle disposizioni costituzionali che evidentemente riflettevano, e riflettono, la diversa visione del mondo significata dai partiti che diedero vita alla Costituente. Sicché, il Parlamento in quella visione costituiva il luogo naturale che avrebbe potuto tutelare le diverse istanze espresse dai partiti. Questo profilo va adeguatamente evidenziato perché l'errore di considerare ammissibili le revisioni della Costituzione attraverso decisioni di maggioranza, se non di Governo, come l'esperienza di questi ultimi anni dimostra, appare incompatibile non tanto con le norme contenute nell'articolo 138 della Costituzione quanto piuttosto con il senso della rigidità costituzionale e della centralità parlamentare nel procedimento di revisione costituzionale.

⁶¹ La letteratura è molto vasta, i termini essenziali del problema sono in J. BRYCE, *Flexible and rigid Constitutions*, in *Studies in history and jurisprudence*, I, Oxford, 1901. Per un esame delle teorie di BRYCE si veda A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra Costituzione*, ora in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, 2° edizione, Padova, 2002; S. BARTOLE, *Costituzione, (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline giuspubblicistiche*, IV, Torino, 1989, p.288 ss., spec. pp.298, 299.

⁶² Come è noto fu M.S. GIANNINI, *Potere costituente - Costituzione rigida o flessibile*, in Ministero per la Costituente, *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea Costituente*, Volume I, Problemi costituzionali, Organizzazione dello Stato, Roma, 1946, p.42, ad esaminare la natura e il significato della rigidità costituzionale, il senso di quella scelta fu il seguente «Evitando, quindi, l'eventualità di modificazioni di sorpresa e non potendo essere modificata con una comune legge ordinaria, una Costituzione rigida offre un riparo contro l'opera di gruppi sopraffattori o fraudolenti; la maggior durata dei procedimenti, che essa esige, è compensata da un lato dal costituire essi una tutela democratica; da un altro lato dal permettere all'opinione pubblica di acquistare precisa consapevolezza del dibattito costituzionale, dando vita così ad uno strumento di civile educazione». Sui lavori della Commissione si veda G. ZAGREBELSKY, *La Commissione Forti e i suoi giuristi*, in *Il Parlamento Italiano 1861-1988, XIII, 1943-1945. Dalla Resistenza alla democrazia. Da Badoglio a De Gasperi*, Milano, 1989, p.159.

⁶³ P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo digesto italiano*, volume XV, Torino, 1968, p.773 ss., spec. p. 776; nonché U. DE SIERVO, *Origine e significato della rigidità della nostra Costituzione*, in AA.VV., *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. RIPEPE e R. ROMBOLI, Torino, 1995, p.1 ss.

⁶⁴ S.M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, cit., p.135, in cui si sostiene che l'articolo 138 esprime «la causa della rigidità». Il dibattito sul tema è molto vasto, per una diversa impostazione del problema si veda A. PACE, *Presentazione*, in J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide*, a cura di A. PACE, Milano, 1998, pp. XXVIII, XXIX, ove si afferma che «L'erroneità storica (e non solo teorica) della tesi secondo la quale la causa della rigidità costituzionale andrebbe individuata nella previsione, nella costituzione stessa, di un procedimento speciale di revisione costituzionale, sta, a mio avviso in ciò: essa pretende di sostenere che, allorquando i primi uomini di Stato concepirono una *Legge Fondamentale* come superiore alle ordinarie leggi...essi avrebbero dovuto altresì prevedere uno speciale procedimento di revisione, mancando il quale la «Legge superiore» non sarebbe stata tale...». In altre parole, secondo l'illustre Autore il senso della disciplina di procedimenti aggravati che regolano le modificazioni costituzionali costituiscono «una vicenda successiva all'«invenzione» della costituzione rigida: una vicenda... nella quale si cercò, con successo, da un lato, di evitare la fragilità politica delle norme costituzionali assolutamente immutabili; dall'altro, di garantire, ciò non di meno, la stabilità (quantomeno relativa) delle regole della costituzione scritta; e, infine, di rispettare il diritto di ogni generazione di decidere i propri destini».

Il problema della rigidità costituzionale, il suo significato di garanzia della Costituzione, va posto in relazione con la natura compromissoria del testo costituzionale perché «la rigidità è funzionale a questo risultato, tutela i soggetti del compromesso all'atto della decisione costituzionale e negli stadi ulteriori del suo articolarsi»⁶⁵. Pertanto, nella misura in cui le disposizioni costituzionali perdono la loro natura compromissoria viene meno il senso della rigidità: essa, cioè, rappresenta il modo per tutelare sia la stabilità delle disposizioni costituzionali sia la loro natura di norme che racchiudono prospettive alternative, compromissorie, entrambe suscettibili di essere implementate mediante la legislazione ordinaria (*infra*).

Va da sé che il luogo della revisione non potrebbe non essere il Parlamento, inteso come sede della rappresentanza politica, cioè come Istituzione in cui i multiformi e contrastati interessi presenti nella società trovano espressione e tutela, mediante l'azione dei partiti organizzati in gruppi. Ed è altrettanto evidente che tale rappresentazione non potrebbe non manifestarsi vieppiù in sede di revisione costituzionale che, di quella esigenza, esprime la più alta manifestazione.

Tuttavia, bisogna riconoscere che da più di vent'anni la maggior parte delle iniziative di riforma ha posto, tra le altre questioni, il problema della centralità parlamentare nel procedimento di revisione costituzionale.

In diverse occasioni, tali modifiche sono state proposte anche mediante il ricorso a metodi in deroga al regime ordinario della revisione per realizzare mutamenti di grande peso politico. Come è noto, infatti, i disegni di legge costituzionale del 1993⁶⁶, del 1997⁶⁷ e del 2013⁶⁸, approvando quel tipo di percorso alternativo, avevano compresso fortemente il ruolo parlamentare (*infra*).

Ancora, nell'agosto del 2003 i quattro saggi di Lorenzago elaborarono una bozza di riforma dell'intera seconda parte della Costituzione, respinta con il *referendum* del 2006, dando vita all'idea che le revisioni potessero maturare anche al di fuori del Parlamento. D'altra parte, tale ipotesi di modifica nonché quella più recente del 2016, sia pure approvate rispettando il regime ordinario della revisione rinunciando opportunamente ad ipotesi derogatorie, sono state accomunate da un'interpretazione spesso discutibile delle norme regolamenti al fine di favorire il più possibile l'accelerazione dell'*iter*. In particolare, più di un Autore, avuto riguardo alla revisione del 2005 segnalò «l'applicazione più drastica e spesso disinvolta degli strumenti regolamentari per limitare i tempi della discussione»⁶⁹. Analogamente, il problema è riemerso con la riforma del 2016. Questa volta, infatti, sono state compiute diverse forzature dell'*iter* procedimentale per favorire in vario modo la più rapida approvazione del progetto di revisione⁷⁰. Tali espedienti hanno determinato una

⁶⁵ S. BARTOLE, *Costituzione, (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline giuspubblicistiche*, volume IV, Torino, 1989, p.302.

⁶⁶ Si veda, C. DE FIORES, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art.138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1993, p.1541 ss.

⁶⁷ A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, cit., p.99 ss.; nonché A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quaderni costituzionali*, n.3, 1997, p.381 ss.

⁶⁸ Sia consentito rinviare a F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014; AA.VV., *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, a cura di M. SICLARI, Roma, 2013; P. CARETTI, *L'ennesimo «revival» della Grande Riforma costituzionale in funzione paligenetica*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2013.

⁶⁹ M. VOLPI, *La banalizzazione della Costituzione tra revisioni adottate e riforme progettate*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2005, p.7.

⁷⁰ Come ad esempio il ricorso al metodo cd. del canguro, si veda A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista AIC*, n.2, 2016, p.3, in cui si sostiene che tale tecnica è stata «impropriamente applicata al procedimento di revisione costituzionale». Ancora, in Senato è stata interdetta la votazione degli emendamenti che non presentassero un diretto collegamento, ovvero un nesso funzionale, con le modifiche votate dall'altro ramo del Parlamento, impedendo l'effetto *navette*. In tema, criticamente, A. CELOTTO, *Riforma costituzionale 2015*, in *Libro dell'anno del diritto 2016*, Roma, 2016, pp.302, 303. Analogamente, E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in

forte limitazione del potere di emendamento⁷¹ che, tuttavia, non appare ammissibile nell'*iter* di revisione in cui deve essere riconosciuto alle minoranze il più ampio diritto di partecipare e votare il testo in discussione.

Nel loro insieme questi fatti sembrano testimoniare una tendenza all'aggravamento della garanzia del procedimento aggravato e della stessa rigidità costituzionale, tale da porre il quesito se tale andamento non determini, in realtà, l'appiattimento del procedimento aggravato su quello ordinario producendo, altresì, una sorta di degradazione delle disposizioni costituzionali verso quelle di rango ordinario. In questo contesto, ancora, si pone il problema ulteriore del ruolo svolto dal Governo nelle iniziative del 2005, del 2013 e del 2016. Non pochi Autori, infatti, hanno denunciato la debordante attività dell'Esecutivo non solo nella fase dell'iniziativa⁷² ma anche nella fase approvativa e in quella referendaria, che avrebbe piegato la natura del procedimento alle ragioni dell'indirizzo politico di governo.

A tale riguardo è noto che l'articolo 71 della Costituzione non prevede il divieto dell'iniziativa governativa delle leggi costituzionali, per cui la tesi della sua illegittimità non sembra trovare un fondamento testuale. Tuttavia, appare piuttosto discutibile l'ammissibilità di revisioni costituzionali, e a maggior ragione quelle di ampie parti di essa, suscettibili di concretizzare aspetti decisivi dell'indirizzo politico di governo che, per sua natura, tende a mettere da canto la partecipazione delle minoranze al processo di modifica. Anche per questi motivi è stato evidenziato come «Sembra ormai decisamente accantonata l'idea, a lungo coltivata, delle riforme costituzionali come terreno di elezione del libero confronto fra le forze politico-parlamentari, svincolato in quanto tale dalle dinamiche del rapporto fiduciario e della contrapposizione maggioranza opposizione»⁷³.

Si deve inoltre segnalare il crescente ruolo svolto dal corpo elettorale nei processi di modifica del 2005 e del 2016 (profilo che rinvia ad altra relazione e che non tratterò), nonché l'azione di grande impulso proveniente dalle Istituzioni europee in occasione della revisione dell'articolo 81 della Costituzione⁷⁴; a non voler considerare il pressante invito alle riforme costituzionali rivolto

Osservatoriosullefonti.it, 2015, n.1, p.4, in cui si critica l'applicazione dell'articolo 104 del Reg. Senato al procedimento di revisione in corso perché «Nel testo che la Camera ha trasmesso al Senato si riscontrano emendamenti di maggiore e minore portata ... il che porta a escludere l'esistenza di un impedimento regolamentare per una nuova presa in esame della disciplina connessa a tali aree».

⁷¹ Specificamente sul tema L. ELIA, *Commissioni parlamentari* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, volume VII, Milano, 1960, pp.905, 906; più recentemente G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2009.

⁷² Tale profilo era censurato da A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 Sen.*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2013, p.4, perché «la revisione della Costituzione esula, per definizione, dall'indirizzo politico di maggioranza». Analogamente, M. SICLARI, *Una nuova deroga sospensione dell'articolo 138 Cost.*, in AA.VV., *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, cit., pp.11, 12. Più recentemente P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in *Federalismi.it*, n.12, 2016, p.3, ha richiamato «il ruolo assai defilato tenuto da Alcide de Gasperi e dal suo Governo durante il dibattito in Assemblea costituente, tanto che nell'assise di Montecitorio i banchi dell'Esecutivo vennero per lo più occupati dai membri del Comitato di coordinamento». Altra parte della dottrina ha sostenuto, viceversa, l'ammissibilità dell'iniziativa di governo delle leggi costituzionali, si veda ad esempio, A. ANZON, *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, n.2, 2016, p.6; nonché E. CATELANI, *Il ruolo del governo nella riforma costituzionale e nella prospettazione di soluzioni legislative attuative di tale riforma*, in *Federalismi.it*, n.12, 2016.

⁷³ P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, pp.2, 3. Analogamente, A. PERTICI, *La costituzione spezzata*, Torino, 2016, p.6 ss.

⁷⁴ Sul punto si veda M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid-online.it*, n. 3, 2013, p.22, che evidenzia come la revisione dell'articolo 81 rinvenga il suo *incipit* nella «lettera indirizzata dai "due" ... governatori della BCE (quello in carica - Trichet - e quello prossimo a subentrargli - Draghi, a quel momento ancora governatore centrale italiano) al Governo italiano in data 5 agosto 2011». Difatti, secondo M. LUCIANI, *Il principio dell'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, 22.11.2013, in *Cortecostituzionale.it*, p.12, con quella lettera furono individuati «i settori nei quali si sarebbe dovuti intervenire per

dall'allora Presidente della Repubblica Napolitano alle forze politiche in diverse circostanze⁷⁵ (*infra* §6.3).

Tali vicende sono state ampiamente indagate dalla dottrina, pur tuttavia in questa sede bisogna evidenziare le loro implicazioni sul procedimento di revisione. Difatti, considerate nel loro insieme, sembrano aver indebolito significativamente la centralità parlamentare nel procedimento della revisione costituzionale⁷⁶ e, dunque, le garanzie procedurali sancite dall'articolo 138 a tutela della rigidità costituzionale. La sua posizione, infatti, appare piuttosto ridimensionata e poco vale segnalare che sul piano strettamente formale è stata l'Aula rappresentativa ad aver approvato le revisioni del 2005, del 2012, e del 2016⁷⁷. Non di meno, il contenuto di quelle decisioni è stato fortemente influenzato dai diversi soggetti richiamati, per cui non sembra che esse siano state il frutto di un'attività parlamentare autentica in grado di elaborare ed approvare autonomamente revisioni, in realtà, nate altrove e dunque svincolate dagli indirizzi espressi da quelle sedi. Si direbbe, pertanto, che in queste occasioni l'Aula rappresentativa ha svolto un'azione di mera ratifica di quegli orientamenti mortificando la sua funzione rappresentativa degli interessi del Paese.

Insomma, nei processi di modifica richiamati il Governo, il Presidente della Repubblica, le Istituzioni europee nonché il corpo elettorale sono andati occupando posizioni originariamente non previste, determinando una forzatura evidente del procedimento di revisione. D'altra parte, non sembrano sussistere seri dubbi sul fatto che, ad una consolidata interpretazione della *ratio* dell'art.138, il Parlamento è il *dominus*⁷⁸, se non unico, certamente prevalente dell'*iter* di revisione. Vero è che le modificazioni formali della Costituzione richiedono il concorso di tutte le componenti politico-parlamentari mediante il confronto o meglio il regime della discussione capace di realizzare le condizioni utili per favorire la più ampia diffusione e partecipazione al dibattito sulla revisione e, allo stesso tempo, la sintesi tra le diverse posizioni espresse dai partiti, riconducendo così il procedimento di revisione alla natura compromissoria delle disposizioni costituzionali.

4. L'influenza del sistema elettorale sulla garanzia della rigidità

Come accennato più sopra sia Elia sia D'Atena, all'indomani del *referendum* costituzionale del 2006, ponevano la questione dell'irrigidimento ulteriore delle norme sulla revisione, mediante l'innalzamento dei *quorum*. Secondo gli illustri Autori tale esigenza si giustificava per salvaguardare il senso, il valore, del principio di rigidità costituzionale. Le riforme costituzionali richiedono, infatti, un metodo preciso che coinvolga le minoranze soprattutto in relazione alle

tagliare la spesa e stabilendo anche la fonte normativa che avrebbe dovuto provvedere (il decreto legge) ... si giungeva a suggerire una revisione costituzionale quanto alle norme in materia di bilancio». Nonché, E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista Aic*, n.1, 2014; I. CIOLLI, *The balanced budget rule in the italian constitution: it ain't necessarily so... useful?*, in *Rivista Aic*, n.4, 2014, p.2 ss..

⁷⁵ Sul punto, criticamente, A. MORELLI, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"*, in *Consultaonline.it*, 2 aprile 2013.

⁷⁶ Sulla crisi dell'Istituzione parlamentare si veda G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma, 2016, p.25; nonché ID., *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2017; AA. VV., *Le trasformazioni dell'Istituzione parlamentare*, a cura di M. CAVINO e L. CONTE, Napoli, 2017.

⁷⁷ *Contra*, C. FUSARO, *Le ragioni della riforma costituzionale. Una guida*, in *Astridonline*, n.12, 2016, p.48 ss., spec. p.51, sostiene che «il Parlamento (ciascuna delle due Camere) ha fortemente inciso sul progetto iniziale del Governo (anche se questo ha "tenuto" nelle linee strategiche)».

⁷⁸ Cfr., F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, cit., p.48 ss.

revisioni aventi ad oggetto i diritti e le norme sulla forma di governo che, a loro volta, esprimono le regole del gioco democratico.

Ancora, le revisioni di maggioranza determinano l'inconveniente ulteriore dell'instabilità costituzionale. Difatti, se ogni maggioranza di governo pretendesse di approvare la "sua" riforma costituzionale nel volgere di ogni legislatura, si perverrebbe al risultato inaccettabile di affievolire, se non eliminare del tutto, il principio di rigidità che, come si è visto più sopra, offre la garanzia della stabilità delle disposizioni costituzionali sottraendole al regime della legislazione ordinaria.

Non si vuol dire che il procedimento di revisione costituzionale non offra delle garanzie maggiori e, dunque, sia sovrapponibile al procedimento ordinario che, come si sa, non presenta i medesimi aggravamenti procedurali. Piuttosto, si vuol dire che nella misura in cui la maggioranza di governo è coesa ed omogenea perché esprime un preciso blocco politico, come accaduto nel periodo compreso tra il 1993 e il 2005 grazie al sistema elettorale maggioritario con recupero proporzionale vigente in quel periodo⁷⁹, verranno meno sia il senso dei *quorum* sia il senso delle due deliberazioni ad intervallo non minore di due mesi. Appare evidente che in questo caso il procedimento aggravato perde gran parte del suo significato, e l'approvazione della revisione sarà solo una questione di meri tempi da rispettare (cioè i tre mesi tra prima e seconda deliberazione) e di agevoli votazioni a maggioranza; fermo restando che resta pur sempre l'eventualità della richiesta di *referendum*, che però è una garanzia esterna al procedimento parlamentare aggravato. D'altra parte, la successiva modifica del sistema elettorale mediante la legge n. 270 del 2005 aveva prodotto, in virtù del premio di maggioranza e delle liste bloccate, una forte verticalizzazione del potere mediante l'effetto di trascinamento del cd. Parlamento dei nominati sulle posizioni del Governo⁸⁰, sfilando quasi del tutto l'autonomia di scelta dei singoli parlamentari in relazione alle modifiche costituzionali da elaborare ed approvare: cioè, un contesto assai più anomalo rispetto a quello realizzatosi con il precedente regime maggioritario misto.

Il problema è che tali meccanismi elettorali non erano presenti nell'orizzonte del Costituente perché quando ragionò sul senso dei *quorum* e, più in generale, sugli altri istituti di garanzia, agiva entro un sistema politico partitico retto dal regime proporzionale⁸¹, utilizzato pure per eleggere la Costituente (d.l.lgt. n.74 del 1946). Si può sostenere, infatti, che i *quorum* furono introdotti in quel contesto esprimendo, in tal modo, un significato preciso: essi, cioè, avrebbero operato nel regime politico legittimato dalla ripartizione proporzionale dei seggi⁸². In altre parole, anche sulla base di

⁷⁹ In tema C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.2, 2015, p.431 ss., spec. p.489,490, in cui si richiama «la stagione delle revisioni costituzionali a maggioranza» che secondo l'Autore ebbe inizio con la revisione del titolo V approvata con «tre voti di margine alla Camera» e confermata dal *referendum* del 2001.

⁸⁰ Su questa legge si vedano le considerazioni critiche di F. BILANCIA, *Legalità, legittimità e parità di chances nell'accesso al potere politico*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2006, pp.1, 2 che giudicava tale disciplina falsamente proporzionale. Inoltre l'Autore osservava che il meccanismo delle liste bloccate realizzava «una Camera dei deputati, composta da soli fiduciari del Primo ministro ... scelti in quanto di comprovata fedeltà, vale a dire di assoluta assenza di autonomia ed indipendenza di giudizio rispetto al capo».

⁸¹ Si veda, C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p.849 ss., spec. p.864, l'Autore, ragionando sul significato delle maggioranze qualificate previste in alcune disposizioni costituzionali e anche nell'articolo 138, chiarì che esse furono introdotte per garantire la «rappresentanza delle minoranze nel Parlamento».

⁸² Si considerino le osservazioni di P. ROSSI, *Intervento*, in *Assemblea Costituente. Seduta pomeridiana di venerdì 14 novembre 1947*, CCXCIII, p.2124, del seguente tenore «una maggioranza qualificata dei due terzi, potrebbe eventualmente, non rispondere alla maggioranza reale del Paese; potrebbe accadere, come è accaduto talora in Inghilterra, che un partito che pure ha vinto in quasi tutti i collegi, cinque anni prima, sia in netta minoranza, poco dopo le elezioni nel paese, mentre conserva in Parlamento la quasi totalità dei mandati». Viceversa, in Italia, mediante la

quelle condizioni concrete fu approvato l'articolo 138, realizzando un meccanismo capace di favorire l'equilibrio tra la stabilità e la trasformazione costituzionale, resa possibile mediante l'intesa tra le forze politiche più rappresentative.

Sembra corretto pensare che se vi fosse stato un regime elettorale di diversa natura i *quorum*, ma anche il procedimento nel suo complesso, avrebbero assunto una configurazione differente. In quel contesto, infatti, il *quorum* della maggioranza assoluta fu bilanciato dall'eventualità del ricorso al *referendum* per garantire «i diritti delle minoranze -di una modesta minoranza-...restando aperto l'appello al popolo, anche ad opera di una parte comparativamente piccola della pubblica opinione»⁸³. Le parole di Rossi identificarono un nesso molto stretto tra il regime proporzionale e il procedimento aggravato rivelando, se non la precondizione, la forte influenza sulle modalità del suo funzionamento corretto⁸⁴ e, altresì, la logica che presiede ad esso.

Esiste una virtualità nei *quorum* individuati nell'articolo 138. Essi cioè, se da un lato tendono ad impedire i colpi di mano della maggioranza (preservando la natura compromissoria della Costituzionale), dall'altro dettano le condizioni per assecondare la proiezione nel tempo della sue disposizioni, nei limiti delle intese che scaturiscono tra i partiti politici più rappresentativi. La logica sottesa a questo metodo della revisione rinvia alla necessità che le modificazioni costituzionali e, a maggior ragione, quelle organiche (cioè ampie, non a carattere emendativo) debbano fondarsi su larghe maggioranze, rinnovando così l'effettività delle disposizioni costituzionali, ovvero la loro attualità politica, vincendo, altresì, le tendenze idonee ad eludere o contravvenire, tacitamente, alla loro applicazione. E' chiaro, cioè, che tanto più è alto il consenso sulle modificazioni formali tanto più è alto il grado della loro effettiva applicazione, realizzando i presupposti per la loro stabilità e validità⁸⁵.

E' stato sostenuto che la Costituzione, pur non avendo disciplinato esplicitamente il sistema proporzionale, è stata approvata «nel presupposto dell'esistenza di un sistema elettorale proporzionale»⁸⁶. Difatti, anche di recente è stato evidenziato che con l'approvazione dell'ordine del giorno Giolitti la Costituente si pronunciò a favore del sistema proporzionale «che, garantendo l'eguaglianza del voto 'in uscita', meglio di altri si adattava alla società politica del tempo: una società contrassegnata da divisioni molto profonde, in cui l'esigenza più sentita non era quella di assicurare maggioranze di governo stabili e coese, ma di costruire un efficace sistema di garanzie, limitando il potere del più forte»⁸⁷.

Anche per queste ragioni bisogna riconoscere che il significato espresso dai *quorum* nel procedimento di revisione hanno valenze differenziate nei sistemi elettorali considerati. Difatti, nel

legge elettorale proporzionale «una maggioranza che raccolga in Parlamento i due terzi raccoglierà certamente nel Paese una proporzione anche maggiore di consensi».

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ L. PESOLE, *Il procedimento di revisione costituzionale nei lavori dell'Assemblea costituente*, in *Costituzionalismo.it*, n.2, 2016, p.151, commentando le parole di Rossi ha evidenziato «la forte connessione tra ultimo comma dell'art.138 e sistema elettorale: l'abbandono del sistema proporzionale può in effetti far venir meno quella garanzia implicita per cui maggioranza dei due terzi dovrebbe significare partecipazione della minoranza alla decisione della maggioranza».

⁸⁵ H. KELSEN, *Teoria generale delle norme*, cit., p.7, in cui si afferma che «una norma perde la sua validità quando essa non viene più osservata oppure quando non osservata, non viene più effettivamente applicata».

⁸⁶ Cfr. A. CERRI, *Osservazioni sulla revisione della norma sulla revisione*, cit., p.2.

⁸⁷ G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.3, 2017, p.2, l'Autore richiama anche l'ordine del giorno Nitti con il quale fu stabilito il metodo del «collegio uninominale» per l'elezione del Senato. Tale indicazione, tuttavia, non intese smentire la preferenza per il sistema proporzionale pure perché «La legge elettorale del Senato approvata dalla stessa Assemblea Costituente, prevedendo che nei singoli collegi il seggio venga assegnato ai candidati che hanno conseguito il 65% dei voti validi ... sancirà in sostanza l'affermazione del principio proporzionalistico».

proporzionale le maggioranze previste per la validità della revisione sono inclusive degli interessi eterogenei della società⁸⁸. Viceversa, nei due sistemi elettorali vigenti tra il 1993 ed il 2015 tali maggioranze non erano lo specchio fedele della realtà, essendo rivolte a garantire l'interesse, giudicato prevalente, della cd. governabilità⁸⁹. Questo vuol dire che le modalità di formazione del consenso, in quanto tali, si riflettono sulla garanzia del procedimento di revisione costituzionale che non è indifferente al grado di rappresentatività⁹⁰ offerto dai differenti sistemi di traduzione dei voti in seggi: incidendo, in definitiva, sul tasso di legittimazione della decisione parlamentare che, in sede di revisione, richiede il maggior livello di rappresentatività. In altri termini, i *quorum* deliberativi a partire dal 1993 hanno assunto una configurazione piuttosto distante dal loro significato originario producendo il problema di un consistente affievolimento della gradazione della rigidità costituzionale. Non richiede dimostrazioni, infatti, che le revisioni costituzionali di quegli anni siano state liberamente disponibili dalle maggioranze di governo⁹¹: maggioranze che, peraltro, a causa del sistema elettorale, nonché del considerevole tasso di astensionismo dal voto, erano rappresentative di una minoranza della società⁹². Questo profilo sembra segnalare sul piano sostanziale la forzatura ulteriore dell'articolo 138 che, evidentemente, richiama una nozione di maggioranza autenticamente rappresentativa, non certo, dunque, la minoranza della società.

Pertanto, non è un caso che fino a quando operò il sistema elettorale proporzionale le modificazioni costituzionali furono realizzate attraverso il consenso della maggior parte delle forze politiche, connotando la decisione parlamentare di maggiore rappresentatività e, dunque, di maggior legittimazione. Peraltro, quei partiti approvarono revisioni a carattere emendativo manifestando, ad un tempo, la reciproca lealtà verso il patto costituzionale, sentito, per l'appunto, come la base della convivenza democratica tra forze rette da ideologie fortemente contrapposte⁹³.

Quest'ultimo aspetto dimostra l'indiscutibile condizionamento (in un senso o nell'altro) del regime elettorale sulla garanzia della rigidità costituzionale. Vero è che dal 1993 in poi il procedimento di revisione sembra aver subito una trasformazione: ovvero, da strumento di garanzia della stabilità costituzionale, capace di assecondare revisioni a carattere consensuale, a mezzo per

⁸⁸ Si veda AA. VV., *Rappresentanza politica e legge elettorale*, a cura di C. DE FIORES, Torino, 2007; G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, Bologna, 2006.

⁸⁹ Criticamente sul tema L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2008; nonché, P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, *ivi*; da ultimo O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella costituzione italiana*, in *Rivista Aic*, n.3, 2017, p.19 ss., in cui si sostiene l'incompatibilità del sistema uninominale maggioritario con il dettato costituzionale.

⁹⁰ Tale aspetto è rimarcato da G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, p.266 ss.

⁹¹ Più in generale F. BILANCIA, *Sovranità*, in *Rivista Aic*, n.3, 2017, p.47, indaga la verticalizzazione del potere ed il crescente ruolo dell'esecutivo nell'ottica delle sue implicazioni sulla sovranità popolare, osservando che "Sembra quasi che stia prendendo corpo una nuova rivoluzione costituzionale, come rivoluzione agita dai governi. Muovendo dalla sovranità popolare verso la sovranità dei governi che usano il consenso popolare ... anche contro la rappresentanza politica, contro il Parlamento... Una sovranità che, però, così concepita perde il suo essenziale ruolo di legittimazione e di garanzia della effettività e stabilità del potere, quasi compiendo un giro completo della storia contemporanea e moderna, ma di ritorno, procedendo a ritroso".

⁹² Nelle elezioni politiche del 2013 l'astensione ha raggiunto la soglia del 25%. La coalizione di centro-sinistra il 29,55%, quella di centro-destra il 29,18% e il Movimento 5 stelle il 25,56%, questi dati sono tratti dal sito elezionistorico.interno.gov.it.

⁹³ Si veda G. FERRARA, *Istituzioni, lotta per l'egemonia e sistema politico*, in *Politica del diritto*, n.2, 1992, p.184 ss. Peraltro, P. RIDOLA, *Gli studi di diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.4, 2001, p.1262, ha evidenziato che in quel periodo anche «il processo di attuazione della Costituzione da parte del legislatore era stato sostenuto da una lettura fortemente condivisa degli orientamenti fondamentali della Costituzione»; tuttavia secondo l'Autore «Questo scenario, di cui già negli anni Ottanta cominciano a delinearsi segni di sfaldamento, muta radicalmente nell'ultimo decennio sotto la pressione di fattori interni e internazionali».

realizzare l'indirizzo politico di governo e, talvolta, finanche la *leadership* dei capi di partito che si sono alternati alla guida del Paese⁹⁴. Tale tendenza si riflette in un'alterazione inammissibile della rigidità costituzionale⁹⁵.

5. La revisione costituzionale come garanzia del compromesso costituzionale, ancora?

Come si sa molte disposizioni costituzionali presentano natura compromissoria. Questo carattere è stato inteso dalla dottrina come un elemento di forza suscettibile di realizzare la convergenza reale delle forze politiche sul contenuto delle norme costituzionali perché, appunto, tali norme sono idonee a contenere i valori ideali e culturali dei partiti che aderirono e diedero vita alla Costituente⁹⁶; realizzando, pertanto, la loro effettività: ovvero, la garanzia dell'osservanza.

E' noto, ancora, che il testo approvato fu l'espressione dell'accordo, del patto⁹⁷, del compromesso, appunto, tra i tre maggiori partiti della Costituente: democristiani, socialisti e comunisti (anche liberali e azionisti diedero un loro importante contributo). Va da sé, allora, che la modificazione della Costituzione, secondo quella prospettiva, non avrebbe avuto senso senza il concorso e l'intesa tra quei partiti: ovvero, a carattere consensuale e non mediante votazioni forzate imposte dagli uni sugli altri. Difatti, le revisioni furono concepite come un'ipotesi alquanto rara che si sarebbe dovuta realizzare solo quando «...il popolo abbia manifestato una sicura, ripetuta, durevole volontà di riforma...»⁹⁸, di cui il Parlamento fu reputato l'interprete privilegiato.

La revisione, secondo quella visione, fu configurata come il luogo dell'intesa tra i partiti: la maggioranza di governo, dunque, non avrebbe dovuto sacrificare le istanze delle minoranze che andavano necessariamente rappresentate. In altre parole, la Costituzione nello Stato pluralista è «il frutto di accordi e convergenze tra numerosi soggetti particolari, i quali cercano in essa la protezione della propria identità politica»⁹⁹; la lotta tra le forze politiche per conquistare la sovranità, l'egemonia¹⁰⁰, è cessata, per cui sorge la necessità di riporre in essa, isolandola dalle tensioni e dai conflitti politici contingenti¹⁰¹, una quota di vita associata che esprime «lo sforzo comune di dettare, attraverso un compromesso, un disegno sociale e politico generale»¹⁰². Non è un caso, pertanto, che il procedimento di revisione e il controllo giurisdizionale di costituzionalità siano stati inseriti nel medesimo Titolo VI rubricato «Garanzie costituzionali». Entrambi gli istituti, infatti, furono pensati per la garanzia della permanenza della Costituzione, un presidio cioè della

⁹⁴ Sul punto si veda M. DOGLIANI, *Che ne è stato della Costituzione?*, in M. VOLPI (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: un bilancio di un ventennio*, Bologna, 2015, p.37 ss.

⁹⁵ Come è noto tale carattere è qualificato da C. MORTATI, *Concetto, limiti procedimento della revisione costituzionale*, cit., p.379 ss., come un profilo essenziale dell'ordinamento costituzionale.

⁹⁶ Sul tema si veda E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, 1973, ristampa, Napoli, 2008

⁹⁷ Questo aspetto è rimarcato da N. BOBBIO, *Origine e caratteri della Costituzione*, in ID., *Dal fascismo alla democrazia*, a cura di M. BOVERO, Milano, 1997, p.159 ss.

⁹⁸ In tal senso l'ammonimento di P. ROSSI, *La revisione costituzionale*, Relazione alla Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, in *Materiali della Repubblica. Assemblea Costituente*, volume I, tomo secondo, Reggio Emilia-Napoli, 1991, p.253.

⁹⁹ Si veda, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *La giustizia costituzionale*, I, Bologna, 2018, p.49 ss.

¹⁰⁰ Tale formula fu elaborata da A. GRAMSCI, *Note sul Machiavelli sulla politica e sullo stato moderno*, a cura di V. GERRATANA, Roma, 1987, p.106 per descrivere i rapporti tra Stato e Chiesa, ed è stata ripresa da G. FERRARA, *Istituzioni, lotta per l'egemonia e sistema politico*, cit. p.175 ss., per significare «...il processo formativo, storicamente determinato, di un aggregato di forze economico-sociali, culturalmente omogenee per -o coincidenti nel poter esprimere un soggetto politico dotato di vocazione e capacità direzionale dello Stato».

¹⁰¹ In tema M. DOGLIANI, *La lotta per la Costituzione*, in *Diritto pubblico*, n.2, 1996, p.293 ss.

¹⁰² G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, op.ult.cit., p.47.

sua rigidità, per tutelare le sue disposizioni da arbitri che potessero provenire dalla maggioranza politica.

Quanto precede indica che la *ratio* dell'articolo 138 va ricondotta doverosamente alla natura compromissoria delle disposizioni costituzionali¹⁰³, costituendo uno dei significati più aderenti alla sua logica¹⁰⁴. In altre parole, i partiti della Costituente raggiunsero l'accordo che diede vita alla Costituzione anche perché le sue disposizioni riuscirono ad esprimere la sintesi della visione ideale di cui furono i rappresentanti; le loro ideologie contrapposte risultarono mitigate, per così dire, attraverso riconoscimenti reciproci¹⁰⁵. Di modo che è verosimile pensare che, se non fosse prevalso il metodo compromissorio, difficilmente la Costituzione sarebbe stata approvata¹⁰⁶.

Analogamente, la scelta di quei partiti di collocare ad un livello più alto di normazione la loro visione del mondo andava protetta. Cioè, la decisione di sancire la disciplina di talune materie mediante le disposizioni costituzionali, che spesso offrono anche una loro regolamentazione puntuale, richiedeva di essere garantita dalle vicende contingenti e conflittuali della lotta politica: era il modo, insomma, di garantirne l'immunità dall'indirizzo politico di maggioranza. Cosicché, apparve quasi ovvio individuare aggravamenti procedurali idonei a tutelare il compromesso e suscettibili, allo stesso tempo, di esprimere la garanzia della rigidità. Insomma, rigidità e compromesso sembrano esprimere, in quella visione, due facce della stessa medaglia.

D'altra parte le disposizioni costituzionali costituiscono il fondamento della legislazione ordinaria; quest'ultima è spesso il frutto dell'indirizzo politico di maggioranza che risulta più o meno conformato da quelle disposizioni, in ragione del loro grado di specificazione, ed entro i limiti della discrezionalità legislativa¹⁰⁷. Pertanto, a questo livello va collocata l'evoluzione dell'ordinamento che costituisce una modalità di attuazione e svolgimento dei superiori principi costituzionali. Diversamente, non si potrebbero distinguere i piani della normazione ordinaria da quella costituzionale; ma non solo, verrebbe meno, in definitiva, la natura rigida della Costituzione, qualora un solo partito o una loro coalizione riuscisse, facendo leva sui soli numeri della propria maggioranza, ad imporre alle minoranze parlamentari e, più in generale, al Paese la sua visione di sistema attraverso la revisione costituzionale: un esito che potrebbe produrre una frattura

¹⁰³ Si veda C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, traduzione italiana a cura di M. GRECO, Vicenza, s.d., *Constitutional government and democracy*, Boston, 1950, p.390, che ragionando sulla natura delle norme costituzionali osserva che «il compromesso è, quindi, essenziale nell'elaborazione di norme generali; attraverso il dibattito e la discussione il punto di accordo viene determinato nel corpo legislativo rappresentativo». In tema è d'obbligo il rinvio a H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, in ID., *La democrazia*, Bologna, 1995, pp.272 ss., in cui si chiarisce che il conflitto tra maggioranza e minoranza è un elemento decisivo per la formazione democratica delle decisioni statali sicché «si può ben dire: democrazia è discussione. Di conseguenza la volontà dello Stato, vale a dire il contenuto dell'ordinamento giuridico, può essere il risultato di un compromesso».

¹⁰⁴ S. BARTOLE, *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, cit., p.302.

¹⁰⁵ Si veda ad esempio la genesi degli articoli 2 e 3 come ricostruita da N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, ristampa, Milano, 1995, p.31 ss., in cui si esaminano i lavori preparatori che portarono alla loro formulazione da cui emerge il clima di confronto leale e di ricerca dell'intesa tra democristiani, socialisti e comunisti.

¹⁰⁶ In tema M. FIORAVANTI, *Le dottrine dello Stato e della Costituzione*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma, 1995, p.407 ss.

¹⁰⁷ Sulla natura giuridica della discrezionalità legislativa si veda, L. PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p.993 ss.; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Milano, 1970, p.336 ss.; Id., *Legge (vizi della)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1973, p.1000 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, Padova, 1984, p.367 ss.; A. PIZZORUSSO, *Il controllo sull'uso della discrezionalità legislativa*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, p.71 ss.; G. AZZARITI, *Sui limiti del sindacato di costituzionalità sul contenuto delle leggi: l'eccesso di potere legislativo come vizio logico intrinseco della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, p.653 ss.

irrimediabile della società in cui, al contrario, si richiede l'integrazione¹⁰⁸, l'inclusione, proprio per disinnescare i conflitti potenzialmente distruttivi¹⁰⁹.

Ad osservare l'andamento dei processi di revisione costituzionale dagli inizi degli anni Novanta è parso di assistere ad una significativa trasformazione del modo di concepire le modifiche costituzionali da parte delle forze politiche¹¹⁰ sorte dopo la caduta del muro di Berlino e le vicende giudiziarie che portarono alla ristrutturazione, in alcuni casi alla scomparsa, dei partiti della Costituente¹¹¹ nonché alla nascita di nuovi raggruppamenti politici. Difatti, come segnalato in molte occasioni, la riforma di ampie parti della Costituzione è stata perseguita non secondo l'idea del compromesso ma, all'opposto, secondo una decisione di maggioranza di governo che, sia detto incidentalmente, era tale anche grazie alla distorsione dei premi variamente congegnati e, dunque, strutturalmente inidonea a garantire un accettabile livello di rappresentatività della comunità politica statale come stabilito dalla Corte costituzionale¹¹². Questo andamento pone un problema molto serio: ovvero, può dirsi ancora in vita il compromesso¹¹³? Esso cioè vale ancora a contenere, entro la logica della conciliazione, la visione di sistema che ciascuna parte esprime? Osservando le vicende che portarono all'approvazione della riforma del 2005 e quella più recente del 2016 si direbbe di no.

Difatti, sembra prevalsa l'idea che ciascuna maggioranza approva la sua riforma; tale esito consegna un risultato esattamente opposto a quello immaginato dai Costituenti quando approvarono l'articolo 138, realizzando una delle possibili gradazioni della rigidità.

Alessandro Pizzorusso chiarì che il dibattito sull'articolo 138 «si svolse tutto nella seduta pomeridiana del 3 dicembre del 1947, nel corso della quale fu approvato l'emendamento Perassi, accolto dalla Commissione per la Costituzione, col quale fu rielaborato l'art.130 del progetto»¹¹⁴. Questa rapidità fu possibile grazie al lavoro svolto in Seconda Sottocommissione¹¹⁵, dove emerse una formula che rassicurò i Commissari sull'individuazione di una soluzione che garantisse l'equilibrato rapporto tra la rigidità e la modificabilità degli enunciati costituzionali. La celerità della discussione in Assemblea plenaria, in altre parole, si affermò perché quella scelta fu giudicata

¹⁰⁸ Sul tema la classica ricostruzione di R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, in *Costituzione e diritto costituzionale*, traduzione a cura di F. FIORE, J. LUTHER, 1988.

¹⁰⁹ Si è soffermato di recente su questo problema M. LUCIANI, *La parabola della presidenza della Repubblica*, in *Rivista Aic*, n.1, 2014, p.2, in cui si sostiene che «La questione dell'integrazione...si è fatta ancora più intricata: se per Smend si trattava di trovare una risposta al *rebus* dell'unità politica della società pluralistica uscita dalla tragedia della prima guerra mondiale, per noi il medesimo problema si ripropone concettualmente identico, ma quantitativamente inasprito dall'ulteriore frammentazione dei soggetti sociali e delle identità individuali. Come si genera unità politica da un contesto sociale pluralistico? Quali sono i meccanismi che consentono un coerente funzionamento del sottosistema istituzionale? Come, in buona sostanza, individui e masse sono integrati nello Stato?».

¹¹⁰ La questione fu subito stigmatizzata da A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, R. TARCHI, *In difesa dei valori della Costituzione*, in *Il foro italiano*, parte 5, 1994, p.377 ss.

¹¹¹ In tema, da ultimo, C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2018.

¹¹² Cfr., la sentenza n.1 del 2014, in tema AA. VV., *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, a cura di M. D'AMICO e S. CATALANO, Milano, 2014; nonché G. LODATO, S. PAJNO, G. SCACCIA, *Quanto può essere distorsivo il premio di maggioranza? Considerazioni costituzionalistico-matematiche a partire dalla sent. n. 1/2014*, in *Federalismi.it*, n.9, 2014.

¹¹³ Una ricostruzione aggiornata della nozione di "compromesso costituzionale", secondo interpretazioni tese a valorizzare o disconoscere il suo significato è in M. FIORAVANTI, *Il compromesso costituzionale. Riflessioni sulla genesi e sulla attuazione della Costituzione repubblicana*, in *Astrid-online*, 13.10.08.

¹¹⁴ A. PIZZORUSSO, *Commento all'articolo 138 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1981, p.711.

¹¹⁵ Si consentito rinviare a F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione*, cit., p.41 ss.

sufficientemente adeguata a garantire il compromesso faticosamente raggiunto, assegnando all'opera del legislatore ordinario il compito di dare svolgimento ai superiori principi.

Non di meno, quello che oggi andrebbe riaffermato non è un nuovo "compromesso" perché i partiti odierni, a causa della loro crisi antica ormai¹¹⁶, sono una cosa molto diversa da quelli del '48, quanto piuttosto «il contenimento di ogni politica da loro posta in essere secondo il principio di maggioranza entro i confini fissati dalla Costituzione. Oggi, l'esigenza primaria è dunque quella della Costituzione come *limite*; o meglio, è quella della riscoperta oggi, dentro la nostra Costituzione, magari mossa in origine dal timore contingente dell'avversario politico, della dimensione profonda dell'*equilibrio dei poteri*, tra *gubernaculum* e *iurisdictio*, tra poteri d'indirizzo e poteri di garanzia, come esigenza finalmente primaria delle costituzioni democratiche di oggi»¹¹⁷.

III Parte: la derogabilità e la modificabilità dell'articolo 138

6. La semplificazione/accelerazione del procedimento quale profilo unitario delle deroghe praticate

Come è noto le leggi costituzionali n.1 del 1993 e n.1 del 1997 nonché il disegno di legge costituzionale A.S. n.813 del 2013, hanno disciplinato un procedimento derogatorio della revisione al fine di introdurre riforme a carattere organico, ovvero dell'intera seconda parte della Costituzione¹¹⁸, che secondo molti autori avrebbero potuto dare vita ad un nuovo ordinamento costituzionale¹¹⁹. Evidentemente, le condizioni politiche che portarono a quelle iniziative furono molto diverse, pertanto il loro significato va ricercato anche alla luce delle loro impatti sul sistema politico partitico in quei diversi periodi. Ciò non di meno, in quelle iniziative emergono delle costanti che presentano, per l'appunto, una certa regolarità giustificando il loro esame congiunto.

Difatti, l'idea di semplificare e accelerare il procedimento di revisione al fine di introdurre modificazioni assai ampie della Costituzione è stata una delle ragioni di fondo di tutte le iniziative in deroga dell'articolo 138 presentando, altresì, una matrice originaria: ovvero, il messaggio del Presidente Cossiga alle Camere del 26 giugno del 1991 in cui si suggerì una vasta azione di riforma

¹¹⁶ La bibliografia è vastissima, cfr. O. KIRCKEIMER, *The Transformation of the Western European Party System*, Princeton, 1966, ora in Id., *Politics, law, and social change. Selected Essays*, New York, 1969; P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, 1997. Nonché, C. De Fiore, op.ult.cit, pp.211, 212.

¹¹⁷ M. FIORAVANTI, op.ult.cit., p.9.

¹¹⁸ Cfr. L'art.1 l. cost. n.1 del 1993 e l'art.4 l. cost. n.1 del 1997.

¹¹⁹ Il problema si pose soprattutto in occasione della legge cost. n.1 del 1997. Sul punto si veda G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'era della mondializzazione*, cit., p. 260 ss.; G.U. RESCIGNO, *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, in *Diritto pubblico*, n.1, 1997, p.603 ss.; F. MODUGNO, *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*, parte 1, 1998, p.620 ss., spec. pp. 623, 624, 625; A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, cit., p.110 ss.; ID., *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 1997, p.581 ss.; V. BALDINI, *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della Costituzione: considerazioni a margine della legge cost. n. 1/1997*, in *Jus*, n.3, 1997, p.465 ss.. Diversamente, nel senso che non si trattò di esercizio di potere costituente, S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001, p.126 ss.; M. DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, a cura di M. FIORAVANTI e S. GUERRIERI, Roma, p.309 ss., spec. p.318.

che superasse la logica di garanzia sottesa all'articolo 138. Come si sa, infatti, in quel messaggio si invocò l'elezione di un'assemblea «dotata di veri e propri poteri costituenti e libera quindi senza limitazioni procedurali o di merito derivanti dalla Costituzione vigente»¹²⁰, in grado di procedere «nelle forme proprie della legislazione ordinaria...salvo l'eventuale intervento del popolo in una delle forme ipotizzabili»¹²¹.

Si direbbe che tali indicazioni avessero determinato il perimetro, per così dire, entro il quale si svilupparono poi le successive iniziative derogatorie. Queste ultime, tuttavia, non giunsero all'introduzione di un'Assemblea costituente ma intesero portare ad effetto talune correzioni al procedimento della revisione tali da aggirare i presunti ostacoli alle riforme che quel *Messaggio* aveva denunciato per la prima volta e in maniera formale, suscitando la reazione critica della stragrande maggioranza della dottrina¹²².

6.1. *L'iniziativa del 1993*

Mette conto richiamare alcuni aspetti di tali discipline derogatorie.

Come si sa la legge cost. n.1 del 1993¹²³ assegnò ad una Commissione bicamerale poteri in sede referente per la revisione della seconda parte della Costituzione.

Anzitutto, una prima questione che si pose riguardò l'attività svolta da tale Commissione che, in realtà, si differenziava da quella delle comuni commissioni legislative in sede referente¹²⁴, in quanto avrebbe potuto condizionare in misura maggiore i lavori dell'Assemblea. In particolare, l'art. 2, II comma, di questa disciplina introdusse alcune limitazioni al potere di emendamento, come regolato nel regolamento della Camera, risultando in contrasto con l'articolo 72, I comma, Cost.. Difatti, era stabilito che fino a 5 giorni prima della seduta della votazione degli articoli ciascun parlamentare avrebbe potuto presentare emendamenti solo in «diretta correlazione con le parti modificate»; viceversa, il limite per la Commissione era fino a due giorni prima della seduta, riconoscendo così la loro prevalenza rispetto a tutti gli altri. Ancora, un presidente di gruppo, dieci deputati o cinque senatori, avrebbero potuto presentare eventuali *sub* emendamenti fino al giorno precedente la seduta.

¹²⁰ Il passo è richiamato da G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'era della mondializzazione*, cit., pp.259, 260.

¹²¹ Ibidem. Per un esame critico di quel messaggio si veda AA.VV., *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p.3209 ss.; nonché M. LUCIANI, *Quattordici argomenti contro l'invocazione del potere costituente*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4, 1995, p.97.

¹²² Cfr., si veda ad esempio, F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (In occasione di un commento al messaggio alla Camera del Presidente della repubblica del 26 giugno 1991)*, cit., p.1657. Peraltro, una prima ipotesi derogatoria dell'articolo 138 era stata elaborata dal nuovo gruppo dirigente del Partito socialista italiano verso la fine degli anni Ottanta. Come si sa, infatti, la «Grande Riforma dello Stato» avrebbe dovuto realizzarsi attraverso un *referendum* propositivo su di un progetto di riforma costituzionale, dopo tale pronunciamento popolare le Camere avrebbero dovuto approvare la riforma stessa mediante una legge costituzionale. Quest'iniziativa è commentata da S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Referendum*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, Bari, 1992, p.91 ss.

¹²³ Si veda, C. DE FIORES, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art.138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1993, p.1541 ss.; e A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, R. TARCHI, *In difesa dei valori della Costituzione*, cit., p.378 ss.

¹²⁴ In tema, A.A. CERVATI, *Articoli 70-72. La formazione delle leggi*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, I, 1, Bologna-Roma 1985, p.119, spec. p.123, l'Autore precisa che il modello procedimentale sancito nell'articolo 72 configura «una concezione del parlamento che non sia quella di un organo di registrazione di decisioni già prese in altre sedi, ma di effettiva elaborazione di testi legislativi, d'onde l'esigenza di un procedimento articolato in fasi e momenti non eliminabili».

In tal modo risultava assai semplificata la discussione in Aula, anche attraverso l'ulteriore divieto di presentare «questioni pregiudiziali, sospensive, per il non passaggio agli articoli o per il rinvio in Commissione»¹²⁵. Sicché, l'attività di tale organismo risultava più intensa di quanto accade normalmente. Questa circostanza rendeva più forte la posizione della Commissione durante la discussione in Assemblea, differenziando la sua attività dalla sede referente vera e propria in cui si esamina il disegno di legge rimettendo all'Aula l'approvazione del testo secondo margini operativi più ampi. In altre parole, le modalità di esame del disegno di legge costituzionale causavano un trasferimento dei poteri decisionali sostanziali dall'Aula alla Commissione, limitando il ruolo del Parlamento che avrebbe svolto un'attività di mera ratifica delle decisioni adottate in quella sede¹²⁶.

Inoltre bisogna anche segnalare le ulteriori implicazioni sull'articolo 72, IV Comma, in cui è sancito l'obbligo della «procedura normale di esame e approvazione diretta della Camera» per i disegni di legge in materia costituzionale, e, ancor di più, dunque, avuto riguardo alle leggi di revisione. Difatti, poiché la Commissione esercitava i suoi poteri distaccandosi dalla procedura ordinaria ne risultava alterato il procedimento normale e la riserva di Assemblea in esso richiamata.

Non di meno, il profilo che destava maggiori riserve riguardava l'eliminazione del *quorum* dei due terzi e la previsione della maggioranza assoluta per la validità della deliberazione. In questo caso la logica dell'articolo 138 era disattesa perché, come fu evidenziato, si escludeva in punto di principio la possibilità che intorno alla revisione avesse potuto «coagularsi una maggioranza superiore a quella assoluta»¹²⁷. Si trattava di un cambio di prospettiva assai significativo perché veniva meno il presupposto giuridico di un eventuale ampio accordo parlamentare, rinviando al corpo elettorale, attraverso il *referendum* obbligatorio, la decisione finale secondo una logica plebiscitaria sapientemente esclusa dal Costituente.

6.2. L'iniziativa del 1997

Sulla falsariga di questo precedente anche la legge costituzionale n.1 del 1997¹²⁸ riconobbe alla Commissione bicamerale analoghe competenze in sede referente¹²⁹. Tuttavia, tale iniziativa

¹²⁵ Cfr., art.2, II comma, Lcost. n.1 del 1993.

¹²⁶ Sul punto, C. DE FIORES, op.cit., p.1545.

¹²⁷ Così, A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, R. TARCHI, *In difesa dei valori della Costituzione*, cit., p.379.

¹²⁸ La letteratura è molto ampia, senza pretesa di completezza si veda, A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1997, p.388; M. SICLARI, *Costituzione e Riforme. Interventi critici*, Roma, 2000; A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit.; A.A. CERVATI, *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*, cit., p.259 ss.; AA.VV., *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, a cura di S.P. PANUNZIO, Milano, 1998; G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione Bicamerale*, in *Politica del diritto*, n.1, 1998, p.93 ss.; G.U. RESCIGNO, *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, cit., p.603 ss.; A. BALDASSARRE, *Relazione introduttiva sulla situazione italiana*, in Aa.Vv., *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, a cura di E. ROZO ACUÑA, Napoli, 1999, p.13 ss.; S.P. PANUNZIO, *Il metodo ed i limiti della revisione costituzionale*, in *Quale riforma della Costituzione?*, a cura di G. AZZARITI, Torino, 1999, p. 321 ss.; B. CARAVITA, *La Commissione bicamerale e il lungo cammino delle riforme*, in *Lecture di diritto pubblico*, a cura di B. CARAVITA, A. CHIAPPETTI, C. CHIOLA, Torino, 1998, p.31 ss.; F. DONATI, *La revisione costituzionale*, in *La riforma della Costituzione nel progetto della bicamerale*, a cura di P. CARETTI, Padova, 1998, p.117 ss.; M. DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione*, cit., p.291 ss.; M. MANETTI, *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.1, 1998, p.405 ss.; F. MODUGNO, *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)*, cit., p.620 ss.; C. PINELLI, *Quali lezioni*

presentò ben altro vigore rispetto a quella precedente perché intervenne all'indomani del rinnovamento della classe politica seguita al nuovo regime maggioritario. Anzi, secondo qualche Autore¹³⁰, quest'ipotesi derogatoria sarebbe stata funzionale alla legittimazione, attraverso una sorta di nuovo compromesso, dei nuovi partiti politici sorti dopo le elezioni del 1994.

Pure in questo caso si intervenne sul contenimento dei tempi dei lavori sia in Commissione sia in Aula. Difatti l'art.2, IV comma, stabilì che «la commissione, entro il 30 giugno del 1997, trasmette alle Camere un progetto di riforma della II parte della Costituzione...»¹³¹; nei successivi trenta giorni dalla trasmissione del progetto o dei progetti di revisione (art.2, ult.co.) andavano presentati gli emendamenti dei singoli parlamentari. Tali modifiche sarebbero state oggetto a loro volta di una pronuncia della Commissione entro i successivi trenta giorni. Come fu ironicamente commentato da Di Giovine il tempo sufficiente per l'esame degli emendamenti, fin troppo breve, «potrebbe essere giudicato -da chi avesse voglia di scherzare- in contrasto con l'ult. co. dell'art. 36 Cost.»¹³². Inoltre, le modalità di esame degli emendamenti rischiavano di trasformare la natura dell'attività svolta dalla Commissione da referente in redigente perché avrebbe esercitato un controllo assai stringente su tutta la procedura¹³³.

I dubbi maggiori, tuttavia, riguardarono i tempi e le modalità dei lavori in Aula. Difatti, l'art. 3, III e IV comma, assegnò il potere di presentazione dei subemendamenti ad un presidente di Gruppo o ad almeno venti deputati e dieci senatori «fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti». Sicché, modificando il precedente del '93, fu introdotta la medesima soglia necessaria per la costituzione di un gruppo parlamentare¹³⁴. Tale misura andava a limitare non poco il potere di proposizione dei subemendamenti riflettendosi negativamente sulla garanzia della discussione; quest'ultima, piuttosto, avrebbe dovuto essere ampliata perché il suo oggetto riguardava l'approvazione di una legge costituzionale modificativa di tutta la seconda parte della Costituzione. Di modo che, come fu evidenziato, «il *quid* della deliberazione parlamentare è quindi largamente influenzato dalla Commissione, e non dal suo

possiamo apprendere dalla vicenda della Commissione bicamerale?, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3, 1998, p.187 ss.; L. PALADIN, *Il metodo delle riforme: considerazioni sui lavori della Commissione bicamerale*, in *Il corriere giuridico*, n. 1, 1998, p. 5 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Dalle emendabilità alla «revisione totale» nella continuità della Costituzione*, in *Cinquantenario della Repubblica italiana*, a cura di S. LABRIOLA, Milano, 1997, p.393 ss.; C. MEZZANOTTE, *Potere costituente e potere di revisione costituzionale*, in *Riformare la Costituzione?*, a cura di R. CARDINI, P. CARETTI, Roma, 1997, p.11 ss.; la cronaca dei lavori è in AA.VV., *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, a cura di V. ATRIPALDI e R. BIFULCO, Torino, 1998; M. ESPOSITO, *Annotazioni sui lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n.3, 1998, p.195.

¹²⁹ A tale Commissione si assegnava il potere di adottare un proprio regolamento per la disciplina dei suoi lavori. Si realizzava in tal modo anche una deroga all'articolo 64 tale da riflettersi sul principio bicamerale che, per questo profilo, comporta una distinta disciplina dei lavori delle due Assemblee. Si osservò infatti (M. SICLARI, *Costituzione e Riforme. Interventi critici*, cit., p.35) che «per la prima volta in un testo costituzionale, si prevede espressamente una potestà regolamentare distinta da quella esercitabile *singulatim* da parte di Camera e Senato». La commissione Bicamerale, cioè, assumeva la natura di organismo terzo rispetto a Camera e Senato pur operando al loro interno.

¹³⁰ M. VOLPI, *Forma di governo e revisione costituzionale*, Torino, 1998, p.103; analogamente in senso critico G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1998, p.75 ss., spec., pp.84, 85

¹³¹ Analogo limite (sei mesi per la conclusione dei lavori) era previsto dall'art.4 della l.cost. n.1 del 1993.

¹³² A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, cit., p.391.

¹³³ In tal senso S.P. PANUNZIO, *Le forme ed i procedimenti per l'innovazione*, in AA. VV., *La riforma costituzionale*, Padova, 1999, p.30 ss.; M. MANETTI, *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, cit., p.407 ss.; F. MODUGNO, *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)*, cit., p.621.

¹³⁴ Analogamente a quanto dispone l'art.86, VI comma, reg. Camera per i disegni di legge ordinaria, cui rinvia l'art. 97, I comma, recante la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti di legge costituzionale.

plenum, ma da un comitato formato dal Presidente, dai relatori e dai rappresentanti di ciascuno dei gruppi»¹³⁵. Evidentemente, il significato di quella formula esprimeva una concezione dell'attività parlamentare diretta a compattare le forze politiche, escludendo dalla discussione gli esponenti dei partiti minoritari che non avessero raggiunto tale soglia minima.

Ancora, la deroga più evidente fu introdotta dall'art.3, IV comma, in cui si stabilì che «Il progetto di legge o i progetti di legge costituzionali... sono approvati articolo per articolo senza voto finale su ciascun progetto, ma con 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». Pertanto, il procedimento avrebbe dovuto concludersi in ogni caso, nonostante gli articoli dei diversi progetti di legge non rientrassero, in ipotesi, in distinte leggi, ma tutti in un unico progetto: ovvero, la sommatoria di disposizioni revisionate carente di chiarezza e di razionalità. Tale tecnica normativa fu assai criticata da una parte della dottrina anche perché avrebbe potuto impedire, in radice, la corretta e successiva votazione popolare.

Vero è che, secondo un orientamento dottrinale assai consolidato, fu realizzata la «riduzione della potenzialità di intervento «razionalizzato» delle Camere...», determinando il restringimento del «voto parlamentare in una morsa che innalza il conflitto a livello di innaturale (per un'assemblea parlamentare, dove dovrebbe prevalere la logica del tipo «più o meno») “aut-aut”, di un prendere o lasciare...»¹³⁶. Questa tecnica normativa evidenziò, ancor più della precedente iniziativa del 1993, l'esigenza fortemente sentita da quella classe politica di giungere il prima possibile, anche a costo dell'elaborazione di una revisione non del tutto coerente, alla riforma costituzionale giudicata come la priorità politica del momento.

Infine, fu introdotto, anche in tal caso, il *quorum* unico della maggioranza assoluta per la seconda deliberazione; esso, tuttavia, manifestò una valenza differente rispetto al '93 perché nel frattempo era cambiato il sistema elettorale¹³⁷, alterando il significato delle maggioranze nel procedimento della revisione e, vieppiù, nel procedimento in deroga all'art.138. Difatti, la maggioranza assoluta e il *referendum* obbligatorio (*infra*) avrebbero potuto trasformare definitivamente la natura consensuale della Costituzione del '48. Al riguardo bisogna ribadire che il Costituente elaborò i *quorum* di garanzia della rigidità perché operanti nel contesto proporzionale, per cui la maggioranza dei due terzi e quella assoluta, nella prospettiva originaria, assumevano una connotazione inclusiva suscettibile di legittimare maggiormente il processo di revisione mediante una più ampia rappresentanza politica¹³⁸.

¹³⁵ G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, cit., p. 273.

¹³⁶ A. DI GIOVINE, op.cit., p.93. Viceversa, G. FERRI, *Il referendum costituzionale*, Padova, 2001, p.249, giustificava il voto unico sull'intero progetto «tanto per ragioni di legittimità costituzionale, corroborate dai lavori preparatori, quanto per ragioni di opportunità istituzionali, essendo l'esito del procedimento straordinario di revisione ancorato all'accordo fra la maggioranza di governo e la minoranza di opposizione su tutto il testo di revisione della Parte II della Costituzione; accordo che avrebbe potuto essere rotto nel caso di una votazione delle Camere su singole parti del testo».

¹³⁷ Come è noto furono approvate le leggi nn.276 e 277 del 1993.

¹³⁸ G. AZZARITI, *Innovazioni costituzionali e revisioni costituzionali in deroga all'art.138 della Costituzione. Sfide della storia e sfide della politica*, in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, cit., p.145, nonché in *Costituzionalismo.it*, n.2, 2006, segnalava, infatti, che il maggioritario aveva prodotto «Un nuovo scenario cui non si è riusciti a far fronte neppure con alcune misure minime che pure alcuni avevano proposto (mi riferisco, ad esempio, all'ipotesi di innalzamento dei *quorum* stabiliti in costituzione per le nomine parlamentari dei membri di organi di garanzia o per la stessa revisione costituzionale)».

6.3. Il d.d.l. cost. A.S. n. 813 del 2013

La nuova iniziativa in deroga all'articolo 138 si affermava in una fase piuttosto convulsa della politica italiana¹³⁹.

Mediante un comunicato della presidenza della repubblica del 30 marzo 2013 si informava che erano «stati definiti i due gruppi di lavoro che, su invito del Presidente della Repubblica, si riuniranno nel corso della prossima settimana -stabilendo contatti con i presidenti di tutti i gruppi parlamentari- su proposte programmatiche in materia istituzionale e in materia economico-sociale ed europea»¹⁴⁰. Nella relazione finale erano indicate le riforme giudicate prioritarie relative a numerose parti della Costituzione: ovvero i diritti, la forma di governo, il rapporto Stato-Regioni, la giustizia, lo svolgimento dell'attività politica e i suoi costi¹⁴¹. Peraltro, il documento elaborato dal gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali indicava un metodo di revisione in deroga all'articolo 138. Infatti, ad eccezione di Onida, si suggeriva «l'istituzione di una Commissione redigente mista costituita da parlamentari e non parlamentari... che indichi le parti della costituzione da revisionare, e da formalizzarsi successivamente tramite una legge costituzionale»¹⁴². Tale Organismo, cioè, avrebbe dovuto elaborare il testo di riforma e il Parlamento avrebbe dovuto approvare il disegno di legge articolo per articolo senza la possibilità di emendarlo. Inutile aggiungere che tale soluzione, qualora approvata, sarebbe risultata in contrasto con gli articoli 72 e 138.

In realtà, secondo qualche Autore, quest'iniziativa aveva inteso realizzare le condizioni per favorire la nascita del governo cd. di larghe intese presieduto dall'on.le G. Letta, in seguito al tentativo fallito del segretario del Pd on.le Bersani di dare vita ad un esecutivo a sua guida¹⁴³. Difatti, le relazioni elaborate dai gruppi di lavoro non erano richiamate dai successivi atti del Governo che portarono alla presentazione del d.d.l. cost. A.S. n.813 del 2013. Non di meno, l'intervento del Capo dello Stato aveva posto al centro dell'agenda politica il problema delle riforme costituzionali legandole a filo doppio con le sorti dell'azione di governo¹⁴⁴, caratterizzando l'intera XVII legislatura fino al *referendum* del 2016.

Come è noto il 6 giugno 2013 il Consiglio dei Ministri approvava il d.d.l. cost. A.S. n.813 recante «Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali». Dopo alcuni giorni, l'11 giugno, il Presidente del Consiglio nominava una Commissione di esperti per le

¹³⁹ In tema, G. AZZARITI, *Le riforme a passo di bulldozer*, in *Costituzionalismo.it*, 08.07.2013; AA.VV., *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, cit.; P. CARETTI, *L'ennesimo «revival» della Grande Riforma costituzionale in funzione palingenetica*, cit.; M. DOGLIANI, F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in *Rivista Aic*, n.2, 2013; A. PACE, *La disapplicazione dell'art.138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Rivista Aic, Osservatorio*, ottobre 2013; ID. *Un procedimento «speciale derogatorio», «straordinario», «in Rottura della Costituzione»... e anche illegittimo ex art. 138 Cost. Note critiche al d.d.l. Cost. N. 813 AS (n. 1359 AC) (II)*, in *Costituzionalismo.it*, n.2, 2013; A. ANZON-DEMMIG, *La nuova strada per le riforme: non illegittima ma rischiosa*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2013; A.M. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni «ideologiche»*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2013.

¹⁴⁰ Cfr., *Quirinale.it*.

¹⁴¹ Si veda M. DOGLIANI, F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, cit., pp.1, 2.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Sul punto le critiche di G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2013, spec. p.7;

¹⁴⁴ Difatti, questa iniziativa, come aveva dichiarato il Presidente Napolitano nella riunione conclusiva per la consegna delle relazioni finali da parte dei gruppi di lavoro nell'aprile 2013, costituiva «il contributo conclusivo -alla vigilia del compimento del mio mandato e della scelta del nuovo Presidente- che sono stato in grado di dare alla soluzione del problema del governo dopo le elezioni del 24 febbraio...».

riforme¹⁴⁵. Tale organismo, con funzioni consultive, avrebbe dovuto elaborare ipotesi di revisione della «Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale». La Commissione era composta da trentacinque membri, nominati dal Presidente del Consiglio, tra esperti di diritto «secondo criteri di autorevolezza e rappresentatività», ed era presieduta dal Ministro per le Riforme Costituzionali¹⁴⁶.

Il problema, tuttavia, è che il d.d.l. A.S. n.813 del 2013 non aveva introdotto alcuna relazione diretta tra l'attività del Comitato e quella della Commissione¹⁴⁷, sicché secondo alcuni Autori vi era il rischio che questo organismo avrebbe potuto trasformarsi in modo surrettizio «in quella Commissione mista con poteri redigenti esclusa dalla stesura finale del DDL proprio per la più che sua dubbia costituzionalità»¹⁴⁸.

Conviene richiamare alcuni aspetti della disciplina derogatoria.

L'articolo 2, I comma, assegnava al Comitato l'esame dei progetti di legge di revisione costituzionale in sede referente¹⁴⁹ «degli articoli di cui ai titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, nonché, in materia elettorale, esclusivamente i conseguenti progetti di legge ordinaria concernenti i sistemi di elezione delle due Camere». Inoltre si riconosceva il potere di modificare altre parti della Costituzione «strettamente connesse» a quelle indicate nell'articolo 2, I comma, ampliando enormemente l'ambito di azione del Comitato medesimo¹⁵⁰.

Tuttavia, le maggiori perplessità riguardavano i tempi di conclusione dei lavori che, secondo l'articolo 4, II comma, erano fissati in sei mesi dall'insediamento del Comitato. Difatti, in questo lasso di tempo avrebbero dovuto essere esaminati, emendati e votati uno o più disegni di legge di revisione, nonché la legge sul sistema elettorale¹⁵¹. Sicché, bisogna pensare, verosimilmente, ad almeno due scenari: o il Comitato avrebbe elaborato autonomamente tali progetti, oppure i disegni di legge sarebbero stati confezionati dal Governo mediante la consulenza dalla Commissione di esperti; quest'ultima, cioè, avrebbe esercitato le sue funzioni sia pur difettando di una procedura normativamente scandita utile a regolare le relazioni formali tra i due organismi.

I Presidenti di Camera e Senato, dopo la conclusione dei lavori del Comitato e la trasmissione dei «testi dei progetti di legge, ovvero i testi unificati, adottati come base per il seguito dell'esame»¹⁵², dovevano stabilire i termini entro i quali ciascun parlamentare avrebbe potuto presentare gli emendamenti ai disegni di legge medesimi, sui quali si sarebbe espresso il Comitato medesimo.

Ancora, i tempi dei lavori delle Camere risultavano altrettanto ristretti. Infatti, previa intesa tra i Presidenti delle Camere, avrebbe dovuto essere individuata «la data entro la quale ciascuna

¹⁴⁵ In tema M. SICLARI, *Prime considerazioni sui metodi ed i contenuti delle riforme costituzionali nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Enrico Letta*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2013.

¹⁴⁶ Un aspetto criticato dalla dottrina riguardava la legittimazione di tale organismo perché secondo P. CARETTI, *op.ult.cit.*, p.3, si assegnava «ad un ristretto numero di accademici (sia pure di alta qualificazione) una funzione» di tale natura che non presentava precedenti analoghi.

¹⁴⁷ Così P. CARNEVALE, *Art. 138 vs. art. 138, ovvero della revisione della revisione*, in AA.VV., *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, cit., p.43.

¹⁴⁸ A. ANZON-DEMMEING, *op.ult.cit.*, p.4.

¹⁴⁹ A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 Sen.*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2013, p.4, giudicava positivamente che a tale fossero stati riconosciuti «solo poteri referenti e non redigenti come quelli pensati per la c.d. Convenzione» richiamata inizialmente dal Presidente del Consiglio G. Letta.

¹⁵⁰ Così G. AZZARITI, *Le riforme a passo di bulldozer*, cit., p.2.

¹⁵¹ *Ibidem*, in cui denunciava la strozzatura dei tempi di lavoro delle Camere.

¹⁵² Cfr., l'art.2, VI comma, d.d.l. cost. A.S. n.813.

Camera procede»¹⁵³ alla votazione finale dei progetti di legge; e, in ogni caso, si stabiliva che i lavori parlamentari avrebbero dovuto concludersi (articolo 4, I comma) entro il limite massimo di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del d.d.l. cost. A.S. n.813. Evidentemente, scansioni temporali così ravvicinate erano assai discutibili, perché si rischiava di compromettere irrimediabilmente non solo la natura del procedimento aggravato ma anche la qualità della deliberazione parlamentare. Peraltro, non era molto chiara la sorte di un disegno di legge di revisione dopo la scadenza del termine di diciotto mesi: bisognava immaginare una sua decadenza o, al contrario, la prosecuzione dell'*iter*? La deroga per sua natura è soggetta a limiti temporali mentre il procedimento di revisione ordinario non presenta tali limitazioni, per cui si doveva preferire la seconda soluzione in quanto, cessata la deroga, si sarebbe espansa nuovamente la fattispecie generale¹⁵⁴.

Diversamente rispetto alle iniziative del '93 e del '97 si assegnava al Governo la titolarità del potere di emendamento. Difatti, pur dettando una disciplina simile ai due precedenti, l'articolo 3, III comma, del d.d.l. cost. A.S. n.813, riconosceva un peso maggiore agli emendamenti e ai subemendamenti presentati dal Comitato e dall'Esecutivo stesso equiparato, in tal modo, ad un organismo avente natura parlamentare; sicché i rilievi governativi, ovvero le modifiche reputate opportune, avrebbero potuto formularsi direttamente in Aula¹⁵⁵.

La discussione in Assemblea risultava altrettanto ridimensionata al fine di rispettare i tempi ristretti caratterizzanti la filosofia anche di quest'iniziativa. Invero, l'articolo 4, III comma, stabiliva che l'Aula, ricevuto il progetto di legge dal Comitato, avrebbe dovuto esaminarlo in prima deliberazione entro il termine di tre mesi; analogamente, l'altra Camera avrebbe dovuto approvarlo nei successivi tre mesi. Tuttavia, questi tempi determinavano una limitazione significativa del potere di emendamento perché il testo adottato dalla prima Camera, verosimilmente, non avrebbe potuto, a causa delle scansioni temporali ristrette, essere modificato dall'altra Camera¹⁵⁶.

Un profilo derogatorio assai discutibile riguardava, infine, le deliberazioni delle due Camere: precisamente, secondo l'articolo 4, IV comma, «Il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di quarantacinque giorni e sono approvati a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione». Tale ridottissima pausa di riflessione deponeva per una certa alterazione della garanzia dell'articolo 138 anche perché, nel contesto generale di questa disciplina, sembra che alla Camere si fosse inteso assegnare il compito di mera ratifica delle soluzioni proposte dal Comitato, a loro volta ispirate dalle indicazioni governative. Difatti, come chiari subito autorevole dottrina, «il d.d.l. cost. n. 813 -che assume la veste di legge costituzionale "madre" nella quale sarà disciplinato l'iter procedimentale delle singole leggi costituzionali di riforma (le "figlie")- solleva perplessità per il fatto che il procedimento speciale di revisione sembrerebbe «guidato» dal Governo...laddove era ben noto che la revisione della Costituzione esula, per definizione,

¹⁵³ Cfr., l'art.3, III comma, d.d.l. cost. A.S. n.813.

¹⁵⁴ Così F. RIMOLI, *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali (ed elettorali). Prime osservazioni su un disegno in itinere*, in AA.VV., *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, cit., p.116.

¹⁵⁵ Il debordante ruolo svolto dal Governo nel procedimento è segnalato da C. DE FIORES, *Revisione della Costituzione e indirizzo politico*, in AA.VV., *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, cit., p.121 ss.

¹⁵⁶ Criticamente M. MANETTI, *Il valore (negativamente) esemplare del percorso prescelto per le riforme istituzionali*, in AA.VV., *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, cit., p.135, affermava «Il bicameralismo, come si vede, è già abolito, senza aspettare che le future leggi-figlie lo cancellino o lo modificchino».

dall'indirizzo politico di maggioranza. Ma non basta. Per la prima volta, che io sappia, il Governo, e non il Parlamento, è coadiuvato da un comitato di esperti “con funzione consultiva”¹⁵⁷.

7. Segue. *Il referendum confermativo obbligatorio del '93 e del '97*

Come è noto, tali deroghe hanno trasformato la natura del *referendum* costituzionale: da eventuale/oppositiva ad obbligatoria/confermativa. Le questioni teoriche sono molto ampie e si procederà ad un loro esame solo nei limiti di oggetto della presente relazione.

Conviene muovere dalla considerazione che il *referendum* nell'*iter* della revisione fu introdotto dal Costituente con qualche riluttanza¹⁵⁸. Invero, tale istituto fu immaginato entro una logica in cui era stato dato il massimo risalto al Parlamento inteso come luogo della democrazia rappresentativa¹⁵⁹. Tanto è vero che il suo svolgimento fu ammesso in forma eventuale ed attivabile dalle minoranze entro il termine di tre mesi¹⁶⁰: ovvero, secondo una prospettiva oppositiva.

Non di meno, modificando quella prospettiva, le iniziative derogatorie del '93 e del '97 avevano disciplinato (con talune distinzioni) il *referendum* confermativo obbligatorio; mentre nel caso del 2013 il ricorso al popolo era reso facoltativo ed attivabile anche qualora il disegno di legge di revisione fosse stato approvato a maggioranza dei due terzi: determinando altro tipo di problemi. Difatti, il procedimento derogatorio del 2013 aveva disciplinato l'approvazione di diverse leggi costituzionali di revisione contraddistinte dal carattere di omogeneità, autonomia e coerenza del contenuto. Pertanto, si era inteso assecondare l'esigenza, segnalata da molta parte della dottrina, di salvaguardare la libertà del voto anche nel *referendum* costituzionale. Tuttavia, il problema era che le varie leggi costituzionali, approvate secondo un presumibile disegno coerente di riforma, avrebbero potuto essere malamente alterate nella loro complessiva sistematicità dagli esiti eventuali e incerti dei diversi *referendum*, rischiando di realizzare, in definitiva, ricadute inammissibili sul valore unitario del testo costituzionale.

La differenza più significativa tra le iniziative degli anni novanta riguardava il *quorum* di partecipazione alla votazione. Nel primo caso non era previsto alcun *quorum* di partecipazione alla votazione, mentre nel secondo caso si prevedeva la necessità, in funzione di validità del procedimento, della partecipazione degli aventi diritto al voto.

Più in generale, la previsione del *referendum* obbligatorio è stata oggetto di molte critiche della dottrina per diversi ordini di motivi.

Anzitutto, il *referendum* obbligatorio ridimensionava la posizione del Parlamento nella revisione perché si riconosceva al corpo elettorale il potere di approvare, con un voto a favore o

¹⁵⁷ A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 Sen.*, cit., p.5.

¹⁵⁸ Sia consentito il rinvio a F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione*, cit., p.29 ss.; nonché G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2013, p.98 ss.

¹⁵⁹ Secondo la ricostruzione di G. FERRARA, *Commento all'articolo 55 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1984, p. 29, in cui si chiarisce che «Il Parlamento, sulla base dei condizionamenti derivanti dal grado di sviluppo della formazione economico-sociale, si sarebbe posto in questo quadro storico-istituzionale, come espressione massima, anche se non esclusiva, della democrazia realizzata e realizzabile, come strumento di questa, nell'ambito dell'assetto costituzionale dello stato, in quanto centro di riferimento e di espressione della rappresentanza nazionale».

¹⁶⁰ Questa soluzione si deve a PERASSI che, nella seduta di giovedì 16 gennaio 1947 della Seconda Sottocommissione (prima sezione), evidenziò come fosse contraddittorio introdurre il *referendum* per le leggi ordinarie e non anche per la revisione costituzionale. Sul referendum costituzionale si veda R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit., p.573 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit.; A. BALDASSARRE, *Il «referendum» costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n.2, 1994, p.254 ss.

contro l'intero progetto di riforma, la revisione in atto. Cioè, a dire, si introduceva una funzione di legislazione costituzionale positiva assegnandola, appunto, al popolo. Cosicché, la logica che non era stata ammessa per il *referendum ex* articolo 75 era stata, viceversa, introdotta per quello costituzionale.

Tuttavia, la questione preminente riguardava il significato della sovranità popolare che quelle leggi rilanciarono mediante il coinvolgimento obbligatorio del popolo. Infatti, uno dei primi Commentatori segnalò che, eliminando i limiti procedurali della partecipazione popolare alla revisione, in realtà si andava ad intaccare il principio della sovranità popolare¹⁶¹ perché nell'articolo 1 della Costituzione i limiti e le forme sono posti a fondamento del suo esercizio¹⁶². Pertanto, risultava assegnato all'intervento del popolo un significato che ne snaturava il senso, riquilificandolo secondo un'accezione plebiscitaria a favore o contro, cioè, la revisione elaborata dalla maggioranza che l'aveva approvata. Sicché, emergeva in modo molto evidente l'alterazione del rapporto, attentamente calibrato dal Costituente, tra le Camere ed il Popolo nel procedimento di revisione in questo caso sbilanciato significativamente, se non del tutto, a favore del corpo elettorale. Ancora, ulteriori dubbi riguardavano proprio la trasformazione della natura oppositiva del *referendum*. Tali deroghe, infatti, attraverso l'obbligo del passaggio referendario modificavano la sua connotazione che, al contrario, secondo Mortati è quella, appunto, di «impedire, nel caso dell'art.138, il perfezionamento dell'attività rivolta alla modifica della Costituzione»¹⁶³.

Inoltre, l'iniziativa del '93, confermando il *quorum* della maggioranza dei voti validi sancito dall'articolo 138, intese ovviare all'introduzione di un *quorum* strutturale di validità del *referendum*¹⁶⁴. Tuttavia, questa previsione presentava un diverso significato rispetto a quella ordinaria perché era calata in un contesto in cui non era stata richiamata la maggioranza dei due terzi per l'approvazione della seconda deliberazione, ma solo quella assoluta. Vero è che l'assenza del *quorum* di partecipazione degli aventi diritto nel procedimento della revisione si spiega perché «nel *referendum* abrogativo il voto popolare si pone come fattore unico di mutamento del precedente ordine normativo, mentre in quello in esame forma solo uno degli elementi del processo di formazione della legge di revisione»¹⁶⁵. Inoltre, G.U. Rescigno fece notare che, in quella disciplina derogatoria, l'assenza del *quorum* strutturale di validità avrebbe potuto produrre il paradosso dell'approvazione della revisione da parte di una minoranza organizzata del corpo elettorale¹⁶⁶. Infatti, la revisione approvata dalla maggioranza delle Camere, se confermata mediante i voti validamente espressi con il *referendum*, avrebbe potuto coincidere, in realtà, con la minoranza

¹⁶¹ Cfr., C. DE FIORES, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, cit., p.1559.

¹⁶² Come è noto, infatti, secondo la classica teoria di C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p.11 «la disposizione che il popolo è sovrano nelle forme e nei limiti della Costituzione, non significa che la Costituzione sopravvenga per porre limiti estrinseci all'esercizio di una preesistente sovranità del popolo (e che in sostanza la Costituzione neghi la sovranità popolare per affermare la propria), ma proprio all'opposto che la sovranità del popolo esiste solo nei limiti e nelle forme in cui la Costituzione la organizza, la riconosce e la rende possibile, fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. Fuori dalla Costituzione e del diritto non c'è la sovranità, ma l'arbitrio popolare, non c'è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e le sue debolezze».

¹⁶³ C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., p.396. Analogamente e con ulteriori argomenti G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'era della mondializzazione*, cit., pp.267, 268; nonché R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art.138 Cost.*, cit., p.576.

¹⁶⁴ In tema, A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001, p.289 ss., spec. p.309.

¹⁶⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1230; nonché P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione* (voce), cit., p.785.

¹⁶⁶ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p.221.

del corpo elettorale perché non era previsto, per l'appunto, l'obbligo della partecipazione degli aventi diritto al voto. Pertanto, era stata immaginata una soluzione normativa che avrebbe potuto riconoscere ad una minoranza popolare il potere di revisionare la Costituzione.

Viceversa, l'iniziativa del '97 introdusse il *quorum* strutturale di validità del referendum. Secondo alcuni Autori tale soluzione fu un espediente per bilanciare il significativo ruolo che era stato riconosciuto alla Commissione e al Parlamento nell'*iter* di revisione riconducendo al corpo elettorale la decisione finale. Si affermò, in altre parole, una logica compensativa «posto che -a parità di condizioni realizzatesi in sede parlamentare: il conseguimento della maggioranza assoluta- essa rende obbligatorio e “difficile” (l'aggettivo allude al *quorum* di partecipazione) ciò che in Costituzione è eventuale e “facile”»¹⁶⁷. Secondo questa tesi, cioè, il popolo avrebbe guadagnato una posizione di primo piano nella revisione riequilibrando la posizione della maggioranza con quella delle minoranze, difatti «gli elementi d'indebolimento presenti (nella fase istruttoria...) nella legge n.1 per rapporto all'art.138 sono compensati da elementi di potenziamento nella fase del controllo popolare in sede referendaria: sicché, in definitiva, non sembra alterato l'equilibrio fra le *chances* che, seguendo l'una o l'altra normativa, hanno di farsi valere i sostenitori e gli oppositori dell'innovazione costituzionale»¹⁶⁸. Cosicché, il *referendum* obbligatorio poteva considerarsi in qualche misura moderato dalla previsione di tale *quorum*¹⁶⁹. Tuttavia, anche in questo caso non poteva escludersi il rischio che, una volta superata la soglia del 50% degli aventi diritto al voto, la scarsa affluenza al voto avrebbe potuto determinare l'approvazione della riforma da parte di una minoranza popolare: all'interno di quella soglia, in ipotesi, la maggioranza corrispondeva al 25% del popolo¹⁷⁰.

Come è noto, la dottrina ha espresso almeno due orientamenti sul problema della trasformazione del *referendum* da eventuale/oppositivo a obbligatorio/confermativo. Più precisamente la questione è stata posta in relazione con la natura della revisione proposta. Nel senso che una revisione di quella portata, ovvero organica, non potrebbe fare a meno del coinvolgimento popolare¹⁷¹; mentre secondo altri Autori sia quel tipo di modificazioni sia il *referendum* obbligatorio erano del tutto inammissibili¹⁷².

Vero è che la prospettiva fatta propria dalla l. cost. n.1 del '97 fu quella di assegnare alla maggioranza uno strumento per favorire l'approvazione della revisione. Difatti, l'obbligo del passaggio referendario aveva il senso di forzare l'esito della revisione, guadagnando così il consenso popolare sulla riforma approvata a maggioranza. In altre parole, l'appello al popolo da istituto diretto a tutelare la posizione delle minoranze parlamentari nell'*iter* della revisione, era conformato secondo una logica che avrebbe favorito almeno due obiettivi: da una parte il riconoscimento politico, la legittimazione, dei partiti nati dopo le elezioni del '94¹⁷³, ed allo stesso

¹⁶⁷ A. DI GIOVINE, op.ult.cit., pp.409, 410.

¹⁶⁸ Ibidem, p.413.

¹⁶⁹ S.P. PANUNZIO, *Il metodo ed i limiti della revisione costituzionale*, in *Quale riforma della Costituzione?*, a cura di G. AZZARITI, Torino, 1999, p.321.

¹⁷⁰ Cfr., G.U. RESCIGNO, op.ult.cit., p.221.

¹⁷¹ A. BALDASSARRE, *Il «referendum» costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1994, p.254.

¹⁷² A. DI GIOVINE, op. ult. cit., p.394 ss.; G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forme di governo nel progetto della Commissione Bicamerale*, cit., pp.97, 98; A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., p.65.

¹⁷³ Cfr., S.P. PANUNZIO, *Il metodo ed i limiti della revisione costituzionale*, cit., p. 346.

tempo il consenso sulla riforma ovviando a resistenze minoritarie¹⁷⁴. Di modo che, come precisò Romboli il *referendum* così concepito «data la sua indefettibilità...viene ad assumere il ruolo di una terza approvazione del medesimo testo, una sorta di “sanzione regia”, in un significato molto simile a quello espressamente escluso dall’Assemblea costituente»¹⁷⁵.

In definitiva, secondo tale logica il *referendum* sarebbe stato strumentale alla realizzazione di un nuovo sistema politico e costituzionale che, a ben considerare, fu il vero obiettivo di quell’iniziativa derogatoria. Invero, non essendo stato possibile, a causa delle condizioni storiche di quel periodo, dare vita ad una vera e propria Assemblea costituente¹⁷⁶ si sperimentò una soluzione che avrebbe potuto realizzare un risultato assai simile.

8. L’inammissibilità del procedimento derogatorio

Come accennato, le discipline derogatorie erano state elaborate in periodi molto diversi tra loro, per cui avrebbero potuto avere impatti diversi nei rispettivi contesti politici. Ciò non di meno, il loro esame congiunto si giustifica sia perché posero problemi giuridico-formali molto simili ma anche perché le forze politiche avevano riposto in ognuna di quelle iniziative aspettative che andavano al di là delle prospettive di riforma stesse. Cioè, quelle leggi furono strumentali al tentativo di rilanciare le loro posizioni, insistendo, il più delle volte, sul problema dell’efficienza e della governabilità delle Istituzioni rappresentative. Invero, la questione della revisione costituzionale fu intesa come la causa dei problemi della crisi del sistema politico e costituzionale, per cui bisognava agire necessariamente su quel livello di normazione. Tuttavia, era già stato segnalato qualche anno prima il difetto di tale prospettiva, peraltro perdurante. Difatti, il cd. “paradosso delle riforme” chiarì subito l’equivoco in cui erano incorse quelle iniziative che, per l’appunto, si rivelarono poi del tutto inutili¹⁷⁷.

Anche per queste ragioni la dottrina maggioritaria ha contestato in radice la legittimità delle deroghe all’articolo 138.

Anzitutto, la rapidità del processo decisionale, alterando le garanzie procedurali in ordine al carattere ponderato tipico di ogni ipotesi di revisione, ha causato implicazioni negative anche sulla corretta informazione del corpo elettorale. Quest’ultimo, infatti, avrebbe potuto al massimo ratificare le decisioni adottate dalle Camere frettolosamente e secondo la logica maggioritaria. Cioè,

¹⁷⁴ Si veda G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e «qualità» della Costituzione*, in *Teoria del diritto e dello stato*, n. 1, 2002, p.117 ss., in cui si fa notare che «l’art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1997 ... prevedendo come obbligatorio il *referendum* sulla legge di revisione intesa a modificare la parte II della Costituzione e fissando per esso un *quorum* di validità, rimuoveva i due elementi procedurali che erano stati decisivi per annettere alla consultazione popolare ex art.138 una funzione di interdizione e di freno dell’innovazione costituzionale».

¹⁷⁵ R. ROMBOLI, *op.ult.cit.*, p.583. Analogamente A. DI GIOVINE, *op.ult.cit.*, pp.395, 396; nonché A. PACE, *L’instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, cit., p.42; la natura oppositiva è sostenuta anche da M. VOLPI, *Referendum* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, volume XII, IV edizione, Torino, 1997, p.516.

¹⁷⁶ Si veda AA.VV., *Ripensiamo la Costituzione. Sintesi e testimonianze sulla Bicamerale*, a cura di A. SODA, *Quaderni del Ponte*, Roma, 1998, p.163, in cui l’invocazione di una vera e propria Costituente emerge non solo dai toni degli interventi di alcuni esponenti tra i più rappresentativi dei partiti impegnati nella Bicamerale, ma in modo esplicito da parte del *leader* di Forza Italia che la giudicò come una soluzione assai preferibile.

¹⁷⁷ Si veda, G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, volume II, Padova, 1985, p.915, spec. p.927, in cui l’Autore rifletteva sul «paradosso della riforma costituzionale». Secondo il suo pensiero se le riforme muovono dall’esigenza di porre un argine al declino del sistema dei partiti, in realtà, la loro realizzazione richiederebbe la più ampia coesione e legittimazione delle forze politiche; nonché ID., *I paradossi della riforma costituzionale*, in *Politica del diritto*, n. 1, 1986, p.165 ss., spec. p.174 ss.

quelle modalità di approvazione non avrebbero consentito al popolo di prendere parte, in via indiretta e attraverso una partecipazione diffusa, al dibattito sulla revisione che, come si sa, fu uno dei profili tutelati dal Costituente mediante la previsione di tempi congrui. Il procedimento a tappe forzate impediva in radice il coinvolgimento dell'opinione pubblica, tale da non essere posta nelle condizioni di conoscere adeguatamente le modifiche da votare e di esercitare consapevolmente il diritto di voto secondo le caratteristiche sancite nell'art.48, II comma, Cost.. In altre parole, l'esaltazione del ruolo popolare con quelle modalità ha fatto pensare a dei veri e propri plebisciti mistificandone il ruolo¹⁷⁸.

Autorevole dottrina, giustificando il ricorso alle ipotesi derogatorie, segnalò che l'articolo 138 era stato all'origine del mancato adeguamento della Costituzione, nel senso che il procedimento aggravato aveva impedito riforme di «grande peso politico»¹⁷⁹. Difatti, secondo Panunzio «in un sistema politico-partitico fondato sul consociativismo e non sull'alternanza...il procedimento dell'art.138 impone, politicamente, di raggiungere la maggioranza dei 2/3: ciò per evitare il referendum»¹⁸⁰. Sicché, rovesciando il ragionamento, bisognerebbe dire che, qualora si volessero realizzare riforme ampie della Costituzione, bisognerebbe ovviare alle minoranze perché l'articolo 138 riconosce loro un forte potere di interdizione della revisione.

Tuttavia questa prospettiva non persuade. Anzitutto perché non sembra che nella logica dell'art. 138 sia possibile conseguire riforme a maggioranza, ma anche perché l'esperienza ha dimostrato che tutte le ipotesi di deroga si sono concluse con esiti infruttuosi per il mancato accordo tra le forze politiche sul contenuto della revisione. Viceversa, le due amplissime riforme del 2005 e del 2016 sono state realizzate attraverso il ricorso all'*iter* normale della revisione che, sia pure con molte forzature secondo alcuni, ha consentito di portare a conclusione il procedimento all'interno delle Camere. Tale circostanza dimostra che l'art.138 in sé e per sé considerato non è stato di ostacolo alle riforme che, evidentemente, non richiedono deroghe procedurali ma piuttosto l'intesa politica tra i partiti più rappresentativi dell'arco costituzionale.

Vero è che la legge cost. n.1 del 1997 alterò «il carattere bicamerale del procedimento, e la soddisfazione della esigenza di libera e forte ponderazione delle scelte da parte dei membri delle due Camere»¹⁸¹, perché le restrizioni imposte al procedimento rischiarono di intaccare la rigidità costituzionale stessa che non può essere oggetto di alcuna *reformatio in peius*, sia essa temporanea o stabile.

D'altra parte anche la più recente iniziativa derogatoria ha registrato posizioni dottrinali differenziate. Difatti, alcuni Autori hanno sostenuto l'illegittimità del d.d.l. cost. n.813 del 2013¹⁸² mentre altri ne hanno riconosciuto l'ammissibilità¹⁸³.

¹⁷⁸ A. DI GIOVINE, *op. ult. cit.*, p.394 ss.; G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forme di governo nel progetto della Commissione Bicamerale*, cit., pp.97, 98; nonché S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., p.118 e autori citati nella nota 82.

¹⁷⁹ S.P. PANUNZIO, *op.ult.cit.*, p.83.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ *Ibidem*, p.119.

¹⁸² G. AZZARITI, *Tra crisi economica e scambio politico. La fretta e la furia di una riforma della Costituzione*, cit., p. 93 ss.; Id., *Le riforme a passo di bulldozer*, cit.; P. CARETTI, *L'ennesimo «revival» della Grande Riforma costituzionale in funzione paligenetica*, cit., p.1 ss.; P. CARNEVALE, *Art. 138 vs. art. 138. Ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla. Qualche considerazione alla luce di un recente disegno di legge costituzionale*, cit.; C. DE FIORES, *Revisione della Costituzione e indirizzo politico*, in AA.VV., *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, cit., p.121 ss.; M. DOGLIANI, F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, cit., p.1 ss.; G. FERRARA, *La crisi del*

Quest'ultimo indirizzo dottrinale si direbbe accomunato dall'argomento che l'opportunità di porre in essere un'ampia riforma della Costituzione debba prevalere sulle ragioni di chi ha denunciato la violazione della rigidità costituzionale. È stato affermato, ad esempio, che «le tesi sull'immodificabilità dell'art.138 per procedere alle revisioni della Costituzione, hanno già mostrato le loro conseguenze perverse in termini di garanzie costituzionali. Non aver modificato quella norma dopo il mutamento del sistema elettorale...ha reso di fatto la Costituzione più facilmente aggredibile dalle maggioranze parlamentari, a conferma che gli irrigidimenti eccessivi sulla modificabilità dell'art.138 producono effetti opposti a quelli desiderati»¹⁸⁴. Ancora, è stato sostenuto che «la garanzia della rigidità costituzionale non è mai e non deve essere mai in contrasto con il principio di efficienza»¹⁸⁵.

Rispetto al primo argomento può replicarsi che già Ross¹⁸⁶ aveva riconosciuto la praticabilità delle modifiche delle norme sulla revisione, ma stabilmente, non in deroga. Difatti, quando egli stesso superò le sue prime teorie sull'immodificabilità assoluta delle norme sulla revisione riconobbe la loro legittimità ma non i procedimenti in deroga che, come è noto, hanno costituito

neoliberalismo e della governabilità coatta, cit., p. 1 ss.; ID., *Oltre il parlamentarismo?*, in *I costituzionalisti e le riforme*, cit., p.1 ss.; ID., *Un potere illegittimo*, cit., p.1 ss.; M. MANETTI, *Il valore (negativamente) esemplare del percorso prescelto per le riforme istituzionali*, in AA.VV., *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, cit., p. 127 ss.; A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Associazione decostituzionalisti.it, Osservatorio*, ottobre 2013; ID., *Un procedimento «speciale derogatorio», «straordinario», «in rottura della Costituzione»...e anche illegittimo ex art. 138 Cost. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 AS (n. 1359 AC) (II)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2013; ID., *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 Sen.*, cit., p.1 ss.; F. RIMOLI, *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali (ed elettorali). Prime osservazioni su un disegno in itinere*, in AA.VV., *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, cit., p. 107 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Non è cosa vostra*, in *Libertaegiustizia.it*, 03.06.2013.

¹⁸³ A. ANZON-DEMMIG, *La nuova strada per le riforme: non illegittima ma rischiosa*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2013; P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale tra indirizzo politico ed emergenza costituzionale*, in AA.VV., *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, cit., p. 68 ss.; F. SORRENTINO, *Riforma della Costituzione e responsabilità dei costituzionalisti*, *ivi*, p. 78, ove si sostiene l'inopportunità e non l'incostituzionalità del d.d.l. cost. n. 813; R. BALDUZZI, *Le riforme istituzionali nella XVII Legislatura*, in *Astridonline.it*, p.4 ss.; A.M. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni «ideologiche»*, *Rivista Aic*, n.3, 2013.

¹⁸⁴ Cfr., A.M. POGGI, *op.ult.cit.*, p.3. Tale Autrice, peraltro, sostiene che la dottrina ha sottovalutato che nel testo costituzionale siano già presenti deroghe all'articolo 138, come nel caso dell'art.116, comma III. Viceversa, P. CARNEVALE, *Art. 138 vs. art. 138, ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla. Qualche considerazione alla luce di un recente disegno di legge costituzionale*, in *Osservatorio Aic*, Novembre, 2013, p.8, nota 32, ha chiarito che «le ipotesi formulate risultano tutte “doppiamente” derogatorie, nel senso che la deroga (implicita) al procedimento di cui all'art. 138 Cost. è strumentale a consentire a fonti di rango non costituzionale di introdurre una normativa in diverso avviso rispetto a quella contenuta in Costituzione o in legge costituzionale, ricorrendo al meccanismo della “decostituzionalizzazione”», non certo al fine di «revisionare la Costituzione stessa. In questo secondo caso ... non c'è doppia, ma unica deroga – quella posta all'art. 138 – prevedendosi un procedimento alternativo e parallelo per la modifica della Costituzione onde consentire a fonti costituzionali di fare, né più e né meno, quanto esse avrebbero potuto in assenza della deroga: vale a dire revisionare la Carta. Non solo, c'è anche da considerare che le ipotesi di cedevolezza o dispositività di precetti costituzionali di cui s'è detto trovano la loro giustificazione nella volontà di premiare un valore di pregio costituzionale, com'è l'autonomia regionale, a detrimento dell'istanza unitaria formalizzata nei disposti costituzionali. Nel nostro caso invece...non si ravvisa nessuna esigenza costituzionale a sostegno della deroga all'art. 138, la quale risulta totalmente sprovvista di una qualche valenza assiologicamente fondata. Nondimeno e conclusivamente ... dalla ipotesi di vera e propria deroga all'art. 138 va tenuta distinta l'eventualità di deroga “a carattere puntuale” – come è quella posta in essere nel ddl. n.813 – nella quale la normativa derogatoria esaurisce i propri effetti alla sua prima applicazione, producendo un effetto di precarizzazione del tessuto normativo che, in quanto riguarda il processo normoriproduttivo, appare decisamente poco tollerabile, tanto più sul piano della revisione costituzionale».

¹⁸⁵ R. BALDUZZI, *op.ult.cit.*, p.4.

¹⁸⁶ Richiamato da A.M. POGGI, *op.ult.cit.*, nella nota 8.

l'oggetto di teorie elaborate e indagate da altri Autori¹⁸⁷, nonché richiamati e studiati da una parte della dottrina italiana¹⁸⁸. Quanto al cd. "principio di efficienza", che giustificerebbe le deroghe in esame, bisogna riconoscere che questa esigenza, astrattamente apprezzabile, non giustifica la compressione dei tempi e delle fasi procedurali che, al contrario, denotano il nucleo intangibile della revisione utile a tutelare la rigidità; anche perché il procedimento in sé e per sé considerato non sembra impedire l'efficienza del processo di revisione quando le condizioni politico parlamentari siano tali da assecondarne il compimento.

D'altra parte secondo il pensiero di Cicconetti le deroghe all'articolo 138 sarebbero ammissibili perché, «essendo la deroga niente altro che un'abrogazione parziale, la potenziale capacità delle leggi costituzionali di abrogare disposizioni della Costituzione comporta un'eguale capacità di apportarvi deroghe»¹⁸⁹. Viceversa, Modugno ha precisato che «il problema della ammissibilità della deroga-sospensione -che va nettamente distinto dalla deroga-abrogazione parziale come pure dalla deroga integrativa, certamente disponibili con legge costituzionale- è un problema molto serio anzitutto dal punto di vista logico-giuridico»¹⁹⁰. Difatti, tale autorevole dottrina suggerisce di distinguere la revisione stabile dell'art.138 dalla sua sospensione che ne determina l'inapplicabilità, al fine di revisionare «in via indiretta o surrettizia»¹⁹¹ le disposizioni costituzionali con procedure diverse dall'art.138. Vero è che, se nei sistemi di costituzione flessibile la legge ordinaria non sembra possa derogare «alle norme sulla produzione giuridica (ma soltanto modificarle *pro futuro*) è facile intendere come -a fortiori- in regime costituzionale rigido -che prevede una apposita procedura di revisione costituzionale- la deroga-sospensione delle norme sulla revisione sia fenomeno radicalmente illegale»¹⁹².

Tali argomenti sono persuasivi anche per ragioni ulteriori. Difatti, come chiarì Carlo Esposito le deroghe costituzionali sono ammissibili¹⁹³ sia pure però nei limiti delle disposizioni di garanzia della Costituzione. Invero, secondo l'illustre Autore, «a meno che il testo della Costituzione non disponga altrimenti»¹⁹⁴, in alcune circostanze le deroghe devono ritenersi illegittime come quando, ad esempio, «la Costituzione riserva una competenza a fini di garanzia a determinati organi

¹⁸⁷ Come ad esempio C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., p.140 ss., che giudica le rotture della Costituzione come la «violazione di disposizioni legislative costituzionali in uno o più casi determinati, ma come eccezioni, ossia con il presupposto che le disposizioni trasgredite per il resto continuano immutate ad essere valide e non sono quindi né definitivamente soppresse né temporaneamente private della loro vigenza». L'Autore in questo studio cita il pensiero di E. JACOBI che fu tra i primi a studiare la deroga costituzionale qualificata, secondo tale dottrina, sia come un'ipotesi «che non rispetta la costituzione, ossia violazione eccezionale di una disposizione legislativa costituzionale senza riguardo al procedimento previsto per le modifiche della costituzione»; sia come rotture conseguite mediante il procedimento della revisione costituzionale o attraverso leggi costituzionali che ammettono la «violazione eccezionale».

¹⁸⁸ C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Padova, 1934, p.213 ss.; ID., *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, vol. III, Milano, 1963, p.189 ss., ora in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Milano, 1992, p.355 ss.; C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Roma s.d. (ma 1962), p.225 ss.; G. MOTZO, *Disposizioni di revisione materiale e provvedimenti di «rottura» della Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1964, p.323 ss., spec. p.357 ss.; S. CICONETTI, *La revisione costituzionale*, cit., p.29 ss.

¹⁸⁹ S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto*, III ed., Torino, 2017, p.89.

¹⁹⁰ F. MODUGNO, *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)*, cit., p.621.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, cit., pp.185 ss., spec. p.187, in cui si precisa che il problema circa l'ammissibilità delle deroghe alla Costituzione va risolto «con criteri di stretta interpretazione del singolo ordinamento giuridico».

¹⁹⁴ C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, cit., p.362.

(soprattutto giudiziari)»¹⁹⁵. Cosicché, il fenomeno in esame nel pensiero dell'Autore si giustificava solo sulla base di precise condizioni: ovvero, che tali deroghe non intaccassero le disposizioni di garanzia o i diritti fondamentali¹⁹⁶. Pertanto, anche alla luce di questa teoria, si può sostenere che la deroga all'articolo 138 sia del tutto illegittima perché, appunto, incide sulla disposizione di garanzia della garanzia: cioè, sul procedimento di revisione che costituisce, insieme con il controllo giurisdizionale di costituzionalità, uno degli strumenti di tutela della stabilità, della permanenza e della superiore legalità costituzionale.

Può ancora aggiungersi, richiamando il pensiero di Mortati¹⁹⁷, che tale fenomeno sia ammissibile a condizione di fronteggiare «esigenze di svolgimento della vita dello Stato (imprevedibili nei particolari aspetti che il corso del tempo può loro conferire) alle quali non si rende possibile provvedere se non con l'emanazione di norme in deroga di quelle previste in forma generale dalla costituzione»¹⁹⁸. In questo caso, pertanto, le circostanze imprevedibili possono giustificare il ricorso alla deroga, ma ad esse è per l'appunto subordinata la validità del procedimento derogatorio. In altre parole, le deroghe non devono «contrastare con i fini della costituzione, ma anzi tendono a salvaguardarli di fronte ad eventi sopravvenuti, che senza una disciplina in deroga ne comprometterebbero la soddisfazione»¹⁹⁹. Si direbbe, dunque, che l'Autore rimetta a valutazioni piuttosto oggettive, cioè la salvaguardia dei fini costituzionali, l'ammissibilità delle deroghe assumendo una prospettiva anche più severa di quella di Esposito. Difatti, il Mortati stabilisce un nesso inscindibile tra le rotture della Costituzione e la sua salvaguardia: ovvero, la medesima esigenza che si intende tutelare e garantire mediante la stabilità e l'inderogabilità delle norme sulla revisione.

Cosicché il problema delle deroghe all'articolo 138 come praticato nell'esperienza concreta appare assai più chiaro. In altri termini, il potere di intaccare il procedimento di revisione richiede fondamenti giustificativi eccezionali che non sembra siano stati mai invocati dalle forze politiche, anche perché non sono finora emerse ragioni così dirimenti, se non il legittimo quanto insufficiente (per giustificare la deroga) appello alle riforme costituzionali giudicate improrogabili, come sovente si legge nelle relazioni illustrative dei progetti di revisione della Costituzione. D'altra parte, le ll. costt. del '93 e del '97 intesero avviare un progetto di *Grande Riforma* della Costituzione che avrebbe, secondo autorevoli studiosi²⁰⁰, dato vita ad un vero e proprio processo costituente. Cosicché, la contraddizione fu anche più acuta, perché si ricorse al procedimento derogatorio per conseguire una riforma che avrebbe alterato, irrimediabilmente, la continuità dell'ordinamento costituzionale: esattamente l'opposto di quello che giustifica l'ipotesi derogatoria, la salvaguardia, appunto, della Costituzione, tanto da ipotizzare secondo Carnevale una vera e propria *frode* alla Costituzione²⁰¹.

¹⁹⁵ Ibidem, pp.362, 363, nota 14.

¹⁹⁶ Ibidem.

¹⁹⁷ C. MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, cit., pp.191,192 che, sulla scia della dottrina tedesca, giudicava ammissibili le rotture della Costituzione «ma rivolte a derogare solo per singole fattispecie a determinate norme, le quali pertanto rimangono in vigore continuando a regolare tutte le altre».

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ Ibidem.

²⁰⁰ F. MODUGNO, op.ult.cit., p.623; G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forme di governo nel progetto della Commissione Bicamerale*, cit., p.97 ss.; A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Roma-Bari, 1999, p.64 ss.

²⁰¹ Così, P. CARNEVALE, *L'art. 138 della Costituzione fra deroghe e applicazioni*, cit., p.16, l'Autore infatti sostiene che tali ipotesi derogatorie sono state adottate in modo formalmente rispettoso dell'articolo 138 ma sostanzialmente e subdolamente in contrasto con esso.

9. Le ipotesi di modifica del procedimento di revisione

Il periodo preso in esame muove dalla XIII legislatura fino a quella in corso. Questa scelta si giustifica perché è da quel periodo che, in seguito al tramonto dei partiti che diedero vita alla Costituente, si pose con forza il problema del rinnovamento costituzionale, rinviando alla questione della garanzia della rigidità costituzionale²⁰² e, a ben riflettere, alla continuità stessa dell'ordinamento repubblicano. Difatti, molte iniziative di revisione costituzionale hanno inteso dare vita alle modificazioni costituzionali attraverso disegni di legge costituzionale che, in alcuni casi, hanno prospettato l'elezione di vere e proprie Assemblee costituenti²⁰³ con il mandato di approvare la riforma totale della Costituzione²⁰⁴; mentre, in altre più numerose ipotesi, i poteri di tali organismi sono stati limitati alla modifica della II parte²⁰⁵. Tutte queste proposte sono inammissibili per le ragioni richiamate in relazione al problema delle deroghe all'articolo 138 perché, al di là del problema (che non si può esaminare in questa sede) circa la natura e i presupposti che giustificano storicamente l'indizione di un'Assemblea costituente²⁰⁶, tali iniziative sono pur sempre ipotesi derogatorie del regime ordinario della revisione per loro natura illegittime.

Dopo la modifica in senso maggioritario del sistema elettorale fu subito posta la questione della revisione dell'articolo 138. Difatti, il disegno di legge costituzionale AC n.2115 del 1995 presentato da Elia, Bassanini e altri, proponeva la modifica del I comma dell'art.138 elevando a due

²⁰² Si veda A. PIZZORUSSO, *Sulle riforme costituzionali*, introduzione a cura di G. AZZARITI, in *Costituzionalismo.it*, n.2, 2016, p.9, in cui ammoniva che «La più importante delle riforme di cui la Costituzione ha urgente bisogno è comunque sempre di più quella che fu proposta da Elia e Bassanini poco dopo il passaggio al sistema elettorale maggioritario, che alzava le maggioranze necessarie per l'approvazione delle riforme costituzionali e di altre delibere e nomine che richiedono un consenso superiore alla metà più uno dei membri delle Camere».

²⁰³ Alcune di queste iniziative, in cui si incideva anche sulla natura del *referendum* costituzionale sono commentate criticamente da R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit., p.604 ss.; nonché S. PANIZZA, A. PERTICI, *Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25 e 26 giugno 2006*, in S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, 2006, p.121 ss.

²⁰⁴ Cfr., XVII Legislatura: AC n.2930 del 2015 (MATTEO BRAGANTINI, FEDRIGA, ALLASIA e altri).

XIII Legislatura: AS n.561 del 1996 (LORENZI, PREIONI); AS n.721 del 1996 (LORENZI, PREIONI); AS n.4668 del 2000 (GNUTTI, CECCATO, e altri); AC n.1252 del 1996 (COMINO, ANGHINONI, ALBORGHETTI e altri); AC n.4972 del 1998 (CARDINALE, MANZIONE, TERESIO e altri); AC n. 6553 del 1999 (PAGLIARINI, ANGHINONI, ALBORGHETTI e altri).

²⁰⁵ Cfr., XVII Legislatura: AC n.181 del 2013 (PISICCHIO); AC n.2930 del 2015 (MATTEO BRAGANTINI, FEDRIGA, ALLASIA e altri); AC n.4180 del 2016 (CENTEMERO); AC n.4187 del 2016 (MENORELLO); AS n.118 del 2013 (D'ALÌ); AS n.2622 del 2016 (COMPAGNA, BUEMI, QUAGLIARIELLO e altri).

XVI Legislatura: AC n.847 del 2008 (PISICCHIO); AC n.4917 del 2012 (URSO, RONCHI, BUONFIGLIO e altri); AC n.5069 del 2012 (CRAXI); AC n.5156 del 2012 (URSO, BUONFIGLIO, RONCHI e altri); AS n.2173 del 2010 (CUTRUFO); AS n.2563 del 2011 (SARBATI); AS n.3135 del 2012 (COMPAGNA, CHIAROMONTE, DEL PENNINO e altri); AS n.3244 del 2012 (D'ALÌ); AS n.3287 del 2012 (SAIA, MENARDI, VIESPOLI e altri); AS n.3288 del 2012 (SAIA, MENARDI, VIESPOLI, e altri); AS n.3348 del 2012 (PERA, CARUSO, COMPAGNA, e altri); AS n.3384 del 2012 (FLERES, VIESPOLI, POLI BORTONE e altri); AS n.3413 del 2012 (RUTELLI, BAILO, BALDASSARRI e altri).

XV Legislatura: AC n.192 del 2006 (BOATO); AC n.703 del 2006 (PISICCHIO); AC n.1037 del 2006 (BIANCO, TABACCI); AS n.1980 del 2008 (CUTRUFO e RAMPONI).

XIV Legislatura: AC n.375 del 2001 (BUTTIGLIONE, VOLONTÈ, ROTONDI e altri); AC n.182 del 2001 (BOATO); AC n.2350 del 2002 (PISICCHIO); AC n.4289 del 2003 (GERARDO BIANCO, ROTONDI); AS n.618 del 2001 (EUFEMI, BOREA, CIRAMI e altri); AS n.790 del 2001 (Crema); AS n.3180 del 2004 (FABRIS, FILIPPELLI e D'AMBROSIO).

XIII Legislatura: AC n.947 del 1996 (D'ONOFRIO, NAPOLI ROBERTO, FUMAGALLI CARULLI, e altri); AC n.957 del 1996 (BUTTIGLIONE, CASINI, GIOVANARDI e altri); AC n.962 del 1996 (SARBATI); AC n.1086 del 1996 (URSO); AC n.1498 del 1996 (BERLUSCONI, NAN, PISANU e altri); AC n.5010 del 1998 (BOATO); AC n.5191 del 1998 (CREMA, BOSELLI, BRANCATI e altri); AC n.7093 del 2000 (BOATO); AC n.7133 del 2000 (BAMPO); AS n.3493 del 1998 (MARINI, DEL TURCO, MANIERI e altri); AS n.707 del 1996 (LA LOGGIA, PERA, NOVI, e altri).

²⁰⁶ Sui quali si veda G. FERRARA, *L'instaurazione delle Costituzioni. Profili di storia costituzionale*, cit. p.593 ss.

terzi il *quorum* deliberativo. Inoltre, suggeriva la modifica del III comma prevedendo sia un solo *referendum* per ognuna delle disposizioni sottoposte a revisione, sia la competenza della Corte costituzionale «se sulle medesime disposizioni sono presentate più richieste di *referendum*, o se sorgono contestazioni sulla aggregazione delle disposizioni da sottoporre a ciascun *referendum*». Quest'iniziativa rispondeva adeguatamente alle questioni sollevate da una parte della dottrina al fine di preservare la logica originaria del procedimento di revisione²⁰⁷, inteso come strumento per garantire e tutelare la rigidità tale da non ammettere riforme a maggioranza²⁰⁸.

In tutte le legislature prese in esame sono state presentate numerose proposte di revisione dell'articolo 138 dirette all'innalzamento del *quorum* nella seconda deliberazione, ma con talune varianti che esprimono alcune linee di fondo non univoche.

Anzitutto, bisogna richiamare una prima tendenza in cui si propone l'innalzamento del *quorum* a due terzi e il *referendum* eventuale, elevando in molti casi la soglia per la sua richiesta²⁰⁹. All'interno di questo gruppo si segnala il d.d.l. cost. AC n.357 del 2013 in cui si distinguono le leggi di revisione costituzionale dalle leggi costituzionali. Le prime sono sempre approvate a maggioranza dei due terzi e, qualora sia richiesto il *referendum* (da un terzo dei membri delle Camere, da un milione di elettori o da dieci Consigli regionali), si prevede il *quorum* strutturale di validità della partecipazione degli aventi diritto al voto, secondo una logica confermativa; quanto alle leggi costituzionali è ribadita, al contrario, la disciplina attuale. Sicché, si individua un differente regime giuridico tra le due tipologie di atti che Carlo Esposito aveva descritto nel suo saggio pubblicato negli *Scritti Jemolo*²¹⁰ del 1963; in questo caso però la peculiare natura riconosciuta alle leggi di revisione costituzionale richiede il *quorum* deliberativo più elevato dei due terzi rispetto alle "altre" leggi costituzionali che sono approvate a maggioranza assoluta.

All'interno di questo più generale orientamento diretto all'elevazione della maggioranza in seconda deliberazione, il d.d.l. cost. AC n.3124 del 2015²¹¹ prevede il *quorum* dei due terzi e il *referendum* obbligatorio. Tale soluzione appare contraddittoria perché pone sullo stesso piano la deliberazione parlamentare e l'intervento popolare. Difatti, una maggioranza così elevata dovrebbe indurre ad una presunzione di consenso popolare per cui il ricorso obbligatorio e in chiave confermativa al corpo elettorale distorce il senso del suo intervento che, per l'appunto, nella logica originaria dell'istituto presentava, e presenta, natura oppositiva²¹². A tale riguardo è utile segnalare,

²⁰⁷ Cfr. gli Autori richiamati nella nota 60; nonché L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, Milano, 2012, p.180, in cui si suggerisce di eliminare l'approvazione a maggioranza assoluta, lasciando inalterata l'eventualità della richiesta di *referendum*.

²⁰⁸ Da ultimo, G. DI COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2017.

²⁰⁹ Si veda ad es., AS n.31 del 2018 (DURNWALDER, STEGER e UNTERBERGER); AS n.44 del 2013 (ZELLER, BERGER e FRAVEZZI); AS n.872 del 2008 (PINZGER e THALER AUSSERHOFER); AC n.3070 del 2015 (OTTOBRE); AC n.357 del 2013 (LAURICELLA, LEGNINI, AMODDIO e altri); AC n.744 del 2013 (SCHULLIAN, ALFREIDER, GEBHARD, e altri); AC n.652 del 2008 (D'ANTONA, VANNUCCI); AC n.27 del 2008 (ZELLER, BRUGGER, NICCO); AC n.2146 del 2007 (LEONE, NICCHI); AC n.1224 del 2006 (ZELLER, BRUGGER, WIDMANN); AC n.7026 del 2000 (NOVELLI); AC n.95 del 1996 (NOVELLI).

²¹⁰ C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, cit., p.355 ss., spec. pp.360, 361, 375 in cui si osserva che l'individuazione di due distinte categorie di leggi comporta che «il Parlamento dovrebbe giovare delle leggi di revisione della Costituzione solo per gli stabili mutamenti delle disposizioni costituzionali e delle leggi costituzionali solo per le deroghe o le inevitabili rotture della costituzione...», nei limiti delle disposizioni a fini di garanzia previste dalla Costituzione (cfr. nota 14 del citato saggio).

²¹¹ Di iniziativa di FRACCARO, NUTI, TONINELLI e altri.

²¹² Tale carattere del referendum costituzionale è rimarcato da R. ROMBOLI, op.ult.cit., p.606, in cui si critica la revisione dell'articolo 138 contenuta nella proposta di riforma bocciata dal *referendum* del 2006. In quel caso era stato abrogato il III comma dell'art.138 per cui «l'eliminazione del riferimento all'approvazione delle riforme con la maggioranza dei due terzi poteva rappresentare il segnale che queste possono essere approvate dalla maggioranza dei parlamentari e confermate dalla maggioranza del corpo elettorale».

in direzione contraria, un'ipotesi di riforma in cui è prevista la riduzione a un ottavo del numero dei parlamentari utili al fine di richiedere il *referendum* esaltando, dunque, la sua natura oppositiva²¹³.

Viceversa, in altri casi il *quorum* deliberativo è portato a tre quinti, lasciando inalterata la norma sulla richiesta di *referendum*²¹⁴, confermando l'eventualità dell'appello al popolo. Diversamente, in alcune proposte più risalenti, il *referendum* non era ammesso se la seconda deliberazione fosse avvenuta a maggioranza dei quattro quinti²¹⁵. In questo caso la logica dell'articolo 138 era confermata perché l'innalzamento dei *quorum* deliberativi era pensato al fine di adeguare il procedimento di revisione, nel suo complesso, al sistema elettorale maggioritario.

Non c'è dubbio che alcune di queste iniziative hanno inteso assecondare le indicazioni di una parte della dottrina circa l'opportunità di innalzare i *quorum* per adattarli al regime maggioritario, preservando il significato originario all'articolo 138 pensato dal Costituente per la garanzia della rigidità.

Tuttavia, tali ipotesi di modifica dell'*iter* di revisione alla luce dei problemi emersi nell'esperienza più recente richiedono un aggiornamento.

Difatti, la cd. riforma Renzi-Boschi ha posto una serie di questioni sulle quali la dottrina si è divisa. Queste ultime hanno riguardato, da un lato, il problema dell'iniziativa delle leggi di revisione costituzionale del Governo e, dall'altro, il suo debordante ruolo sia nella fase approvativa all'interno delle Camere sia in quella referendaria. Ancora, si è registrato un dibattito molto acceso tra i sostenitori della necessaria omogeneità del quesito anche nel *referendum* costituzionale e coloro che, al contrario, ne disconoscono l'obbligatorietà.

Più sopra è stato segnalato che alcuni Autori²¹⁶ hanno insistito sull'inammissibilità dell'iniziativa del Governo nella revisione costituzionale perché in questo modo la riforma si piegava alle ragioni dell'indirizzo politico di maggioranza²¹⁷. Da altro punto di vista, è stato osservato che, ad un esame dell'esperienza, le ipotesi dell'iniziativa governativa di revisione giunte «quantomeno all'approvazione delle due Camere in sede di seconda deliberazione»²¹⁸ hanno rappresentato una percentuale molto bassa rispetto all'iniziativa parlamentare. Di modo che, anche in termini di produttività, tale prassi non ha favorito esiti apprezzabili.

Inoltre, bisogna riconoscere che aver legato a filo doppio le sorti dell'esecutivo alla riforma della Costituzione ha impresso al problema della revisione una valenza molto diversa da quella sua propria, sovrapponendo malamente le ragioni del conflitto politico contingente tra la maggioranza e le minoranze a quelle della revisione in sé considerata. Questa circostanza ha motivato una proposta che va attentamente considerata, e cioè di escludere, limitatamente alle leggi di revisione costituzionale, l'iniziativa del Governo²¹⁹. Tale soluzione, astrattamente considerata, potrebbe intaccare la coerenza del potere di iniziativa governativa riconosciuto per le leggi ordinarie e le

²¹³ Così, AC n.2462 del 2014 (CIVATI), in cui si prevedono ottocentomila elettori per la domanda di *referendum*.

²¹⁴ Cfr., AS n.2318 del 2010 (BIANCO, ASTORE, DE SENA e altri); AC n.1204 del 2006 (BOATO).

²¹⁵ In tal senso, AS n.741 del 2008 (SCALFARO, FINOCCHIARO, AMATI e altri); AS n.1740 del 2007 (SCALFARO, FINOCCHIARO, BIANCO e altri) ; AC n.2945 del 2007 (SPINI, LOMAGLIO, PETTINARI e altri); AC n.2953 del 2007 (FRANCO RUSSO, ZACCARIA, MASCIA e altri); AS n.817 del 2006 (MANCINO, VILLONE, MANZELLA e altri).

²¹⁶ Cfr., nota 69.

²¹⁷ Si veda, A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi. Le ragioni del no*, in *Rivista Aic*, n.2, 2016, p.2; nonché, P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, cit., p.2 che rimarca il «fortissimo intreccio fra azione di riforma costituzionale e azione di governo» nella recente iniziativa di revisione.

²¹⁸ P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista Aic*, n.4, 2017, pp.7, 8 che ragiona sulla «significativa irruzione governativa che si registra sul fronte dell'iniziativa del processo di innovazione costituzionale».

²¹⁹ P. CARNEVALE, op.ult.cit., p.11.

“altre” leggi costituzionali e non anche per quelle di revisione, come lo stesso Autore evidenzia²²⁰. Tuttavia, i vantaggi in termini di andamento lineare della revisione potrebbero compensare quell'incongruenza, favorendo in definitiva la sdrammatizzazione del dibattito all'interno delle Camere e, forse, anche il ritorno alle revisioni con una più ampia intesa, consensuali.

Avuto riguardo al problema dell'omogeneità del quesito nel *referendum* costituzionale²²¹, e limitatamente all'oggetto di questa relazione, appare utile svolgere una notazione.

Invero, l'opportunità che la legge di revisione costituzionale presenti i requisiti della chiarezza, dell'omogeneità e dell'univocità è stata da tempo segnalata²²² perché è un atto che potrebbe essere oggetto di una consultazione popolare, per cui non potrebbe non presentare tali caratteri al fine di salvaguardare la libertà di voto. Di recente Paolo Grossi ha ricordato «che i nostri *Patres* hanno provato a disegnare un breviario giuridico per l'uomo comune...scegliendo quel linguaggio piano che era l'unico da lui comprensibile»²²³. Tanto è vero che la Costituente accolse il «pressante invito di Togliatti a scrivere “Una Costituzione che possa essere compresa dal professore di diritto e in pari tempo dal pastore sardo, dall'operaio, dall'impiegato d'ordine, dalla donna di casa”»²²⁴.

Queste indicazioni concorrono ad illuminare il problema di cui si discute. Difatti, si può sostenere che quei caratteri di comprensibilità del testo debbano contraddistinguere, non tanto il quesito referendario, quanto, piuttosto, la legge di revisione in sé e per sé considerata perché le ragioni che Togliatti pose a fondamento del suo invito alla Costituente sono ancor oggi, vieppiù alla luce dei problemi emersi, del tutto condivisibili.

Infine, può aggiungersi che un'attività diretta a favorire l'elaborazione di leggi di revisioni aventi quelle caratteristiche potrebbe essere svolta all'interno delle Camere dal Comitato per la legislazione che, come noto, svolge tale funzione di verifica sui progetti di legge²²⁵. Il parere espresso dal Comitato su tali progetti non presenta natura vincolante; viceversa, nel caso delle leggi di revisione costituzionale si può pensare ad un parere vincolante che, se disatteso, deve essere motivato e votato a maggioranza assoluta. Questa soluzione potrebbe, altresì, sollevare la Corte costituzionale dal controllo di ammissibilità del *referendum* costituzionale che, oltre a richiedere una legge costituzionale attributiva della relativa competenza, potrebbe determinare non pochi problemi cui ha dato adito, come si sa, la giurisprudenza della stessa Corte in relazione alla natura,

²²⁰ Ibidem.

²²¹ Si segnala la proposta di E. LAMARQUE, *A mali estremi*, in *Rivistaaic.it*, n.1/2017, p. 2 ss., che sostiene l'opportunità di eliminare il *referendum* costituzionale perché è a tale istituto «che mi pare si debba imputare la responsabilità maggiore dei costi, divenuti ormai insostenibili, che accompagnano ogni tentativo di riforma costituzionale». Questa soluzione non appare del tutto convincente sia perché in un'epoca di disaffezione dalla politica esclude un importante strumento di partecipazione, ma anche perché nella stragrande maggioranza delle procedure di revisione delle Costituzioni contemporanee la partecipazione popolare, diretta o indiretta, è sempre riconosciuta al fine di meglio tutelare la stabilità e la democraticità delle disposizioni costituzionali.

²²² A. CERRI, *Revisione costituzionale* (voce), cit., p.2.

²²³ P. GROSSI, *L'invenzione della Costituzione: l'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico*, n.3, 2016, p.813, anche in ID., *L'invenzione del diritto*, Bari-Roma, 2017.

²²⁴ Ibidem, nota 7.

²²⁵ Cfr., l'articolo 16-bis, IV comma, del regolamento della Camera in cui si dispone che «Qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti, le Commissioni trasmettono al Comitato i progetti di legge affinché esso esprima parere sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente». L'art. 43, II comma, del Regolamento del Senato prevede la possibilità di istituire un Comitato all'interno delle Commissioni in sede referente per la redazione definitiva del testo del disegno di legge.

spesso incerta quanto a modalità applicative, del quesito referendario²²⁶. D'altra parte, tale ipotesi, che richiede la modifica dei regolamenti di Camera e Senato, preserverebbe la natura parlamentare del procedimento ovviando a presumibili contenziosi che potrebbero alterare, altresì, l'autenticità della decisione parlamentare di revisione perché corretta dall'intervento del giudice costituzionale.

10. Conclusioni

La "messa in sicurezza" dell'articolo 138 è ormai un'esigenza avvertita dalla maggioranza della dottrina, salvo alcune voci contrarie²²⁷. La questione dell'innalzamento dei *quorum* fu segnalata da Elia e Bassanini nel 1995. Da allora sono trascorsi più di vent'anni ma il problema perdura, anzi l'esperienza di due *referendum* costituzionali ha fatto emergere i problemi ulteriori richiamati più sopra. Le ragioni che militano in favore dell'innalzamento dei *quorum* deliberativi sono giustificate e, allo stesso tempo, sembra condivisibile confermare l'eventualità del ricorso al *referendum* al fine di ribadire il suo carattere oppositivo.

Il condizionamento esercitato dal regime elettorale sulla logica che presiede ai *quorum* sanciti nell'articolo 138 determina una correlazione molto forte tra loro per cui, secondo alcuni Autori, bisognerebbe riformarli congiuntamente²²⁸. Tuttavia, la mutabilità più che ricorrente, soprattutto negli ultimi anni, del sistema elettorale sconsiglia tale soluzione. Invero, associare il regime della revisione alla riforma del sistema elettorale rischia di alterare l'esigenza di stabilità nel tempo della norma sulla revisione perché potrebbe porsi la questione dell'aggiornamento dell'art.138 ogni qualvolta sia modificato il sistema elettorale²²⁹. Al contrario, appare preferibile distinguere i due piani di intervento realizzando l'innalzamento dei *quorum* indipendentemente dal regime elettorale di volta in volta vigente. Questa soluzione semplificherebbe l'azione di modifica della disposizione sulla revisione ovviando alle implicazioni con questioni di politica contingente suscettibili di alterarne l'autenticità e le finalità di fondo: cioè, la tenuta della rigidità costituzionale. D'altra parte all'obiezione che, a seconda del sistema elettorale vigente (dove le tendenze maggioritarie possono essere più o meno accentuate) può determinarsi l'inconveniente di rendere troppo gravose le modificazioni costituzionali per cui è preferibile modificarli insieme²³⁰, si può replicare che in

²²⁶ Si veda sul punto R. ROMBOLI, op.cit., p.618, che, in ordine ad un'eventuale competenza della Corte circa l'ammissibilità del *referendum* costituzionale, qualifica tale controllo non come una verifica del quesito «che non è nella disponibilità di chi richiede il *referendum*» ma, piuttosto, della delibera parlamentare; di modo che «la dichiarazione di inammissibilità avrebbe l'effetto di consentire la promulgazione della legge di revisione». Pertanto, secondo tale Autore «si tratterebbe in pratica di un ricorso diretto "mascherato", esercitato da una minoranza parlamentare, una parte del corpo elettorale e cinque consigli regionali...».

²²⁷ Si veda A. BARBERA, *Le riforme come pretesto*, in *Quaderni costituzionali*, cit., p.763, in cui si replica che "non mi pare che la risposta più convincente sia la blindatura dell'art. 138, innalzando le maggioranze necessarie per le riforme". Inoltre, A. BALDASSARRE, *Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, *Forum* a cura di G. AZZARITI e M. LUCIANI, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2006, p.249, sostiene che «Se si dovesse pensare a un'ampia riforma della Costituzione, ritengo che non sia opportuno seguire il procedimento previsto dall'art. 138 Cost., ma mi sembra preferibile istituire una procedura *ad hoc*, sul tipo di una Convenzione o, nel caso di riforme radicali, un'Assemblea Costituente»; e, ancora, «sempreché non si adottino leggi elettorali fortemente maggioritarie, l'attuale art. 138 Cost. mi sembra realizzare un giusto *mix* tra esigenze della maggioranza e tutela delle minoranze».

²²⁸ A. BALDASSARRE, op.ult.cit., p.253 ss.

²²⁹ A meno che non sia inserito in Costituzione il sistema elettorale proporzionale come suggerisce, da ultimo, L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, in *Rivista Aic*, n.1, 2018, che potrebbe produrre benefici anche sulle altre disposizioni di garanzia presenti in Costituzione.

²³⁰ A. BALDASSARRE, op.ult.cit., pp.245, 246, ove si ragionava nel senso che «il carattere bicamerale del Parlamento, per il quale il sistema elettorale per il Senato non è in grado di produrre maggioranze ampie, sconsiglia, *rebus sic stantibus*, una revisione dell'art. 138 Cost., nel senso che prevedere maggioranze qualificate più elevate di quelle attualmente previste paralizzerebbe ogni esigenza di revisione costituzionale».

ordinamenti come gli Usa il forte grado di rigidità costituzionale²³¹ non ha impedito l'evoluzione della più longeva delle Costituzioni moderne, indipendentemente dal regime elettorale in vigore.

Vero è che il sistema politico partitico, sin dalle prime esperienze derogatorie degli anni Novanta, ha manifestato una certa insofferenza per il procedimento aggravato in sé considerato. Difatti, le iniziative derogatorie sono state, soprattutto quella del '97, forme di compromesso tra i partiti rispetto all'elezione di vere e proprie Assemblee costituenti per la modifica totale in alcuni casi, e parziale in altri, della Costituzione²³². Anzi, si direbbe che tale tendenza è sempre in auge come dimostrano i numerosi disegni di l. cost. richiamati e, tra questi, il recente d.d.l. cost. AS n.2622 del 2016 (Compagna, Buemi, Quagliariello e altri).

Bisogna riconoscere che la questione della modifica dell'articolo 138 e, più in generale, della tutela della rigidità costituzionale, salvo alcune iniziative di riforma che non hanno avuto seguito in Parlamento, non ha rappresentato un aspetto di politica costituzionale preso in considerazione seriamente dalle forze politiche. Il problema nel problema, dunque, è il solco che si è formato tra tali forze e le indicazioni provenienti dalla cultura costituzionalista italiana. Questa forma di incomunicabilità è rimarcata anche dal recente secondo infruttuoso tentativo di revisione del 2016. Difatti, come si ricorderà, all'indomani del referendum del 2006 buona parte della dottrina sostenne l'impraticabilità di quel tipo di modifiche (organiche, ampie) con argomenti assai condivisibili²³³. Tuttavia, il medesimo problema si è riproposto dopo dieci anni aggravato, peraltro, dal problema della legittimazione di quell'iniziativa causata dalla sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014 che, dichiarando l'incostituzionalità della legge elettorale, aveva prodotto la delegittimazione politica (e in parte anche giuridica secondo alcuni) del Parlamento²³⁴, tale da sconsigliare a quella maggioranza di mettere mano ad una riforma di così vaste proporzioni.

Sicché, interrogarsi sulla praticabilità di una modifica dell'articolo 138 potrebbe risultare un vano esercizio culturale perché non sorretto da un *idem sentire* dei partiti. Non di meno, l'effettività che permea oggi di nuovo vigore il testo costituzionale, confermato per ben due volte nel corso della sua storia²³⁵, sembra giustificare un intervento di questa natura al fine di porlo al riparo dalle forzature poste in essere dalla maggioranza di governo. Invero, «legittimo è solamente quell'ordinamento cui non fa difetto non solo la vita attuale, ma altresì la vitalità. Su quale base

²³¹ Come è noto, l'articolo 5 della Costituzione americana disciplina un procedimento di revisione che rende il testo costituzionale particolarmente rigido.

²³² Si vedano le note 192 e 193.

²³³ In tema, L. ELIA, *Discorso del Presidente emerito della Corte costituzionale in occasione del 60° Anniversario della Costituzione della Repubblica Italiana*, in *Cortecostituzionale.it*, 2008, p.5, in cui si osservò che il referendum del 2006 intese «per la prima volta dopo l'entrata in vigore della Carta, confermare esplicitamente il valore della Costituzione come testo unitario». Id., *Il referendum costituzionale si avvicina*, in *Il Mulino*, n.2, 2006, p.397 ss., spec. p.399; Analogamente, G. AZZARITI, *Dopo il referendum del 25-26 giugno 2006: le prospettive del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2006, p.585 ss.; C. PINELLI, *Sul referendum del 25-26 giugno 2006*, ivi, p.611; G.U. RESCIGNO, *Sul referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006*, ivi, p.613 ss., spec. p.617; M. OLIVETTI, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita (e incompiuta) delle riforme costituzionali in Italia*, in *Giurisprudenza.unifg.it*, p.36 ss., spec. p.40.

²³⁴ Cfr., AA. VV., *La Costituzione bene comune*, Roma, 2016. Diversamente B. CARAVITA, *La riforma Renzi - Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivista Aic*, n.2, 2016, p.5, in cui si afferma che la Corte Costituzionale nella sentenza n.1 del 2014 non ha dichiarato la «limitazione della capacità politica del Parlamento ai soli atti necessari e urgenti».

²³⁵ Si veda G. FERRARA, *Per lo storico della Costituzione italiana e della problematica sua effettività a 70 anni dalla redazione. (Appunti di un costituzionalista coevo)*, in corso di stampa, p.1, in cui si osserva che la Costituzione italiana è «l'unica delle aggregazioni umane a forma stato, che per due volte, dopo la promulgazione, sia stata riconfermata, tale e quale, dal popolo sovrano e tutte e due le volte col voto della stragrande maggioranza del corpo elettorale. Ha quindi attraversato felicemente un procedimento del tipo di quello di diritto privato (art.1444 c.c.) e che potrebbe essere virtuosamente acquisito dal diritto costituzionale. Il riferimento è alla convalida di atti, nel nostro caso della Costituzione del 1948 compiuta dalle generazioni viventi, quelle succedutesi al 2 giugno dal 1946».

logica tale concetto riposi è appena necessario mostrare. La trasformazione del fatto in uno stato giuridico si fonda sulla sua necessità, sulla sua corrispondenza ai bisogni ed alle esigenze sociali. Il segno, esteriore se si vuole, ma sicuro, che questa corrispondenza effettivamente esista, che non sia un'illusione o qualche cosa di artificialmente provocato, si rinviene nella suscettibilità di un nuovo regime ad acquistare la stabilità, a perpetuarsi per un tempo indefinito»²³⁶.

Queste riflessioni rinviano, ancora una volta, all'idea della stabilità e della permanenza, come valore in sé, della Costituzione, oggi più che mai vitale grazie al *referendum* del 2016. Mi pare sia questa una delle risposte più chiare circa l'esigenza di un aggiornamento del procedimento di revisione costituzionale per salvaguardare ad un tempo la rigidità costituzionale e la centralità del Parlamento nell'*iter* di modifica.

²³⁶ SANTI ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, ora in *Scritti minori*, a cura di G. ZANOBINI, I, Milano, 1950, p.152. Sulla concezione dell'effettività nel pensiero di SANTI ROMANO si veda P. PIOVANI, *Effettività (principio di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, 1965, pp.426, 427 in cui l'Autore chiarisce che la concezione romaniana dell'effettività non è molto distante da quella di KELSEN ma in essa diritto e storia si incontrano e si rispettano reciprocamente, nel senso che «Giuridicamente insussistente è tutto ciò che non sa interpretare le necessità reali di una comunità nella sua storia e non sa, per interpretarle, allacciarsi alle radici profonde, antiche, cui la comunità, nelle sue ragioni e nelle sue origini, si abbarbica: il diritto non ratifica l'effimero che la storia rifiuta, respinge. Non si realizzano in istituti giuridici le volontà estranee alla natura intima del popolo, del gruppo che dovrebbero ordinare, organizzare»; e ancora, citando ROMANO, osserva «la capacità di trasformarsi in istituti giuridici non può riconoscersi se non a quelle forze che in sé abbiano l'idoneità d'imporsi e di farsi valere, non con sopraffazioni momentanee, ma con la potenza regolata e continua del diritto».