

**Art. 138 vs. art. 138,
ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla.
Qualche considerazione alla luce di un recente disegno di legge costituzionale (*)**

di **Paolo Carnevale** – Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre

Sommario: 1 Introduzione – 2. Il problema della derogabilità dell'art. 138 della Costituzione . 3. Taluni rilievi critici sul procedimento delineato nel ddl n. 813 – 3.1. Segue: il ruolo della Commissione di esperti per le riforme costituzionali- 3.2. Segue: tempo e processo di riforma – 3.3. Segue: la questione della omogeneità della legge di revisione – 3.4. Segue: l'estensione del ricorso al referendum nel caso di approvazione a maggioranza dei due terzi - 4. Osservazione conclusiva.

1. Si sa, la norma sulla revisione della costituzione ha da sempre attirato l'attenzione, non solo – com'è ovvio – degli studiosi del diritto costituzionale, ma, evocando formidabili questioni di scenario per il fenomeno giuridico, anche dei teorici generali e filosofi del diritto, i quali ne hanno offerto configurazioni molteplici, ad esempio, ora descrivendola come la *sedes* inaccessibile alla dinamica da essa stessa promossa (o, comunque, resa possibile) al più alto livello, parte naturalmente estranea dell'oggetto che assume e che formalmente la contiene¹; ora, invece, ergendola a fattore primo e modello del meccanismo necessario ad assicurare una trasformazione ordinamentale altrimenti negata²; ora, infine, facendola assurgere a fondamento ultimo del processo di validazione normativa sul quale si struttura l'ordinamento giuridico³.

(*) Questo saggio è destinato alla raccolta di scritti in onore di Giuseppe de Vergottini.

¹ Il richiamo è alla nota tesi dell'Alf Ross della *Theorie der Rechtsquellen* (1929) [e di *On Law and Justice* (1958)] sul divieto di autoriferimento per cui ad una norma sarebbe precluso regolare le condizioni della propria validità, compito da assegnare ad una norma diversa e gerarchicamente sovraordinata. Ciò che porta il chiaro A. – il quale successivamente, pur senza rinunciare ai principali presupposti della sua costruzione originaria, cambierà posizione nello scritto del 1969, intitolato *Sull'autoriferimento e su di un puzzle di diritto costituzionale*, facendo leva sulla teoria della delega di competenza e sulla possibilità di slittamento da un'autorità normativa ad un'altra che ad essa succeda, per volontà della prima – a ritenere la statuizione sulla revisione costituzionale non come posta, ma presupposta, insuscettibile di modifica sul piano giuridico-formale, per l'assenza di un'autorità superiore idonea ad operarla e per il suo fondamento sul piano dell'irrazionale sociale.

² La tesi è quella della *Derogationsnorm*, elaborata da Adolf Julius Merkl in diversi luoghi ed in modo particolare nello scritto *Die Lehre von der Rechtskraft* del 1923, in base alla quale il processo nomodinamico di un dato ordinamento giuridico (c.d. *Normänderung*) è assicurato dall'esistenza di una norma che preveda espressamente la possibilità di successione fra norme, in assenza della quale bisognerebbe predicare l'immodificabilità del tessuto

Su di essa si scarica quella tensione profonda fra stabilità e mutamento che attraversa la vita delle organizzazioni politiche dei tempi moderni, segnando in modo esemplare il moto delle costituzioni⁴, il cui collocarsi a livello apicale arricchisce quella tensione dell'ulteriore e fascinoso problema del rapporto (conflittuale) fra identità e cambiamento, fra le esigenze della preservazione dei dati caratterizzanti di un ordinamento e quelle dell'adeguamento all'evolversi del reale⁵.

Sullo sfondo, poi, le formidabili questioni della relazione fra democrazia e tempo e soprattutto fra diritto e fatto o, come si può anche dire, tra prescrittività ed effettività.

Detto in altri termini – che sono peraltro quelli dell'Autore qui celebrato – la norma sulla revisione costituzionale costituisce il luogo, proprio di ciascun ordinamento, in cui si manifesta la «conciliazione tra il sistema tendenzialmente statico delle sue norme originarie e gli orientamenti impressi dagli indirizzi politici che gli organi costituzionali formulano sotto la spinta dinamica delle forze sociali», sottoponendo «ad intense sollecitazioni i principi formalizzati nella Costituzione»⁶.

Non poco rilievo riveste, in questo quadro, il problema della forma concreta della revisione⁷, dei meccanismi che ciascun ordinamento dato predispone allo scopo, stante l'evidente riflesso che il piano dogmatico-positivo può in questo caso avere su quello teorico-generale. Aumentare o diminuire la complessità del procedimento di modifica costituzionale, aggiungere o togliere oneri e passaggi procedurali tali da allontanare o avvicinare l'*iter* della revisione agli ordinari processi di normazione, ampliare o ridurre in via interpretativa l'area del non revisionabile, significa evidentemente operare scelte espressive dell'esigenza di premiare la stabilità o il mutamento, il *Sollen* o il *Sein*, l'identità del sottosistema giuridico o le pressioni dell'ambiente sociale. Per questo agire sui procedimenti di revisione, benché possibile, richiede prudenza massima ed attenzione.

Ebbene, da noi, la questione è da tempo intrecciata con la vicenda, lunga, intricata e spesso insoddisfacente, delle c.d. riforme istituzionali, soprattutto da quando si è ritenuto di individuare proprio nell'art. 138 della Costituzione un ostacolo alla realizzabilità (ovvero una concausa della mancata realizzazione) del processo riformatore⁸. E' in particolare nel corso degli anni novanta

normativo e, per converso, in presenza della quale, assieme alla condizione di mutabilità normativa, viene salvaguardata l'identità e la continuità dell'ordinamento nella sua trasformazione nel tempo.

³ Il riferimento, come è ovvio, è alla concezione gradualistica dell'ordinamento giuridico di stampo kelseniano (ascrivibile ad Hans Kelsen, ma maturata all'interno del c.d. «circolo di Vienna»), secondo la quale l'ordinamento si costruisce attraverso un'operazione di conferimento di validità da parte di una norma superiore che, ponendo le condizioni per la insorgenza di quella inferiore, la valida. Tale processo trova il suo vertice formale, ancorché non il fondamento di validità dell'ordinamento, proprio nella norma sulla revisione.

⁴ Che la naturale prospettiva del discorso costituzionalistico sia quella dinamica e che le Costituzioni, pur manifestando una naturale inerzia, siano comunque destinate al moto è, più di recente, affermato da M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2013, 2-3; ma si veda anche, in proposito, G. DE VERGOTTINI, *Referendum e revisione costituzionale: un'analisi comparata*, in *Giur. Cost.*, 1994, 1366.

⁵ Su questi temi, v. da ultimo l'ottima rilettura fornita da F. RIMOLI, *L'idea di costituzione*, Roma, 2011, 246 ss.

⁶ Così G. DE VERGOTTINI, voce «Costituzione», in *Dizionario di politica*, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, 1991, 262.

⁷ Per una panoramica generale delle problematiche riguardanti le forme ed i metodi della revisione costituzionale cfr., fra tanti, A. CERVATI – S. P. PANUNZIO – P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001; G. DE VERGOTTINI, *Referendum e revisione costituzionale: un'analisi comparata*, cit., 1349 e segg.

⁸ La convinzione circa l'inadeguatezza del procedimento prefigurato dall'art. 138 Cost. per realizzare le riforme costituzionali è venuta progressivamente affermandosi a partire dal messaggio che il Presidente Cossiga indirizzò al Parlamento nel 26 giugno 1991 (A.C., X leg., doc. I, n. 11).

dello scorso secolo, segnatamente nel 1993⁹ e nel 1997¹⁰, che il Parlamento approva due leggi costituzionali, le quali, pur differendo nelle concrete modifiche proposte, risultano caratterizzate da una medesima ragion comune: incidere sulla procedura dell'art. 138 della Costituzione al fine di rendere possibile una riforma organica della seconda parte della Carta. E lo fanno, ambedue, non procedendo ad una vera e propria revisione dell'art. 138, bensì prestando ad esso deroga puntuale, proponendo un procedimento alternativo *ad hoc* destinato ad applicarsi solo allo specifico processo riformatore promosso, realizzato il quale l'art. 138 avrebbe dovuto riprendere il suo ruolo di strumento regolatore della dinamica costituzionale.

Infauste nell'esito ultimo – in ambo i casi la grande riforma costituzionale non vide luce – oggi, a distanza di oltre un quindicennio dall'approvazione della seconda di esse, l'idea di fondo che ne marcava il senso ultimo – la quale sembrava ormai recessiva – trova un inaspettato fautore nel Governo Letta che, legando la propria esistenza alla realizzazione di un ampio programma di revisione della Costituzione¹¹, la riesuma e la concretizza attraverso la presentazione di un apposito disegno di legge costituzionale¹². E' a quest'ultimo e alle molte questioni che esso evoca che è dedicato questo scritto.

2. Chiunque voglia svolgere qualche considerazione sul processo di riforma costituzionale innescato dal ddl costituzionale n. 813 AS¹³, rubricato "Istituzione del Comitato parlamentare per le

⁹ Sulla legge cost. n. 1 del 1993 cfr. A. PIZZORUSSO – R. ROMBOLI – R. TARCHI, *In difesa dei valori della Costituzione*, in *Foro it.*, 1994, V, 378 e segg.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, II, 2002, 215- 217; C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l' art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giur. cost.*, 1993, 155 e segg.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, 196 e segg.

¹⁰ Sulla legge costituzionale n. 1 del 1997 cfr. A. PIZZORUSSO, *La costituzione ferita*, Roma- Bari, 1999, 62 e segg.; A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. cost.*, 1997, 381 e segg. F. DAL CANTO, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*, in *Commentario della Costituzione iniziato da Giuseppe Branca e proseguito da Alessandro Pizzorusso*, Bologna, 2006, spec. 27 e segg.; S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *L'attuazione della Costituzione tra recenti riforme e ipotesi di revisione*, in AA.VV., *L'attuazione della costituzione*, II ed., Pisa, 2004, 15 e segg.; S. P. PANUNZIO, *Metodi e limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *I costituzionalisti e le riforme*, a cura di S. P. Panunzio, Roma, 1998, 461 e segg.; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giur. it.*, 1998, 622 e segg.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale e autovincoli legislativi*, Padova, 2002, XIV e segg., nonché 215 e segg.; ID., *Brevi note sulla sostanziale conferma dell'art. 138 Cost. nel progetto della Bicamerale*, in *Giur. cost.*, 1997, 4199 e segg.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., 222 e segg.; S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 125 ss.

¹¹ Sul punto cfr. G. M. SALERNO, *Il disegno di legge costituzionale sull'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali e elettorali: spunti per alcune riflessioni preliminari*, in www.rivistaaic/osservatorio.it, (2013).

¹² Sul rapporto di diretta ascendenza, quantomeno sul piano dell'impostazione di fondo, fra l'attuale disegno di legge costituzionale che modifica il procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. e le leggi costituzionali del 1993 e 1997 c'è un diffuso accordo in dottrina, pur non mancando opinioni diverse sul grado di raffrontabilità. Sul punto v., fra gli altri: A. ANZON DEMMING, *La nuova strada per le riforme: non illegittima, ma rischiosa*, in www.rivistaaic, 3/2013; P. CARETTI, *L'ennesimo "revival" della Grande riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in Osservatoriosullefonti.it, 2/2013, A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. Cost. n. 813 Sen.*, ivi; ID., *Un procedimento "speciale derogatorio", "straordinario", "in rottura della Costituzione"... e anche illegittimo ex art. 138 Cost. Note critiche al d.d.l. n. 813 AS (n. 1359 AC) (II)*, ivi, 2/2013; V. SCIARABBA, *Riflessioni de iure condito e de iure condendo a proposito dell'art. 138 della Costituzione*, in *Consultaonline*, 23.07.2013, 20 ss.

¹³ Disegno di legge, una volta approdato alla Camera dei deputati, contrassegnato dal n. 1359. Per una prima analisi dello stesso v. SICLARI (a cura di), *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali. Atti del Seminario svoltosi l'11 luglio 2013 presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi Roma Tre*,

riforme costituzionali ed elettorali”, non può prescindere dall’affrontare il problema della *derogabilità* dell’art. 138 Cost.¹⁴

Eh sì perché – come già accennato – sulla scorta di quanto già disposto dalle leggi costituzionali nn. 1 del 1993 e del 1997, anche l’attuale disegno governativo ripropone la scelta della «procedura straordinaria di revisione costituzionale» per provvedere ad ampie e significative modifiche della nostra Costituzione, seguendo peraltro l’indicazione formulata dalle due mozioni approvate il 29 maggio scorso dalla Camera e dal Senato. Già fortemente discusso in occasione dei precedenti appena richiamati, il *thema* torna quindi di stringente attualità.

Che si tratti di deroga, in senso proprio, a me, nonostante autorevoli riserve, non sembra dubitabile.

Vero è che, «il rapporto regola-eccezione, su cui si basa il fenomeno della deroga, non può essere prospettato in astratto, ma solo con specifico riferimento al *quantum* del contenuto precettivo attribuito giuridicamente alla *lex generalis*»¹⁵ e che, nel nostro caso, il *quantum* – 69 articoli della Costituzione – sia particolarmente ampio e significativo¹⁶, ed è pure vero che le eventuali future leggi costituzionali approvate con la nuova straordinaria procedura e le relative «norme sulla forma di governo, sul numero dei parlamentari, sul bicameralismo, sui rapporti Stato-regioni ecc. [...] avranno una portata generale»¹⁷, così che la (pretesa) norma derogatoria finirebbe per perdere quel carattere tipico della limitatezza, assumendo indirettamente effetti permanenti per tutti i cittadini, attuali e futuri¹⁸; ciò tuttavia non può portare a ritenere che nel nostro caso «il rapporto eccezione-regola [...] non spiega alcun rilievo»¹⁹ e che pertanto vi sarebbe un uso improprio del «concetto di deroga»²⁰.

Va, infatti, osservato che, nonostante la considerevole estensione, la fattispecie propria della disciplina straordinaria si porrebbe pur sempre (perlomeno da un punto di vista quantitativo) come un *minus* rispetto a quella dell’art.138, idonea a ricomprendere l’intero novero dei precetti costituzionali rivedibili; onde quanto a portata quest’ultima si attergerebbe a più generale rispetto all’altra.

Quanto poi al rilievo per cui le leggi di revisione approvate con il nuovo procedimento avrebbero una portata generale, che finirebbe per rifluire in qualche modo anche sulla legge-madre, indubbiandone la qualità di speciale, esso ci sembra acuto e non privo di interesse e tuttavia, per quanto qui rileva, affetto da una sorta di vizio prospettico. Invero, quella fra norma generale-norma speciale (e la sottesa regola-eccezione) è una relazione che corre fra termini che risultano fra loro raffrontabili guardando alle rispettive sfere di applicazione, in modo da coglierne il grado di reciproca interferenza. Si deve perciò far leva – come si fa, del resto, per accertare qualsiasi tipo di antinomia – sul (e considerare il) comune ambito di operatività delle norme poste a confronto e ciò anche qualora si abbia a trattare di norme sulla normazione²¹ che, pur non incidendo direttamente su

Roma, 2013.

¹⁴ La questione va qui assolutamente disgiunta da quella relativa alla revisionabilità dell’art. 138, cui, invece, la lega S. STAIANO, *Il Gattopardo estremista e l’innovatore paziente. Costituzionalisti e riforme nella crisi italiana*, in www.federalismi.it, 16/2013, 5 ss. Sul punto v. pure A. M. POGGI, *Le riforme costituzionali*, cit., § 2.

¹⁵ A. PACE, *Un procedimento “speciale derogatorio”*, cit., § 3.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ A. PACE, *Il metodo (sbagliato)*, cit., § 2.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ A. PACE, *Un procedimento “speciale derogatorio”*, cit., § 3.

²¹ Per le quali è stato esattamente osservato che la natura derogatoria non può essere profilata dal punto di vista dei destinatari, giacché esse si rivolgono «soltanto al Parlamento (diversamente quindi dalle norme “di” produzione che

rapporti intersoggettivi, sono rivolte a disciplinare la produzione di altre norme, che pure quei rapporti saranno chiamate a regolare. Nel nostro caso, quindi, è alla regolazione della revisione costituzionale che bisogna guardare per misurare la portata derogatoria della normativa di cui al disegno di legge n. 813.

Ebbene, se si assume la “revisione della Costituzione” come fattispecie astratta della previsione dell’art. 138 e si tiene conto che l’approvando disegno di legge costituzionale prescrive che il procedimento speciale di revisione della Costituzione trovi applicazione limitatamente ad ipotesi di modifiche da apportare agli articoli contenuti nei titoli I, II, III e V della Carta (cui si aggiunge, nel testo approvato in prima lettura dal Senato, l’eventualità di «modificazioni, strettamente connesse, ad altre disposizioni della Costituzione o di legge costituzionale» [art. 2, comma 2]²²), allora ci si accorge che la disciplina di cui si discute sottrae all’attuale art. 138 la sotto-fattispecie “revisione dei titoli I, II, III e V della seconda parte” per sottoporla alla disciplina speciale ivi contenuta.

E che sulla base di tutto questo si possa asserire che la normativa recata dal disegno di legge *de quo* abbia una valenza derogatoria rispetto all’attuale art. 138 della Costituzione mi pare ragionevole²³, come testimonia del resto il fatto che ove quella normativa (qualora entrasse in vigore) venisse meno – e prescindendo qui dalla sua dichiarata temporaneità – quella dell’art. 138 si riespanderebbe naturalmente riappropriandosi dello spazio transitoriamente sottrattole.

Peraltro, ad essere derogato non è solamente l’art. 138 Cost., ma anche l’art. 72²⁴, quarto comma, laddove prescrive il procedimento normale di approvazione per le leggi “in materia costituzionale ed elettorale”. Se, infatti, si tiene conto, da un verso, che la normativa qui in esame prevede l’istituzione di un Comitato bicamerale per le riforme, cui vanno assegnati non soltanto i progetti di legge di revisione negli ambiti sopra ricordati, ma anche «i conseguenti progetti di legge ordinaria concernenti i sistemi di elezione delle due Camere», «presentati alle Camere a decorrere dall’inizio della XVII legislatura e fino alla data di conclusione dei lavori»; dall’altro, che l’espressione “materia costituzionale”²⁵ è stata da una giurisprudenza oramai risalente (ma mai contraddetta) della Corte costituzionale come equivalente a “forma costituzionale”, allora ci si accorge che la regola di cui al quarto comma dell’art. 72 risulta evidentemente derogata.

Innanzitutto, per l’assenza nel procedimento di approvazione delle leggi oggetto del presente disegno di legge di una fase referente autonoma presso le due Camere, sostituita – come ho

si rivolgono alla generalità dei soggetti, come ad es. le norme dei titoli I, II, III e IV della Parte I della Costituzione relative ai diritti e ai doveri dei cittadini)», ma solamente «sotto il profilo [...] del contenuto precettivo» (v. A. PACE, *ult. op. e loc. citt.*).

²² Testo nel quale, peraltro, sparisce, al primo comma, il riferimento alle materie “della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo”. Su tale modifica v. le considerazioni di G. M. SALERNO, *Il disegno di legge costituzionale sull’istituzione del Comitato parlamentare*, cit.

²³ Ovviamente diversa dovrebbe essere la conclusione ove si ritenesse, con la dottrina qui presa in esame, che «la possibilità di modificare contemporaneamente (ancorché non contestualmente) 69 articoli non è consentita alla *lex generalis*, cioè all’art. 138» (A. PACE, *Un procedimento “speciale derogatorio”*, cit., § 3). Si tratta, tuttavia, di affermazione che si lega alla questione relativa alla possibilità di procedere a riforme costituzionali di tipo organico, sulla quale mi soffermo infra, al § 3.3.

²⁴ Come ricordato, da ultimo, esattamente da A. M. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni “ideologiche”*, in *rivistaaic.it*, 3/2013, § 1.

²⁵ Il riferimento va in particolare alla sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 1963; sul tema, *ex plurimis*, cfr. S. M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 204-205, cui si rinvia per i richiami alle differenti posizioni dottrinarie; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2009, 71 e segg.; ID., *La costituzione allo specchio: linguaggio e “materia” costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, 1999, 7 e segg.; P. PASSAGLIA, *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, II, Torino, 2006, 1397-1398.

già segnalato – dalla fase referente comune svolta dinanzi al Comitato bicamerale per le riforme. Ad essa, poi, si aggiungeva nella iniziale versione la (a mio avviso) ben più grave devianza costituita dalla previsione per cui, il Comitato, trascorso il termine di 4 mesi (sostituito da quello di 6 mesi nell'attuale versione approvata dal Senato) fissato per i suoi lavori, era chiamato a trasmettere comunque all'aula un progetto di legge fra quelli assegnati, anche qualora nel termine predetto non si fosse pervenuti all'approvazione (previsione, tuttavia, non più presente nel testo approvato dal Senato).

Certo, il fatto che la procedura straordinaria di revisione prefigurata nel disegno di legge abbia non solo un ambito di competenza delimitato, ma un *arco temporale di applicazione pre-determinato* – «I lavori parlamentari relativi ai progetti di legge costituzionale di cui all'articolo 2, comma 1, sono organizzati in modo tale da consentirne la conclusione entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale» (art. 4, comma 1) – farebbe pensare che quello ascrivibile al ddl in esame sia, a rigore, un effetto sospensivo dell'articolo 138 della Costituzione.

Invero, la compresenza di elementi propri di ambo le figure, potrebbe spingere a richiamare la formula di contaminazione della deroga-sospensione, secondo quanto suggerito da autorevolissima dottrina²⁶.

Quel che, tuttavia, rileva è che si tratta di una deroga-sospensione per “fattispecie singola”, anzi, trattandosi nella specie di normativa sulla normazione (costituzionale), per “processo normativo individuo”. L'art. 6 del disegno di legge n. 813 prevede infatti che il «procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai progetti di legge assegnati al Comitato nei termini di cui all'articolo 2, comma 3, nonché a quelli elaborati dal Comitato ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 2»; aggiungendosi poi, nel comma successivo, che per «la modificazione della legge o delle leggi costituzionali od ordinarie, approvate secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale, si osservano le norme previste dalla Costituzione»²⁷.

Questo è davvero un punto cruciale!

Ora, è abbastanza noto che non si tratti di una novità, poiché si sono già registrate in passato iniziative analoghe, cui ho fatto già cenno in apertura. E proprio in quelle occasioni non sono mancati autorevoli contributi dottrinari che hanno evidenziato i non lievi aspetti critici che caratterizzano operazioni di questo tipo²⁸.

A questo riguardo, sia consentita una notazione.

Il fatto del ricorrere di simili pronunciamenti critici in corrispondenza di processi di revisione in atto, rischia di esporre la dottrina all'accusa di eccesso di conservatorismo o, comunque, di aprioristica protezione della Carta costituzionale; accusa, alimentata da quel senso di frustrazione che (a torto o a ragione) sembra segnare il percorso delle riforme costituzionali nel nostro Paese. Insomma, la critica ad operazioni derogatorie della normativa sulla revisione

²⁶ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II.1. L'ordinamento costituzionale italiano. (le fonti normative)*, Padova, 1993, 194, che parla di sospensione “ove la deroga abbia carattere temporaneo”.

²⁷ Ravvisa, in proposito, un profilo di irragionevolezza della previsione *de qua* nel fatto che si delinea «un'opera di profonda revisione della Costituzione il cui prodotto, però, risulterebbe irrigidito dalle stesse, confermate, regole che oggi si pretende di scavalcare disinvoltamente», G. SERGES, *Notazioni minime a margine del progetto di istituzione del Comitato parlamentare per le riforme istituzionali*, in M. SICLARI (a cura di), *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, cit., 34

²⁸ Li ricorda compendiosamente M. SICLARI, *Una nuova deroga-sospensione*, cit., 17, in contrapposizione a quanto affermato in sede di audizione parlamentare relativa proprio al disegno di legge n. 813 dal prof. Francesco Saverio Marini, secondo il quale «non furono sollevate significative polemiche».

costituzionale rivelerebbe in realtà ben altro: il sentimento di diffidenza nutrito dai costituzionalisti nei confronti dello stesso processo di riforma costituzionale²⁹.

Ebbene, comunque la si pensi sul punto e fermo restando il fatto che il giurista non può (non deve) rimanere insensibile alle sollecitazioni dell'esperienza, io credo sia opportuno affrontare la questione seguendo una prospettiva metodologica nuova, che consenta di fronteggiarla prendendone al medesimo tempo (per dir così) le distanze. Si tratta di inserire la stessa in un contesto problematico di maggior respiro, legandola cioè al più vasto scenario della tematica relativa alla definizione dello statuto teorico della norma sulla normazione, in particolare sotto il profilo dell'esigenza della necessaria normatività *quoad substantiam* delle regole sulla produzione del diritto oggettivo.

Segnalo, a questo proposito, che per quest'ultime il problema della dissociazione fra forma e sostanza si pone in termini abbastanza peculiari, nel senso che, se ancor oggi si discute se e quali possano essere i limiti che può incontrare nel nostro ordinamento il processo di amministrativizzazione della legge in generale, a me sembra che nel campo in esame essi appaiono particolarmente stringenti.

Nell'ambito della meta-regolazione del diritto oggettivo, infatti, l'esigenza di assicurare *standard* e modelli di produzione normativa risulta particolarmente avvertita, in quanto strettamente connessa alla necessità di governare il processo di riproduzione ordinamentale. E' evidente che una regolazione per fatto normativo individuo si pone in diametrale contrasto con quest'esigenza, giacché, se ciascuna fonte potesse disciplinare a piacimento il proprio o l'altrui regime giuridico, liberamente derogando a quello generale di riferimento, la stessa possibilità di ricostruire un sistema (o complesso di sistemi) normativo(i) sarebbe revocata in dubbio.

In particolare, poi, sul versante – che è quello che ci interessa direttamente – della norme di qualificazione della fonte (categoria che aduna in sé le regole di confezionamento e definizione dei fatti produttivi) risulterebbe impossibile ragionare di tipi di atti o fatti normativi, come pure, per converso, di atipicità – che è pur sempre predicabile con riferimento a “tipologie” in parziale difformità; peraltro, sul fronte applicativo, il prestar continue deroghe *singulatim* a quelle norme finirebbe per rendere quest'ultime completamente ineffettive. Insomma, un universo atomistico e fondamentalmente anarchico, risultante di un processo di disarticolazione la cui inaccettabilità è persino inutile asserire³⁰.

In questa prospettiva, l'opposizione dottrinarica a processi di modifica derogatoria dell'art. 138 potrebbe trovare nuova linfa e fondamento ancor più convincente, proprio perché basata su di una opzione teorica molto solida, il cui orizzonte più ampio finirebbe peraltro per sgombrare il campo, neutralizzandola, da ogni possibile insinuazione.

A quanto detto si aggiunge poi un'altra considerazione che attiene propriamente alla natura costituzionale della disciplina, per la quale la contrarietà alla provvedimentalizzazione si arricchisce di un'ulteriore ragione.

Invero, ricorrere a livello del tessuto costituzionale a previsioni per fattispecie individua contraddice quella che appare come una sorta di logica di fondo che anima e di cui sono impresse le costituzioni del moderno Stato costituzionale. Mi riferisco alla valenza assiologica che le contraddistingue e che ne fa il luogo espressivo di valori che configurano – per usare una celebre

²⁹ E' la tesi sostenuta, da ultimo, da A. M. POGGI, *Le riforme costituzionali*, cit., spec. § 6 e già precedentemente prospettata in S. STAIANO, *Il Gattopardo estremista e l'innovatore paziente*, cit., §§ 1 e 9.

³⁰ Per qualche maggiore ragguaglio sia consentito rinviare alle considerazioni già svolte in P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in www.costituzionalismo.it (n. 3/2003).

espressione – l’“etica materiale”³¹ dell’ordinamento di riferimento; i quali valori trovano manifestazione e concreta traduzione attraverso gli enunciati di principio che contrassegnano il contenuto precettivo della Costituzione medesima. Orbene, è sin troppo evidente che la predetta carica valoriale veicolata essenzialmente dai principi costituzionali fa sì che la Costituzione si presenti “nel complesso” (piuttosto che nei singoli enunciati) sempre e necessariamente come *funzionalmente* “programmatica”, in quanto tesa a costantemente reclamare svolgimento nelle diurne dinamiche ordinarie che chiama ad indirizzarsi al generico obiettivo della piena realizzazione dei valori costituzionali in essa racchiusi, l’inesauribilità dei quali rende in questo senso l’implementazione una funzione continua e mai condotta a termine. E’ l’*innervamento* costituzionale dell’ordinamento.

Ne discende che la Costituzione in sé si configura ineluttabilmente come *fatto prospettico* e questo non già semplicemente per la ragione che essa ambisce a protendersi nel tempo, a durare, bensì perché essa richiede di *riempire di sé quel tempo*, tanto da potersi dire che il futuro della Costituzione è lo svelamento del futuro che è (*in nuce* racchiuso) *nella* Costituzione.

Ebbene, tutto questo è pensabile e possibile solo nella dimensione della non esauribilità che è propria dell’ordine normativo (anche nella sua massima rarefazione) e mai evidentemente potrebbe compiersi ove il tessuto prescrittivo costituzionale si affidasse a precetti puntuali destinati a consumarsi con l’applicazione al caso particolare che ne costituisce l’oggetto proprio ed esclusivo. Questi ultimi affrontano e si cimentano con fattispecie specifiche e non possono (né vogliono) fuoriuscire da esse. Risultano ancorati irrimediabilmente al *presente*; ne sono *prigionieri*, senza avere possibilità di futuro e proiettarsi al di fuori della congiuntura di immediato riferimento.

Per questo, bisogna essere particolarmente prudenti nel ricorso a prescrizioni costituzionali per fattispecie puntuale (il che, ad ogni modo, è sempre escluso laddove l’intervento riguardi l’ambito delle norme sulla normazione!)³².

³¹ L’espressione evidentemente è mutuata da M. Scheler (per il quale v. peculiarmente *Il formalismo nell’etica e l’etica materiale dei valori*, a cura di R. Guccinelli, Milano, 2013).

³² Quanto detto sin qui penso possa dare l’idea della non assimilabilità dell’ipotesi in esame ad altre in cui la Costituzione autorizza fonti non costituzionali a porre una disciplina in deroga a quella prevista nella Carta. Invero, i casi di decostituzionalizzazione in parola – dai disposti *ex artt.* 116, 122, comma 5, alle diverse eventualità contemplate dalle leggi costituzionali nn. 1 del 1999 e 2 del 2001 – i quali testimonierebbero il fatto che «le previsioni di derogabilità dell’art. 138 finalizzate alla modifica di norme costituzionali, sono già in realtà “interne” alla Costituzione» (così A. M. POGGI, *Le revisioni costituzionali*, cit., § 3), non risultano del tutto convincenti ai fini dell’analisi qui condotta. Innanzitutto, va tenuto conto del fatto 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”. In sostanza, si deroga all’art. 138 perché si vogliono rendere cedevoli o dispositive talune previsioni costituzionali (diverse dall’art. 138). E lo si fa per “beneficiare” di un maggior spazio di agibilità fonti esterne alla Costituzione, non per revisionare la Costituzione stessa. In questo secondo caso, invero – che è quello che ci occupa – 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 – come pure si dirà più oltre – 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, bisogna particolarmente sottolineare – secondo quanto s’è andato dicendo nel testo – che 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

Ciò tanto più se si tiene in conto del fatto che, se è indubitabilmente vero che la puntualità impedisce a simili precetti di produrre effetti giuridici che si spingano oltre la fattispecie concreta che ne è oggetto, nondimeno una capacità di eccedere da essa va riconosciuta e consiste nella idoneità ad assurgere, come dire, a “precedente”, fungendo da fattore di legittimazione della prassi di cui sono espressione³³.

E’ quanto è esattamente da noi accaduto, negli ultimi decenni, proprio con riguardo alla revisione costituzionale. E’ infatti indubbio che le due leggi costituzionali n. 1 del 1993 e del 1997, ancorché senza esito concreto, abbiano in qualche modo accreditato l’idea della possibilità di ricorrere ad una procedura in deroga all’art. 138 della Costituzione per provvedere ad una organica revisione della Carta³⁴, portando addirittura al convincimento che essa finisca per essere la via obbligata onde assicurare l’aggiornamento del nostro assetto costituzionale «per dare adeguata risposta alle diversificate istanze di rappresentanza e d’innovazione derivanti dal mutato scenario politico, sociale ed economico; per affrontare su solide basi le nuove sfide della competizione globale; dunque, per dare forma, sostanza e piena attuazione agli stessi principi fondamentali contenuti nella prima parte della Costituzione»³⁵; e di farlo secondo «una tempistica certa [...] in linea con le attese del Paese»³⁶. Quelle leggi costituzionali hanno quindi preparato la strada su cui s’è accomodato, pur con tutte le differenze rispetto a quei precedenti, anche il presente disegno di legge n. 813. E questo, nonostante la controfattualità dell’assunto di fondo, testimoniata, più ancora che dagli insuccessi di quelle leggi, dal fatto che, sia revisioni organiche – come quella dell’intero titolo V della seconda parte della Costituzione del 2001 – che modifiche in tempi assai contenuti – penso al recente intervento sull’art. 81 (nonché sugli artt. 97, 117 e 119) Cost., ai fini dell’introduzione del principio del pareggio di bilancio – sono state compiute utilizzando la procedura ordinaria *ex art.* 138.

Ma non basta. C’è ancora una considerazione osservazione da fare.

Se si guarda alla questione in esame, assumendo il diverso punto di vista del complessivo regime giuridico dell’atto-Costituzione o *rectius* dell’impatto che avrebbe su di esso l’entrata in vigore della nuova disciplina che introduce il prefigurato percorso alternativo per la revisione costituzionale, ci si accorgerebbe di un ulteriore aspetto problematico. Posto, infatti, che il “nuovo” art. 138 non si sostituisce al “vecchio”, ma lo affianca, il suo utilizzo essendo riservato ad alcuni ambiti di modifica della Carta, l’eventuale approvazione del disegno di legge in esame genererebbe la conseguenza per cui – ovviamente nell’arco temporale in cui va compiuto il programmato processo di riforma – saremmo transitoriamente in presenza di una sorta di “doppio binario” per la revisione della Costituzione, che potrebbe contemporaneamente compiersi secondo modalità procedurali diverse a seconda della collocazione all’interno del testo della disciplina da modificare.

Certo, si dirà, una asimmetria nella revisione non sarebbe un fenomeno ignoto alle costituzioni contemporanee.

di precarizzazione del tessuto normativo che, in quanto riguarda il processo normoriproduttivo, appare decisamente poco tollerabile, tanto più sul piano della revisione costituzionale.

³³ Cfr., sul punto, M. MANETTI, *Il valore (negativamente) esemplare*, cit., 138 che parla di «precedente pesante come un macigno [...] in grado di validare] le prassi illegittime del passato e prefigurandole come lecite, se non necessarie, per il futuro».

³⁴ Di «frintendimento ricorrente» parla, a riguardo, P. RIDOLA, *L’innovazione costituzionale*, cit., 72.

³⁵ Secondo quanto si legge nella relazione introduttiva al disegno di legge costituzionale in esame.

³⁶ *Ibidem*.

Non mancano, infatti, esempi di carte costituzionali che prevedono revisioni proceduralmente differenziate a seconda del tipo di impatto che la modifica ha sul testo³⁷.

Così come è noto il fatto che le costituzioni stesse sono per lo più caratterizzate – sotto il profilo che qui ci occupa – dalla interna disarmonia rappresentata dalla distinzione fra ciò che di esse risulta suscettibile di modifica e ciò che invece appare insuscettibile di esser mutato per la via propria del processo di revisione costituzionale.

Il fatto è però che, sia nell'una che nell'altra ipotesi, la difformità procedimentale trova giustificazione, oltre che in vincoli logici interni alla stessa nozione di revisione costituzionale, nel riconoscimento di una difformità qualitativa fra le norme costituzionali³⁸, la quale si lega in vario modo alla loro diseguale pregnanza assiologica³⁹, mentre nel caso che ci occupa – e la differenza non è di poco conto – non si rintraccia alcuna possibilità di ancorare (e giustificare) la diversità di percorso, né a (in forza di) motivi di ordine logico o concettuale, né a (in forza di) ragioni *quodammodo* basate su una diversa *qualitas* formale o sostanziale delle norme coinvolte. Anzi, che non vengano in campo in alcun modo canonici valutativi connessi alla natura della revisione o della normativa revisionanda è dimostrato *per tabulas* dal fatto che la stessa disciplina di modifica dei titoli I, II, III e V della seconda parte della Costituzione che venisse introdotta utilizzando il nuovo percorso alternativo sarebbe a sua volta suscettibile di modifica solo attraverso il procedimento “normale” di cui all'attuale art. 138 Cost.⁴⁰

³⁷ Si pensi a riguardo, in via del tutto esemplificativa, alla Costituzione austriaca (art. 44), a quella svizzera (art. 193) e a quella spagnola (art. 168). In una prospettiva *de iure condendo* v., in proposito, G. DE VERGOTTINI, *Intervento al Forum. Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, in *Riv. dir. cost.*, Torino, 2006, 242, il quale, sulla scorta delle ricordate esperienze straniere, prefigura l'ipotesi di prevedere, anche da noi, differenti procedimenti per la revisione costituzionale, «uno per gli emendamenti semplici, contingenti e specifici, monotematici, e uno per le revisioni che investono settori organici o comunque temi differenziati». Per una recente rassegna dei tentativi di revisione dell'art. 138 Cost., v. da ultimo V. SCIARABBA, *Riflessioni de iure condito*, cit., 15 ss.

³⁸ Come noto la dottrina costituzionalistica italiana e la stessa giurisprudenza costituzionale (cfr. sent. 1146 del 1988) ha progressivamente elaborato una teoria dei limiti materiali alla revisione costituzionale, incentrata sull'esistenza di taluni principi costituzionali supremi, assolutamente imm modificabili nel loro nucleo essenziale. Sul punto la letteratura è assai estesa; ci si limita a rinviare a: F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 2/1992, 1656 e segg.; ID., *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale ed i suoi possibili limiti*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, 2005, 616 e segg.; M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002; AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, a cura di S. GAMBINO - G. D'IGNAZIO, Milano, 2007. Per una posizione radicalmente critica v., per tutti, S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 84 ss.

³⁹ Che, del resto, anche la problematica della revisione totale sia da collegare, non soltanto a criteri dimensionali-quantitativi (totalità in senso formale), ma anche assiologico-qualitativi (totalità in senso materiale) è testimoniato sia esplicitamente dal diritto costituzionale positivo (v., ad esempio, ancora l'art. 168 della Costituzione spagnola), che soprattutto dalla riflessione dottrinale (cfr., in proposito, A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni* e S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale*, cit., ambo in A. CERVATI – S. P. PANUNZIO – P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale*, cit., risp. 35 ss., cui si rinvia anche per l'ulteriore questione del rapporto fra revisione totale e limiti alla revisione. Sulla revisione totale come riprova della non necessaria limitatezza del potere di revisione v., per tutti, S. M. CICCONE, *La revisione costituzionale*, Padova, 1972, 222 ss. e spec. 235).

⁴⁰ E' stato esattamente osservato, sul punto, che se «si è ritenuto, anche questa volta, di non proporre la modifica dell'art. 138, ciò vuol dire che il proponente (il Governo) riteneva l'art. 138 tuttora rispondente alle sue finalità istituzionali (quelle, cioè, di adeguare la Costituzione alle mutate esigenze storiche, sociali e politiche). Ma se questa era l'opinione del Governo, che bisogno c'era di derogarlo tanto più che la procedura del d.d.l. cost. n. 813 è più macchinosa di quella prevista dal 138?» (così A. PACE, *Il metodo (sbagliato)*, cit., § 3).

In sostanza, giuridicamente (ancorché non politicamente) a me sembra un'asimmetria del tutto arbitraria. Che poi si tratti di un'asimmetria "a tempo" attenua, ma non cancella assolutamente la problematicità in sé della prefigurata duplice via.

Peraltro, a voler esser rigorosi, nel caso di specie neppure potrebbe parlarsi di revisione dell'art. 138 operata dalla legge costituzionale che venisse eventualmente approvata. Il carattere derogatorio-sospensivo dell'intervento delineato nel ddl n. 813 sembrerebbe infatti opporsi a due qualità tipiche generalmente associate all'idea della revisione costituzionale: quella della stabilità della modifica (*rectius*: della astratta idoneità a produrla) e quello della testualità della stessa, che (ambo) rinviano in varia maniera a quell'esigenza di certezza che il regime giuridico proprio dell'atto apicale dell'ordinamento dovrebbe ragionevolmente reclamare per sé. Qui, invece, da un verso la modifica dell'art. 138 prospettata non è solo dichiaratamente temporanea, ma anche in certo qual senso – come già detto – persino *fugitiva*, perché destinata a non lasciare traccia alcuna sull'art. 138 del prossimo futuro. D'altra parte, la non testualità, che occulta – in parte e per un certo tempo – agli occhi del lettore della Carta lo stato sulle regole essenziali quali quelle sulla revisione (salvo ovviamente l'eventualità di un'annotazione che il curatore della pubblicazione del testo della Costituzione abbia avuto la bontà di apporre), non riesce a spiegarsi neppure alla luce di esigenze di rispetto del significato storico-politico del testo medesimo, come in occasione di un analogo intervento legislativo sulla nostra Costituzione operato all'inizio degli anni duemila⁴¹.

Insomma, ove il processo messo in atto dal Governo Letta avesse successo e si addivenisse all'approvazione della legge costituzionale, non si tratterebbe di legge "di revisione", ma di "altra legge costituzionale".

Senonché, se ciò è vero e se quindi di revisione non si tratterebbe, nondimeno attraverso questa "non revisione" si consentirebbe ad una revisione dei rammentati titoli della seconda parte della Carta. Di modo che, la transitorietà fuggevole si farebbe strumento di un'azione ad effetti permanenti e la normativa qui in esame, pur destinata a scomparire una volta esaurito il processo di riforma che esso intende innescare, la sua traccia duratura sarebbe in grado di lasciarla eccome sul contenuto precettivo della Carta costituzionale, ancorché non sul diretto oggetto del suo intervento⁴².

3. Vengo ora ad alcune questioni riguardanti taluni aspetti del procedimento di revisione definito dal ddl. n. 813, così da consentire all'analisi di entrare nello specifico e di saggiare con maggiore accuratezza e cognizione di causa alcuni nodi problematici della normativa in esame⁴³.

⁴¹ Il riferimento, in particolare, deve intendersi alla legge costituzionale n. 1 del 2002, di modifica della XIII^a disposizione transitoria e finale, su cui volendo, proprio per l'aspetto che qui interessa, v. P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in www.rivistaaic.it, 1/2013, 5 e ss.

⁴² L'osservazione è, ancora, di A. PACE, *op. ult. cit.*, § 2.

⁴³ Sul procedimento di revisione prefigurato dal disegno di legge costituzionale n. 813 possono vedersi: M. DOGLIANI – F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare*, in www.rivistaaic.it, 2/2013; A. ANZON DEMMING, *La nuova strada per le riforme: non illegittima, ma rischiosa*, in www.rivistaaic.it, 3/2013; G. M. SALERNO, *Il disegno di legge costituzionale sull'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali e elettorali: spunti per alcune riflessioni preliminari*, cit.; A. PACE, *Un procedimento "speciale derogatorio", "straordinario", "in rottura della Costituzione" e anche illegittimo*, cit.; P. CARETTI, *L'ennesimo "revival" della Grande Riforma costituzionale in funzione palingenetica*, in www.costituzionalismo.it, 1/2013; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, rist. 2013, 274 e segg.

3.1. Una prima notazione che viene da fare attiene alla fase che si è appena conclusa: quella cioè della Commissione di esperti per le riforme costituzionali composta da trentadue membri (alla quale si aggiunge un comitato di sette componenti per la redazione del rapporto finale, per un totale di quarantadue)⁴⁴, di cui al comunicato del Governo del 4 giugno scorso⁴⁵, alla quale è stato assegnato – come si sa – il compito di affiancare il Governo nel corso del percorso speciale di revisione e di redigere un rapporto finale sulle riforme costituzionali che, oltre che allo stesso Governo, sarà poi trasmesso alle Camere nel prossimo mese di ottobre.

Ebbene, nonostante l'evidente funzionalizzazione (e finalizzazione) dell'attività della Commissione al processo di riforma, a scorrere il testo del ddl. n. 813 ci si accorge che manca qualsivoglia (anche indiretto) richiamo ai compiti e al lavoro della stessa. In particolare, si registra l'assenza di un nesso funzionale specifico, come evidenziato dalla previsione che assegna al Comitato parlamentare per le riforme tutti i progetti di revisione costituzionale nelle materie di sua competenza «presentati alle Camere a decorrere dall'inizio della XVII legislatura e fino alla data di conclusione dei suoi lavori», cioè a dire sia prima che dopo l'attività svolta dalla Commissione dei 42. Ne consegue che la Commissione *de qua*, almeno *per tabulas*, non si presenta, né come esclusivo, né come privilegiato “suggeritore” del legislatore di revisione, il suo risultando, a conti fatti, come un contributo fra altri possibili.

Certo è vero che, nel suo ruolo di organo ausiliario del Governo, una volta che la proposta di riforma da essa elaborata fosse fatta propria da quest'ultimo, si trasformerebbe in iniziativa del Governo, con tutto ciò che ne consegue in termini di maggior forza rispetto alle iniziative di altra provenienza. Non bisogna, tuttavia, trascurare il fatto che l'atto conclusivo dell'attività della Commissione sia – a quanto risulta – una relazione, senza la redazione di un vero e proprio articolato legislativo, onde per poter giungere a quest'ultimo esito sarà comunque necessaria un'opera di traduzione in testo normativo da parte dell'Esecutivo, con tutti i margini di elaborazione che una simile operazione comporta.

Insomma, dal coinvolgimento diretto degli esperti nel procedimento di revisione, prefigurato dai saggi nominati dal Presidente della Repubblica Napolitano, si è passati – almeno a quanto appare dagli indici formali – più che ad una collocazione del contributo dei tecnici in una fase pre-procedimentale⁴⁶, addirittura ad una certa qual estraneazione.

3.2. Un secondo – e più significativo – ordine di riflessioni può essere svolto a partire dall'affermazione contenuta nella relazione illustrativa del disegno di legge, secondo cui il «percorso delineato appare nella sostanza pienamente rispettoso dello spirito del Costituente nel definire, all'art. 138, l'*iter* di revisione costituzionale» (sottolineandosi peraltro, in diversi passaggi, che la specialità della procedura presenterebbe scostamenti molto meno significativi di quelli introdotti da precedenti modifiche derogatorie all'art. 138 Cost.⁴⁷).

⁴⁴ Per alcune considerazioni in proposito v. M. DOGLIANI- F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale*, cit., § 3.

⁴⁵ Osserva A. ANZON DEMMING, *La nuova strada*, cit., § 2, che la «Commissione non è istituita dal DDL n. 813, ma da atti formali di nomina dei suoi membri», i quali tuttavia «non risultano reperibili», essendone data notizia «solo in comunicati stampa della Presidenza del Consiglio»

⁴⁶ Sulla evoluzione del ruolo degli esperti nel processo di riforma costituzionale che si è avuta nel percorso che ha preceduto l'elaborazione del disegno di legge in esame v., da ultimo, M. DOGLIANI – F. PALLANTE *Sull'attuale forma del procedimento*, cit., §§ 2 e 3.

⁴⁷ Di maggiore attenzione al rispetto dei «tratti essenziali del procedimento ordinario di revisione costituzionale» parla, ad esempio, P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale tra indirizzo politico ed emergenza costituzionale*, in M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del Comitato*, cit., 67. Sulla medesima falsariga v. altresì A. ANZON, DEMMING,

Ora, se è vero che il giudizio circa la consonanza e l'effettiva idoneità della nuova procedura di revisione a restare nel solco tracciato dal Costituente può risentire di valutazioni di carattere politico⁴⁸, credo tuttavia che l'analisi del testo del ddl n. 813 possa fornire più di qualche elemento utile per la valutazione.

Un primo aspetto importante riguarda la delicata relazione tra fattore temporale e decisione sulla revisione⁴⁹, che nel percorso definito dal disegno di legge risulta, a mio avviso, improntata ad una logica diametralmente opposta a quella del Costituente. Difatti, mentre nell'attuale e vigente art. 138 il tempo ai fini della decisione sulla revisione appare utilizzato in funzione di *ponderazione*⁵⁰, mercé la previsione di un *termine minimo* – il lasso di non meno di tre mesi fra le due deliberazioni camerali – nella procedura che si vorrebbe introdurre, invece, il ruolo è di fattore di *sollecitazione*, espresso attraverso la predisposizione di una serie (questa volta) di *termini massimi* – «La prima riunione del Comitato ha luogo non oltre i dieci giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale» (art. 1, comma 3); «[...] il Comitato, entro sei mesi dalla data della sua prima seduta, trasmette ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale esaminati in sede referente, corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza [...]» (art. 4, comma 2); «In prima deliberazione, l'Assemblea della Camera che procede per prima all'iscrizione del progetto di legge costituzionale all'ordine del giorno ne conclude l'esame nei tre mesi successivi alla data della trasmissione di cui al comma 2. Il progetto di legge approvato è trasmesso all'altra Camera, che ne conclude l'esame entro i successivi tre mesi [...]» (art. 4, comma 3); «I lavori parlamentari relativi ai progetti di legge costituzionale di cui all'articolo 2, comma 1, sono organizzati in modo tale da consentirne la conclusione entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale» (art. 4, comma 1).

Quel che si registra, quindi, è una sostituzione del *non meno* con il *non oltre*, segno del passaggio dalla (originaria) preoccupazione di assicurare alle Camere tutto il tempo necessario a riflettere sulla opportunità e sulla concreta definizione della modifica costituzionale, all'(attuale) esigenza di circoscrivere il tempo della determinazione parlamentare: dal dare tempo alla decisione

La nuova via delle riforme, cit., § 1; S. STAIANO, *La revisione costituzionale come volontà inerte e rappresentazione di sé*, in M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del Comitato*, cit., 81.

⁴⁸ Come ricordano ancora M. DOGLIANI - F. PALLANTE, *Sull'attuale*, cit., § 6.

⁴⁹ Sul rapporto tra fattore temporale e procedura di revisione costituzionale *ex art. 138 Cost.* cfr. G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (A proposito della "soluzione Alfonso Tesauro")*, in astridonline.it (2010); in una prospettiva teorico-generale utili indicazioni sul rapporto tra fattore temporale e Costituzione in L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009, spec. 93 ss.

⁵⁰ Cfr. analogamente G. AZZARITI, *Tra crisi economica e scambio politico. La fretta e la furia di una riforma della Costituzione*, in M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del Comitato*, cit., 96 ss. Di "attenuazione delle garanzie predisposte dall'art. 138" parla P. CARETTI, *L'ennesimo "revival"*, cit., 6, il quale aggiunge che la «revisione della Costituzione non è affatto una questione "ordinaria" e il Parlamento deve avere tutto il tempo per affrontarla con la necessaria distensione, anche per consentire a chi sta fuori delle aule parlamentari di farsi un'idea di quanto si intende fare, delle prospettive che si aprono, delle conseguenze che certe modifiche sono in grado di produrre soprattutto in futuro (di nuovo vale il richiamo alla ratio dell'art.138 Cost.)». Adesivamente, sul punto, M. MANETTI, *Il valore (negativamente) esemplare del percorso prescelto per le riforme costituzionali*, in M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del Comitato*, cit., 133. Di diverso avviso S. STAIANO, *Il Gattopardo estremista*, cit., 8-9, secondo cui "il contingentamento dei tempi di decisione e l'accorciamento dei tempi "di raffreddamento" non sono, in sé, un fattore di disarticolazione del modello costituzionale, se non sono condotti oltre la soglia della eccessiva compressione del ruolo parlamentare nel processo di revisione. E, nella specie, non si è a tanto".

al decidere sul tempo della stessa⁵¹. Senza dire che anche l'unico termine minimo – quello tra le due deliberazioni di ciascuna Camera – è ridotto da tre mesi a quarantacinque giorni; tempo, sia detto *par incidens*, inferiore a quello – due mesi – richiesto dall'art 123 della Costituzione per l'approvazione di uno statuto di una Regione ad autonomia ordinaria!).

Il mutamento di prospettiva è di tutta evidenza.

Sembra, peraltro, così formalizzarsi sul piano delle modifiche costituzionali quella logica dell'emergenza che ha ormai da tempo assunto un ruolo dominante nelle dinamiche dell'indirizzo politico e della stessa forma di governo⁵² e che aveva già conquistato anche il campo della revisione costituzionale in occasione della recente approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 in tema di introduzione del principio del pareggio di bilancio, i cui tempi rapidissimi – come già accennato in precedenza – hanno oltretutto dimostrato la non incompatibilità fra esigenze di rapidità della decisione e procedimento *ex art. 138*⁵³. Pare quasi che l'intera procedura speciale sia stata disegnata all'insegna dello slogan di stampo – direi – dromocratico⁵⁴: far presto è già far bene!

Ma, al di là delle pur rilevanti implicazioni di fondo, si pongono anche questioni di carattere pratico connesse al concreto svolgersi dell'andamento procedimentale che, a mio parere, non si possono trascurare.

La domanda da porsi, a riguardo, è innanzitutto questa: quale valore assegnare (o natura riconoscere) ai predetti termini massimi? Si tratta di qualificarli – per usare una terminologia che ha oggi perso parte della sua significanza – come ordinatori o piuttosto perentori? Il che significa, in definitiva, indagare quali conseguenze andrebbero ascritte alla inutile scadenza degli stessi.

Problema di non poco conto.

Prendiamo, ad esempio, il termine finale di diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge costituzionale in deroga all'art. 138 per concludere i lavori parlamentari per la riforma parziale della Costituzione. Cosa accadrebbe laddove il procedimento speciale non trovasse il suo compimento nell'arco temporale prescritto? Si dovrebbe pensare ad un "giuridico" nulla di fatto, quasi immaginando una sorta di proroga tacita in attesa della conclusione, dovendosi ipotizzare conseguenze semmai solo sul piano politico-istituzionale⁵⁵; oppure bisognerebbe riconoscere alla

⁵¹ Con la consueta profondità di scenario, F. RIMOLI, *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali (ed elettorali)*, in M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del Comitato*, cit., 111, osserva che la questione in esame si inquadra in una tendenza di fondo delle democrazie contemporanee alle prese con la «società globale, dominata dalle matrici comunicative anonime dei mercati e delle altre forme mediatiche, altera la percezione stessa del tempo negli operatori di ogni settore, e impone decisioni sempre più rapide e automatiche: il che si contrappone frontalmente alla dimensione discorsiva e deliberativa che il pluralismo dovrebbe perseguire».

⁵² V., in proposito, le considerazioni svolte da P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale*, cit., 68 ss. che rileva una certa analogia con la situazione che portò alla nascita della V Repubblica in Francia nel 1958. Preoccupati rilievi circa il rapporto fra emergenza economica e processo di innovazione costituzionale possono leggersi in G. AZZARITI, *Tra crisi economica e scambio politico*, cit., 93-94.

⁵³ Come osserva giustamente M. SICLARI, *Una nuova deroga-sospensione dell'art. 138 Cost.*, in M. SICLARI (a cura di), *L'Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, cit., 15. Analogo accenno in S. STAIANO, *La revisione costituzionale come volontà inerte*, cit., 90 e A. MUSUMECI, *Primi rilievi sul disegno di legge costituzionale n. 813 del 2013*, *ivi*, 144.

⁵⁴ Per usare l'espressione cara all'urbanista-filosofo Paul Virillio, (del quale v., in particolare, *Vitesse et politique: essai de dromologie*, Paris, 1977 [trad. it.: *Velocità e politica: saggio di dromologia*, Milano, 1981]), che delinea la stretta relazione oggi esistente fra velocità e potere.

⁵⁵ Osserva S. STAIANO, *Il Gattopardo*, cit., 9, la "inosservanza dei termini intermedi e, soprattutto, del termine finale di deliberazione, fissato in diciotto mesi, potrebbe implicare la sanzione politica delle dimissioni del Governo e, presumibilmente ma non certamente, dello scioglimento anticipato delle Camere (ciò che il Governo ha già minacciato). Ma si può rilevare che siffatta sanzione non è modulabile sull'entità della violazione (si pensi al caso del rispetto

scadenza un effetto decadenziale o di regresso del procedimento legislativo alla fase iniziale, con la riattivazione dell'ordinario *iter ex art. 138 Cost.*?⁵⁶

Invero, il comma 1 dell'art. 4 del ddl. n. 813, per come fraseggiato, farebbe inclinare per la prima interpretazione, dato il carattere abbastanza *soft* della formulazione. Resta, tuttavia, il fatto che in questo modo a farne le spese è proprio quella funzione sollecitatoria della decisione che ispira questo, come gli altri termini massimi inseriti nel testo⁵⁷.

Diversamente, nelle altre disposizioni che prevedono termini massimi intermedi, prima richiamate, l'uso del presente indicativo dà agli enunciati un carattere di maggiore perentorietà. Ed allora torna la domanda: *quid iuris* in caso di non rispetto?

Delicati problemi paiono porsi soprattutto per il termine trimestrale assegnato a ciascuna Camera per l'approvazione in sede di prima deliberazione, di cui al comma 3 dell'art. 4. Ebbene, ipotizziamo che dopo la deliberazione da parte della Camera investita per prima si passi all'altra Camera e che questa, pur con le limitazioni poste al potere di emendamento parlamentare in Assemblea, introduca modifiche al testo già approvato. Che cosa fare? E' evidente che, laddove si assegnasse al termine *de quo* il carattere di inderogabilità, ci troveremmo in una situazione di singolare irrisolutezza, non avendo la prima Camera più tempo a disposizione per intervenire sulle parti modificate. Insomma, saremmo dinanzi ad una proposta di revisione costituzionale approvata in un testo irrimediabilmente difforme da parte delle due Camere. Né ovviamente, allo scopo di evitare l'*impasse*, si potrebbe arrivare ad attribuire al testo "secondo" la capacità di imporsi nel residuo cammino del procedimento di approvazione, stante l'irreparabile (e assolutamente inammissibile) pregiudizio che ne conseguirebbe al principio di parità funzionale fra i due rami del Parlamento⁵⁸.

Ed allora, l'unica soluzione pensabile sarebbe quella di una riapertura del termine per la prima Camera che avrebbe di nuovo a disposizione il lasso di tempo trimestrale per far convergere la propria volontà deliberativa. E' chiaro, però, che nulla potrebbe escludere un'ulteriore navette in caso di modifica della modifica. La conseguenza che ne discenderebbe è, da un verso, la perdita di senso del ricorso alla previsione di un termine massimo; dall'altro, che il complessivo "cronoprogramma" delle riforme finirebbe per saltare.

3.3. Un secondo punto sul quale vorrei soffermarmi è quello relativo alla previsione dei requisiti di omogeneità ed autonomia contenutistica, nonché di coerenza sistematica, dei singoli

puntuale dei termini intermedi e al lieve sforamento del termine finale, o al prodursi di condizioni parlamentari che prolunghino utilmente il dibattito, nel comune consenso) e potenzialmente sproporzionata, quindi non facilmente applicabile (sicché si potrebbero forse nutrire dubbi sull'idoneità del procedimento allo scopo enunciato e dunque sulla compatibilità di esso con il principio di razionalità-ragionevolezza ricavabile dall'art. 3 Cost., se non fosse che l'evento disfunzionale deriverebbe da una circostanza – la sanzione per l'inutile decorrenza del termine – di mero fatto, non contemplata come fattispecie normativa, rendendo puramente ipotetica la lesione della Costituzione). Non v'è dunque aggressione al «nucleo duro» dell'art. 138 Cost.».

⁵⁶ Analoga suggestione, sempre in forma dilemmatica, in F. RIMOLI, *L'istituzione del Comitato parlamentare*, cit., 117.

⁵⁷ Ritiene che i «vincoli, definiti nel d.d.l. costituzionale in modo alquanto sintetico, potrebbero assumere anche il ruolo di parametri di costituzionalità in un eventuale sindacato che ne dovesse scaturire in futuro nei riguardi delle leggi costituzionali approvate secondo la procedura derogatoria in oggetto», G. M. SALERNO, *Il disegno di legge costituzionale sull'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali e elettorali*, cit., 6.

⁵⁸ Di abolizione del bicameralismo, «senza aspettare che le future leggi-figlie lo cancellino o lo modifichino» discorre M. MANETTI, *Il valore (negativamente) esemplare*, cit., 135. Analogamente, che «la prima – affrettata – lettura sarà anche l'ultima» ritiene G. AZZARITI, *tra crisi economica e scambio politico*, cit., 98.

progetti di legge di revisione da approvarsi da parte delle Camere (art. 4, comma 2). Con particolare riguardo alla *qualitas* della omogeneità, il legislatore sembrerebbe effettivamente salvaguardare quella che per buona parte della dottrina parrebbe una caratteristica intrinseca all'intervento di revisione costituzionale.

Ma le cose, a mio personale parere, non stanno proprio così.

Come già in altre occasioni mi è capitato di osservare⁵⁹, il requisito della omogeneità della legge di revisione, elaborato soprattutto con riferimento ad ipotesi di revisioni organiche della Carta, pur se dotato di un qualche pregio sul piano dell'opportunità, non pare davvero esibire il carattere della necessarietà⁶⁰. Immaginarlo come implicito ed immanente al procedimento dell'art. 138, senza suffragare l'asserzione con qualche elemento di prova o facendo leva su di una *intentio* dei padri costituenti che non risulta trasfusa nella previsione medesima, ha un po' il sapore di un'opzione fondamentalmente ideologica o politicamente orientata.

Il tentativo, poi, di assimilare l'intervento di revisione ad un'operazione "in emendamento" del testo della Costituzione per trarvi la necessità che la modifica apportata alla Carta dalla legge *ex art.* 138 sia vincolata al rispetto del limite proprio dell'emendamento parlamentare⁶¹, neppure risulta persuasivo, non foss'altro che per il motivo secondo il quale l'emendamento apportato al testo della Carta costituzionale è opera di un autonomo atto legislativo e non si colloca all'interno del procedimento elaborativo del testo normativo che si vuole modificare; onde far valere anche per l'"emendazione *ab extra*" i limiti logici e giuridici (ahimè, sappiamo quanto oltretutto permeabili) che valgono per quella "*ab intra*" non sembra convincente.

Come pure non conclusivo appare l'argomento, vieppiù utilizzato in dottrina⁶², che vuole agganciato il limite in parola con il requisito della necessaria omogeneità del quesito referendario. Quest'ultima, come noto, è nozione a suo tempo elaborata con riferimento alla richiesta di *referendum* abrogativo dalla Corte costituzionale (sent. n. 16 del 1978), che l'ha individuata nella

⁵⁹ Da ultimo, v. P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del terzo millennio*, cit., § 7, cui si rinvia per più compiute considerazioni.

⁶⁰ Del resto, come è stato acutamente rilevato in dottrina (S. P. PANUNZIO, *La via e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A. CERVATI – S. P. PANUNZIO – P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale*, cit., 161-162) è la stessa Costituzione a mostrarci che il binomio omogeneità-referendum sia tutt'altro che inscindibile, laddove contempla la previsione dell'eventuale *referendum* popolare cui sottoporre gli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria (art. 123, comma 6); *referendum* la cui non omogeneità è *in re ipsa*. Ciò, peraltro, nell'ambito di un percorso approvativo che riecheggia da più parti proprio la previsione dell'art. 138 della Costituzione. Per una confutazione delle obiezioni mosse alla posizione di Panunzio, sia consentito ancora un rinvio a P. CARNEVALE, *op. e loc. ultt. citt.*; sul fatto che l'omogeneità non sia un requisito necessario del quesito oggetto del referendum costituzionale si veda anche G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, op. cit., 188 e segg.

⁶¹ Cfr. G. FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, 1453, il quale asserisce in particolare che la legge di revisione "ovviamente può riguardare più disposizioni, più articoli, a condizione però che riguardino un solo oggetto, un solo istituto".

⁶² A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXXI, 1991, 2; ID., voce *Revisione costituzionale*, cit., Aggiornamento, 2000, 6; A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 107, 1995, 14 segg.; ID., *Un procedimento "speciale derogatorio", "straordinario", "in rottura della Costituzione*, cit., A. PIZZORUSSO, *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, in E. RIPEPE e R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Torino, 1995, 10; R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1995, 281; M. DOGLIANI, *Potere costituente e potere costituito*, in *Alternative*, 1996, n. 4, 65 s.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, Bologna, 1996, 164; R. CALVANO, *L'omogeneità del quesito nel referendum costituzionale ex art.4, legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Giur. cost.*, 1997, spec. 418; M. VOLPI, voce *Referendum (dir. cost.)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 516; V. ANGIOLINI, voce *Revisione costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, Torino, 1997, 312.

esigenza dell'esistenza di "una matrice razionalmente unitaria" della normativa oggetto del *petitum* ablatorio, cioè a dire di un comune principio ispiratore in grado di svolgere la funzione di fattore unificante della stessa, in modo da assicurare all'elettore la necessaria consapevolezza della scelta e quindi la libertà di voto (art. 48 Cost.).

L'omogeneità è quindi elemento identitario essenziale del *thema decidendum*, perché consente di identificare l'oggetto stesso su cui il corpo elettorale è chiamato ad esprimersi, la cui assenza si traduce senza residuo alcuno in pregiudizio di quella medesima possibilità di espressione.

Le cose stanno assai diversamente nel caso del *referendum ex art. 138 Cost.*, in cui l'elettore è chiamato a valutare l'opportunità di una determinata riforma costituzionale⁶³.

Invero, per il *referendum* abrogativo la scelta è formalmente tra il mantenimento o l'eliminazione di una certa disciplina, cioè, in sostanza, tra la legge e il suo venir meno; onde, la possibilità di individuare, in assenza di una relazione di tipo formale, l'oggetto normativo del quesito intorno ad un termine di riferimento unificante, che lo definisca obiettivamente, diventa di cruciale importanza – come visto – perché ne va della identificazione stessa dell'oggetto del decidere e, quindi, della capacità stessa di decidere alcunché (voglio o non voglio mantenere cosa?).

Il dilemma, invece, cui si è posti dinanzi nel caso del *referendum* previsto nel procedimento di revisione costituzionale è di tutt'altro tipo: non si tratta di volere o non volere una certa disciplina (quella recata dalla legge di revisione) in sé e per sé considerata; bensì di scegliere se il mutamento costituzionale proposto sia meglio o peggio rispetto all'assetto normativo preesistente. La domanda in cui sostanzia il quesito può quindi essere espressa nei seguenti termini: volete la Costituzione che c'è o la sua novella? L'opzione, perciò, non verte più su *un* oggetto normativo e non è più tra il suo permanere e la sua eliminazione; bensì riguarda *due normative in competizione* – quella costituzionale in essere e quella che eventualmente verrà a sostituirla – poste in raffronto fra loro.

Ed allora, se questo è, la scelta che l'elettore è chiamato a svolgere è di tipo comparativo, di ponderazione tra i *pro* e i *contra* delle due discipline, di valutazione nel complesso dei "costi" e dei "benefici" della revisione rispetto al revisionato, per arrivare, poi, a preferire il vecchio assetto al nuovo o viceversa. E' in questa contrapposizione che si risolve, senza residui, la definizione del senso e della portata della scelta referendaria – la sua «omogeneità» se si vuole – la cui identificazione, senza più richiedere quella previa (autonoma) determinazione dell'oggetto normativo che, nel *referendum* abrogativo, costituisce la materia esclusiva del prendere o lasciare prospettato all'elettore, è frutto del reciproco e parallelo riflettersi, l'una nell'altra, fra le due opzioni normative in alternativa fra loro⁶⁴. Insomma, il popolo nel *referendum ex art. 138 Cost.* non

⁶³ Particolarmente utile, a riguardo, è il richiamo del noto passo della pronuncia del 1978 in cui la Corte esplicita il fondamento costituzionale del requisito della omogeneità, asserendo che a fronte di quesiti disomogenei, sia «che i cittadini siano convinti dell'opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all'abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare "no", in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate (e vedendosi impedita la possibilità di proporre in questo senso ulteriori *referendum*, prima che siano trascorsi almeno cinque anni, data la *preclusione* disposta dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970): appare evidente come i risultati dell'esperimento referendario ne vengano falsati alla radice, per l'unico motivo che *referendum* diversi - e per se stessi ammissibili - sono stati conglobati a forza entro un solo contesto» (Corte cost., sent. n. 16 del 1978, punto 5 del *cons. in dir.*).

⁶⁴ In termini non dissimili v. A. PERTICI, *Il giudizio delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, 197.

è tecnicamente chiamato a (dis)volere qualcosa, bensì ad esprimere il proprio gradimento su qualcosa in relazione (solo ed esclusivamente) a qualcos'altro.

Non solo, non va neppure trascurato il fatto che la disomogeneità della richiesta di *referendum* abrogativo è stata sin dall'inizio pensata e configurata dal giudice costituzionale come vizio del *confezionamento* del quesito, in cui incorrono i promotori per aver assemblato (coartato) in un medesimo *petitum* disposti fra loro privi di un comune principio informatore, id est la matrice razionalmente unitaria. E' un errore di costruzione della domanda posta all'elettore che la Corte sanziona con la declaratoria di inammissibilità. Ciò è tanto più vero, se si tiene conto del fatto che la Corte stessa non ha mai dichiarato l'inammissibilità di richieste abrogative aventi ad oggetto un'intera legge, per le quali l'addebito di un cattivo assemblaggio del materiale normativo non sarebbe ascrivibile a carico dei promotori. In questo senso, la disciplina che il legislatore ha giudicato razionale far confluire in un medesimo contenitore formale rende automaticamente omogeneo il *referendum* che voglia eliminarla: l'omogeneità della legge rifluisce e si trasforma automaticamente nell'omogeneità del quesito ablatorio che l'assume ad oggetto.

Ebbene, tutto questo è inconcepibile per il *referendum* costituzionale il cui *petitum* non è in alcun modo definito dai promotori, trattandosi di domanda – «Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo ... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?» (art. 16, l. n. 352 del 1970) – coattivamente circoscritta alla legge costituzionale approvata.. Muovere un'accusa di mal confezionamento ai promotori sarebbe pertanto impossibile.

Ne consegue che, sostenere la disomogeneità della riforma costituzionale come causa della disomogeneità del quesito referendario che eventualmente la prendesse ad oggetto – e per questo giudicarla inammissibile – significa muoversi in una logica che è tutta opposta a quella da cui origina il requisito della omogeneità della richiesta referendaria nel caso dell'istituto *ex art. 75 Cost.*, per il quale, quel che il legislatore ha deciso convogliare unitariamente in una legge è *per definitionem* unitario ed omogeneo anche per il popolo.

In conclusione, la prefigurata osmosi fra *referendum* abrogativo e *referendum* costituzionale sotto il profilo in esame suscita più di una perplessità⁶⁵.

Certo, si potrebbe tuttavia sostenere che, seppur non richiesto, né necessario, il requisito della omogeneità della legge di revisione, ove imposto, non avrebbe controindicazioni particolari. In pratica, sarebbe un surplus che non pregiudicherebbe la funzione di revisione costituzionale, costringendola semmai in operazioni circoscritte e perimetrare.

Il problema, però, è proprio qui: laddove, infatti, l'intervento di modifica non sia di tipo "chirurgico", ma si tratti di prefigurare una riforma organica, come questo potrebbe coniugarsi con il rispetto della omogeneità contenutistica?

La risposta che simili operazioni di revisione costituzionale sarebbero *tout-court* precluse troverebbe evidente smentita nel fatto che l'organicità, qualora si voglia intervenire, ad esempio – come nel caso in esame – sulla forma di governo, finisce per divenire, più che una scelta, una esigenza ineludibile, stante la trasversalità dell'impatto sul testo costituzionale, il cui raggio

⁶⁵ Sul punto, v. per tempo S. BARTOLE, *Conferme e novità nella giurisprudenza costituzionale in materia di referendum*, in *Giur. cost.*, I, 1978, 177-178 e, in tempi più recenti, A. BALDASSARRE, *Intervento nel Forum Le riforme costituzionali dopo il referendum del 25-26 giugno 2006*, cit., 238-240; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, op. cit., 112 e segg.

d'azione non può essere limitato ad un articolo, ad una sezione, ad un titolo o ad altra partizione dello stesso contenutisticamente omogenea⁶⁶.

Ed allora?

Si potrebbe pensare ad una parcellizzazione, ad un frazionamento dell'intervento riformatore attraverso una pluralità congiunta di interventi di modifica. E' la soluzione evidentemente adombrata nel testo in esame, ove si parla di omogeneità di «ciascun progetto di legge» (art. 4, comma 2) e si usa il plurale «progetti di legge costituzionale» esaminati o adottati dalle Camere. Sennonché, proprio la soluzione appena prospettata mostra quello che è il lato più problematico della questione in esame, svelando la contraddittorietà della tesi della necessaria omogeneità della legge di revisione costituzionale.

Difatti, sezionare la riforma organica in più riforme parziali internamente “omogenee” rischia di mettere in pericolo il carattere complessivo della stessa riforma costituzionale, stante il fatto che potrebbe verificarsi l'evenienza per cui alcune delle leggi di revisione approvate, facenti parte – come dei tasselli di un unico mosaico – dell'operazione globale di revisione, ove sottoposte a *referendum*, ne escano rigettate dal corpo elettorale. Si pensi, ad esempio, all'eventualità per cui vengano approvate dal popolo le modifiche relative alla disciplina riguardante il Presidente della Repubblica e il Parlamento, ma non quelle riguardanti il Governo. E' sin troppo evidente che, in tal caso, non si avrebbe tanto una parziale approvazione della riforma costituzionale, quanto piuttosto la complessiva perdita di significato di quest'ultima che, depurata di quella parte, ne uscirebbe irrimediabilmente disarmonica. In tal modo, a subire gli effetti del giudizio popolare sarebbe non solo la parte effettivamente bocciata dal popolo, ma anche quella approvata (o non sottoposta a *referendum*). Con buona pace proprio del principio della libertà(-consapevolezza) del voto.

Insomma, un bel pasticcio⁶⁷.

Del resto, l'esigenza di una armonia interna al pluriarticolato intervento di revisione, oltre che logica, è tenuta presente dallo stesso legislatore costituzionale, laddove prevede nello stesso comma, accanto alla omogeneità contenutistica di ciascun progetto di legge di revisione, anche il requisito della coerenza «dal punto di vista sistematico» (art. 4, comma 2). Ebbene, secondo quanto si è appena osservato, c'è il serio rischio che la coerenza presidiata “a monte” risulti vanificata “a valle” e che quindi i due requisiti risultino in conflitto fra loro.

Da ultimo, poi, resta una piccola osservazione da fare.

A denotare una qualche incertezza circa il requisito in parola è lo stesso ddl. n. 813, il quale nel delineare l'ultimo tratto del percorso parlamentare dell'*iter* della futura riforma costituzionale parla di «progetto o [...] progetti di legge costituzionale [...] adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di quarantacinque giorni e [...] approvati a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione» (corsivo mio); quasi ad assecondare la possibilità di una scelta fra approvazione *uno actu* o *pluribus actis* della prefigurata riforma dei titoli I, II, III e V della Costituzione.

⁶⁶ Cfr. in tale senso specialmente S. P. PANUNZIO, *Le vie e le forme dell'innovazione costituzionale*, cit., 126 ss., il quale formula l'ipotesi di una riforma in senso presidenzialista della forma di governo alla quale dovrebbe necessariamente seguire un rafforzamento e del sistema delle autonomie e della posizione dell'opposizione parlamentare.

⁶⁷ Di “puzzle costituzionalmente irrazionale o inefficiente” parla giustamente G. M. SALERNO, *Il disegno di legge costituzionale sull'istituzione del Comitato parlamentare*, cit. Pure perplessità esprime P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale*, cit., 74.

3.4. Un'ultima notazione riguarda la scelta di estendere la possibilità di sottoporre all'eventualità di un *referendum* popolare la legge o le leggi di revisione approvate con la procedura in esame «anche qualora siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti» (art. 5).

La novità non è certo di poco conto.

Si noti, innanzitutto, che qui il disegno di legge in esame si muove, in certo qual senso, secondo una prospettiva di maggiore armonia con i precedenti del 1993 e del 1997, condividendo con quelli l'indirizzo volto ad una maggiore espansione dell'area di intervento popolare nel processo di revisione, rispetto a quanto previsto nell'art. 138 Cost. In quelle leggi costituzionali, tuttavia, lo scopo era perseguito attraverso l'introduzione del principio di obbligatorietà del *referendum*; qui, invece, l'obiettivo è perseguito facendo cadere l'ostacolo alla richiedibilità dello stesso in caso di larghissimo consenso parlamentare alla revisione – due terzi – previsto dal terzo comma del medesimo art. 138. La differenza non è di lieve momento, giacché la perdita del fattore della facoltatività del ricorso al corpo elettorale – come è stato osservato da più parti – è in grado di riflettersi sulla complessiva ricostruzione del ruolo e della funzione dell'istituto referendario nel procedimento di revisione costituzionale, diversamente dalla modifica ora proposta. In ciò, peraltro, la normativa de qua non sarebbe tacciabile di attentare a quello che si definisce il vero e proprio “nucleo duro” della disciplina dell'art. 138 – in sé sottratto alla revisione come alla deroga – rappresentato da quel particolare punto di equilibrio, lì individuato, «tra volontà parlamentare e volontà popolare diretta, la quale non è concepibile come onnipotente, ma come contenuta in “forme e limiti”, tanto più stringenti quando è in gioco l'assetto costituzionale»⁶⁸.

Ciò non toglie, tuttavia, che una certa alterazione in quel rapporto si registri e che essa sia tutt'altro che priva di ripercussione.

Il punto è il seguente: un simile ampliamento della possibilità di ricorso al *referendum* popolare sulla(e) legge(i) di revisione, seppur inidoneo a fare fuoriuscire quest'ultimo dal modello costituzionale di strumento a valenza oppositiva – finendo semmai per esaltarla – avrebbe dovuto essere completato e accompagnato dall'introduzione di un quorum di validità, in grado di assicurare quantomeno significatività all'eventuale dissenso popolare. Nulla a che vedere, sul piano della ratio, con l'analoga scelta compiuta nella legge costituzionale n. 1 del 1997: lì, invero, essa si spiegava con (e trovava giustificazione nel) l'attribuzione al *referendum* del ruolo di strumento di legittimazione della determinazione parlamentare; qui, invece, sarebbe stata funzionale all'esigenza opposta.

E' sin troppo chiaro, infatti, che il superamento della presunzione di consonanza fra rappresentanti e rappresentati, su cui si fonda l'attuale esclusione del ricorso al popolo in caso di approvazione della legge costituzionale a maggioranza dei due terzi, reca con sé la conseguenza di assegnare al responso popolare – se negativo – una valenza di forte delegittimazione della decisione parlamentare.

Come dire: a fronte di un grande consenso parlamentare alla revisione ad opera di buona parte delle forze rappresentate in Parlamento si registrerebbe l'avverso orientamento maggioritario del popolo, concretizzato nel rifiuto della riforma costituzionale. Che una simile situazione possa rivelare, oltre al conflitto sullo specifico *thema decidendum*, una frattura considerevole all'interno

⁶⁸ Così S. STAIANO, *Il Gattopardo estremista*, cit., 7.

del rapporto di rappresentanza è abbastanza evidente. Ebbene, che ciò possa avvenire anche ad opera di una ristretta minoranza del corpo elettorale non può che destare preoccupazione⁶⁹.

Peraltro, quanto osservato, ci consente di cogliere, al di là delle notevoli differenze, una interessante linea di continuità fra le leggi costituzionali degli anni novanta e l'attuale disegno di legge. Sia la scelta di prevedere l'obbligatorietà del *referendum* sulle leggi di revisione costituzionale, che quella qui in esame, paiono improntate alla medesima logica: quella della sovraesposizione della sovranità popolare diretta come rimedio (ma anche sintomo) della subalternità della rappresentanza e della politica in generale. Ulteriore segnale di quella debolezza del sistema parlamentare e del circuito rappresentativo che costituisce una sorta di cifra caratteristica dell'attuale fase politico-istituzionale, cui l'attuale iniziativa di riforma organica della Costituzione vorrebbe forse prestar rimedio⁷⁰.

4. Termino queste considerazioni con un'ultima osservazione.

Chi scrive è ben consapevole delle differenze che corrono fra le deviazioni rispetto al modello dell'art. 138 della Costituzione poste in essere dalle leggi in deroga del 1993 e del 1997 e quelle proposte nel presente disegno di legge n. 813 e che gli scostamenti prefigurati da quest'ultimo risultano di minore rilievo e significatività.

Così come è pure conscio che, dinanzi ai tentativi di procedere ad una riforma significativa della Carta costituzionale, la classe dei costituzionalisti possa aver registrato al proprio interno posizioni ideologicamente contrarie, animate da un eccesso di avversione al processo in sé, dando fiato alle critiche di chi intravede il manifestarsi di un populismo dei costituzionalisti, che denuncia eversione anche quando non ce n'è traccia e di una concezione sacerdotale del ruolo dei "chierici", intesi come vestali uniche e monopolistiche della Costituzione e delle eventuali operazioni di manutenzione⁷¹.

Senonché, da un verso, il maggiore o minore scostamento dalla previsione dell'art. 138 rileva a poco davanti ad interventi di tipo derogatorio e provvedimentale. E' la deroga puntuale in sé, prima ancora che l'entità delle modifiche apportate al procedimento di revisione costituzionale, a costituire un nodo problematico insormontabile. Vi ostano, come si è cercato di mostrare, solide ragioni di ordine teorico e di carattere positivo e vi si oppone oltretutto anche il dato dell'esperienza.

Per quanto riguarda, poi, l'accusa di apriorismo ideologico e di indisponibilità preconcepita, spero che i rilievi critici per come qui esposti e le ragioni che sorreggono l'argomentazione, ove non considerati persuasivi e convincenti, quantomeno possano essere utili ad impedire che il sottoscritto venga annoverato nelle fila dei «chierici», chiusi «al confronto dialogico» e alla collaborazione

⁶⁹ Senza, poi, dire che, secondo quanto a suo tempo lucidamente rilevato, ad altro riguardo, da S. P. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti per l'innovazione*, cit., 36), una "simile previsione [...], equiparando le conseguenze dell'approvazione a maggioranza assoluta e dell'approvazione a maggioranza dei due terzi, ha l'effetto di eliminare quella sorta di incentivo ricollegato (dall'art. 138) al raggiungimento (evidentemente auspicabile ed auspicato) di tale maggioranza qualificata, finendo così per ridurre sostanzialmente il "tasso" di rigidità" (così V. SCIARABBA, *Riflessioni de iure condito*, cit., 24, in nt.)

⁷⁰ Secondo G. SERGES, *Notazioni minime*, cit., 35 la previsione dell'eventualità di *referendum* senza limite di maggioranza potrebbe essere stata «concepita proprio in vista della (nascosta) esigenza di superare, con la copertura del voto popolare, quella intrinseca debolezza insita nel procedimento derogatorio» allo scopo di suggellare «una operazione frutto di un meccanismo che presta il fianco a rilevanti profili di legittimità costituzionale». In argomento si vedano anche le considerazioni di G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, op. cit., *passim*

⁷¹ Cfr., in proposito, S. STAIANO, *Il Gattopardo*, cit., 15.

anche con altri in quell'opera di protezione della Costituzione che i primi attribuiscono «a se stessi»⁷². Insomma, fra coloro che, pensando di preservare la Costituzione, con la propria ostinata (ideologica⁷³) contrarietà a verificare la necessità di una sua manutenzione rischiano di minare i valori su cui essa si fonda⁷⁴.

Su questo, naturalmente, il lettore – chierico e non – potrà esprimere il proprio giudizio.

⁷² I termini virgolettati sono ancora di S. STAIANO, *op. e loc. ultt. citt.*

⁷³ L'espressione è mutuata da A. M. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni "ideologiche"*, cit.

⁷⁴ Cfr., in proposito, le critiche circa il ruolo di quella parte della dottrina costituzionalistica che, arrivando ad estremizzare «i limiti alla revisione», finisce per non “servire” alla Costituzione, svolte da A. M. POGGI, *Le riforme costituzionali*, cit., § 6..