



La revisione costituzionale nell'esperienza delle Commissioni bicamerali. Brevi osservazioni critiche.

di

Stefania Schettino¹

1. - La previsione di un procedimento aggravato di modifica delle disposizioni costituzionali è volto a preservare la stabilità del testo normativo e a garantire la rigidità costituzionale.

Nell'esperienza italiana, emergono gli aspetti differenziali del procedimento di revisione costituzionale rispetto a quello previsto per l'approvazione della legge ordinaria, nonché tratti tipici di un procedimento aggravato.

In particolare, al fine di garantire che la revisione del testo costituzionale sia frutto di una deliberazione ponderata e non di una scelta estemporanea o dettata dalla volontà delle sole forze di indirizzo politico di maggioranza, l'art. 138 Cost. prevede la necessità di una doppia deliberazione sul medesimo testo da parte delle Camere con termini dilatori che intendono favorire una ponderata riflessione sul testo², una maggioranza aggravata in seconda deliberazione in modo da permettere un consenso più ampio sulla modifica da introdurre al testo costituzionale e un referendum a richiesta di minoranze tra loro eterogenee variamente espressive del principio pluralista³.

¹ Dottore in giurisprudenza, Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale.

² Rilevanti le parole dell'on. Mortati pronunciate durante i lavori assembleari del 15.01.1947 nella II Sottocommissione (prima sezione) secondo cui «si dovrebbe partire da due criteri direttivi: quello di diluire nel tempo il procedimento di revisione - al fine di accertarne la rispondenza ad esigenze veramente sentite e stabili - e l'altro di ammettere in una forma o in un'altra l'intervento del popolo nel procedimento di revisione - poiché altrimenti una Costituzione non potrebbe considerarsi veramente democratica».

³ In particolare l'art. 138 della Costituzione specifica che la legge, approvata a maggioranza assoluta ed entro tre mesi dalla pubblicazione, è sottoposta a referendum qualora «ne facciano domanda 1/5 dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali». Per un maggiore approfondimento sulla peculiarità del procedimento di revisione costituzionale, F. POLITI, *Il procedimento di revisione della Costituzione Repubblicana. La funzione di garanzia dell'art. 138 Cost. e il ricorso a procedimenti alternativi fra mutamenti della forma di governo e*

Per quasi mezzo secolo, l'attività di revisione costituzionale ha interessato singole disposizioni o specifici istituti, trattandosi di modifiche piuttosto puntuali e marginali, anche di tipo puramente organizzativo, essendosi diffusa una concezione sacrale delle disposizioni costituzionali che ha condotto la stessa Costituzione verso una sorta di cristallizzazione nelle forme volute dal Costituente⁴. La conferma di tale circostanza è data dal ricorso molto limitato e misurato della funzione di revisione costituzionale, tanto che nei primi decenni dall'entrata in vigore della Costituzione italiana (in particolare negli anni 1948-1993), le modifiche apportate al testo sono state molto modeste e di limitato rilievo politico.

Sul finire degli anni settanta, tuttavia, è emersa l'esigenza di una grande riforma costituzionale mediante il ricorso a procedure in deroga puntuale all'art. 138 Cost., esigenza rafforzata negli anni novanta con la crisi del sistema partitico.

In particolare si affermò l'idea che il procedimento di revisione costituzionale delineato dall'art. 138 Cost. non fosse idoneo, per diversi ordini di ragioni, a conseguire ampi interventi di riforma costituzionale e a consentire un adeguato coinvolgimento delle minoranze, rappresentando invece un ostacolo concreto alla revisione costituzionale⁵.

Ritenendo dunque più consona e funzionale la previsione di una procedura speciale, o meglio *ad hoc*, in grado di introdurre considerevoli modifiche al testo costituzionale, si delinearono così diversi tentativi di creare un procedimento più snello e immediato rispetto a quello previsto dall'art. 138 Cost.

tutela dei valori costituzionali, in V. BALDINI (a cura di) *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa, 2015, p. 43 ss.

⁴ M. PLUTINO, *La centralità del timing in alcuni recenti sviluppi del dibattito politico-istituzionale italiano*, in www.dirittifondamentali.it.

⁵ S. PANIZZA, *La revisione costituzionale nell'esperienza della XVII legislatura, con particolare riferimento ai profili procedurali e alla tecnica normativa*, in V. BALDINI (a cura di) *La Costituzione e la sua revisione*, cit., p. 9 ss; C. DE FIORES, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 1551 citando S. P. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, p. 553.

Espressione considerevole di queste tendenze sono i procedimenti in deroga istitutivi delle Commissioni parlamentari per le riforme, organi bicamerali previsti e disciplinati da leggi costituzionali, rispettivamente la legge n. 1 del 1993 e 1 del 1997, per modificare la seconda parte della Costituzione⁶.

Due le caratteristiche essenziali di queste nuove procedure: l'istituzione di una sede parlamentare *ad hoc* nella quale discutere e approvare un progetto di riforma organica in tempi brevi e la previsione di un referendum obbligatorio e approvativo.

Le proposte di istituire procedure in deroga all'art. 138 Cost. trovarono già un primo riconoscimento nel messaggio inviato alle Camere il 26 giugno 1991 sulle riforme istituzionali dal Presidente Cossiga, il quale, dopo aver sottolineato l'urgenza di avviare un articolato processo di riforme istituzionali, prefigurò un ampio intervento riformatore attraverso l'utilizzo di percorsi alternativi rispetto alla procedura dell'art. 138 Cost.⁷, tra i quali affiorava l'idea di una commissione parlamentare di redazione ed elaborazione normativa *ad hoc*.

⁶ L'idea di istituire una commissione bicamerale era già sorta negli anni ottanta dallo studioso nonché giurista Gianfranco Miglio con la pubblicazione nel 1983 di un suo lavoro dal titolo *Che cosa cambiare: le riforme possibili*, (in GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*), nel quale proponeva l'istituzione di un Comitato per lo sviluppo della Costituzione che avrebbe dovuto esaminare e introdurre le proposte di riforma costituzionale, le quali poi sarebbero state sottoposte al voto del Parlamento, il quale a sua volta avrebbe dovuto approvare o meno il progetto di revisione costituzionale. Un altro tentativo fu compiuto nella IX legislatura con la Commissione Bozzi (dal nome del suo presidente), istituita con due mozioni di analogo contenuto approvate da Camera e Senato nelle sedute del 12 ottobre 1983. Tali mozioni prevedevano la costituzione, da parte di ciascun ramo del Parlamento, di una Commissione speciale di venti membri e provvista degli stessi poteri attribuiti alle Commissioni in sede conoscitiva. Le due Commissioni così costituite dovevano poi formare una Commissione bicamerale avente il compito di "formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei procedimenti d'accusa", rassegnando le sue conclusioni ai Presidenti delle due Camere entro un anno dalla sua prima seduta. A differenza delle successive Commissioni bicamerali, dunque, la Commissione Bozzi non aveva poteri referenti ma semplici compiti di progettazione ed elaborazione di progetti di riforma costituzionale che poi avrebbe dovuto seguire l'*iter* ordinario di revisione all'interno delle due Camere, compresa la fase dell'esame in commissione.

⁷ Il riferimento è al messaggio - inviato alle Camere ex art. 87, comma II - del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga il 26 giugno 1991 in www.camera.it, nel quale illustra le tre

La stessa necessità emergeva con fermezza anche nel discorso di insediamento del Capo dello Stato Oscar Luigi Scalfaro pronunciato dinanzi alle Camere il 28 maggio 1992⁸, nel quale invitava le Camere a nominare una Commissione Bicamerale, avente il compito di elaborare un progetto organico e completo di riforma costituzionale da sottoporre poi alle deliberazioni di Camera e Senato.

2. - Le leggi cost. n. 1 del 1993 e 1 del 1997 dettavano un procedimento derogatorio all'ordinario *iter* di modifica costituzionale, consistente nell'approvazione, entro un arco di tempo definito, di leggi costituzionali di revisione su alcune parti della Costituzione specificatamente indicate, determinando così la sospensione temporanea dell'efficacia dell'art. 138 Cost.

Nello specifico, la legge cost. del 1993, in deroga all'art. 72 Cost.⁹, attribuiva poteri referenti ad una Commissione bicamerale già istituita ed operante¹⁰, con il

possibilità esistenti per percorrere la via delle riforme costituzionali, combinando la rappresentanza e l'intervento popolare. Si tratterebbe della revisione costituzionale in forza e secondo la procedura dell'articolo 138 con l'eventuale partecipazione referendaria del popolo contemplata dalla stessa disposizione; l'attribuzione da parte delle Camere di poteri costituenti, «cioè del potere non vincolato nel suo esercizio dalle procedure dell'articolo 138 della Costituzione, di modificare le norme costituzionali di approvane altre con procedure più snelle rispetto a quelle previste e disciplinate dall'art. 138; l'elezione di una vera e propria Assemblea Costituente senza limitazioni procedurali o di merito derivanti dalla Costituzione vigente».

⁸ Si legge «Tutti i partiti, da tempo, unitariamente, sostengono la necessità della riforma delle istituzioni. Ora non è più consentito attardarsi in disquisizioni anche eleganti, ma altrettanto inconcludenti. Delle proposte sono state seriamente studiate, elaborate, sottoposte al vaglio del Parlamento, ma tutto è rimasto fermo e il dialogo o non è nato o non ha prodotto effetti. Di fronte a tale situazione, che diventa incomprensibile anche per la gente, occorre volontà politica determinata ed efficace, occorre serietà di intenti e di comportamenti. Per questo il presidente della Repubblica rivolge, fin da questo momento, in questa Assemblea solenne, rispettoso ma fermo invito al Parlamento perché proceda alla nomina di una Commissione bicamerale con il compito di una globale e organica revisione della Carta costituzionale nell'articolazione delle diverse istituzioni. Una Commissione comprendente tutte le forze politiche, agganciata solo ai grandi valori dell'uomo, che abbia saggezza e coraggio per discernere ciò che è vivo e vitale da ciò che richiede nuove impostazioni e soluzioni o anche soltanto correzioni (...)».

⁹ In questo modo, la funzione referente veniva esercitata non dalle commissioni parlamentari delle due Camere ai sensi dell'art. 72 comma 4 Cost. ma da un organo costituito *ad hoc* composto in pari numero di deputati e senatori.

compito di elaborare un progetto organico di revisione relativo alla parte II della Costituzione (ad esclusione della sezione II del titolo VI), nonché delle proposte di legge sull'elezione delle Camere e dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario¹¹, limitando l'applicabilità del procedimento di revisione ai progetti di legge ad essa assegnati in sede referente.

Diversamente, la legge cost. del 1997 istituiva essa stessa la Commissione bicamerale¹² dotata di poteri referenti, specificandone la composizione¹³, le modalità di nomina e l'organizzazione interna, nonché la fase deliberativa del procedimento in modo anche più dettagliato dello stesso art. 138 Cost.¹⁴.

Tale procedimento prevedeva una fase referente affidata interamente alla Commissione parlamentare delle riforme costituzionali, quale unico organo bicamerale *ad hoc* con il compito preciso di elaborare uno o più progetti di riforma

¹⁰ Si tratta della nota "Commissione De Mita-Iotti", dal nome dei suoi presidenti, istituita con due atti monocamerale di indirizzo (si tratta della risoluzione Bianco ed altri n. 6-0001 alla Camera dei deputati e dell'ordine del giorno Gava ed altri n. 1 al Senato consultabili in www.camera.it), aventi contenuto pressoché uniforme e rispettivamente approvati con seduta del 23 luglio 1992 da Camera e Senato, affidando alla stessa il compito di una globale e organica revisione della Costituzione nell'articolazione delle diverse istituzioni. La Commissione bicamerale era composta da 30 deputati e 30 senatori nominati rispettivamente in data 3 e 5 agosto 1992, dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato su designazione dei gruppi parlamentari, in modo tale da rispecchiare complessivamente la proporzione tra i gruppi presenti in Parlamento.

¹¹ Legge cost. n. 1 del 1993, art. 1 in www.camera.it.

¹² Si tratta della Commissione parlamentare bicamerale per le riforme istituzionali, meglio nota come "Commissione D'Alema" dal nome del suo Presidente.

¹³ In particolare, la Commissione è composta da 35 deputati e 35 senatori, nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato su designazione dei gruppi parlamentari, rispettando la proporzione esistente tra i gruppi medesimi. In caso di mancata designazione da parte dei gruppi entro 5 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la nomina spetta direttamente ai Presidenti delle Camere (art. 1 comma 1).

¹⁴ La legge cost. n. 1 del 1997 contiene infatti alcune norme che per il procedimento ordinario di revisione sono disciplinate dai Regolamenti parlamentari, in particolare artt. 97-100 del Reg. Camera e artt. 121-124 del Reg. Senato, con la possibilità di adottare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori (vedi art. 2, comma 1).

costituzionale sulla parte II della Costituzione,¹⁵ esaminando disegni e proposte di legge assegnati ad essa da poi sottoporre alle Camere¹⁶.

Mediante questi procedimenti derogatori, le funzioni in sede referente, anziché essere di competenza delle ordinarie commissioni parlamentari, venivano riunite in capo ad un unico collegio bicamerale, derogando così a quanto previsto dall'art. 72 della Costituzione.

In tal senso, risulterebbe dunque sacrificato il carattere bicamerale del procedimento, ridotto proprio dalla concentrazione dei poteri a favore della commissione bicamerale nel corso dell'intero procedimento, non solo nella fase referente in cui la Commissione concentra i poteri delle Camere, ma anche nelle fasi successive nell'Aula¹⁷, ledendo così le funzioni proprie e tipiche del Parlamento al quale è affidato un ruolo secondario e marginale, e intaccando quei requisiti minimi della rigidità costituzionale richiamati spesso in dottrina¹⁸.

¹⁵ Legge cost. n. 1 del 1997, art. 1 comma 4 in *www.camera.it*. L'articolo in esame prevedeva l'elaborazione di progetti di revisione in particolare in materia di forma di stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie limitando oggettivamente la futura riforma della Costituzione alla sola parte relativa all'ordinamento della Repubblica, con la possibilità di attuare solo riforme costituzionali. Da questa considerazione si deduce una rilevante differenza con la legge 1 del 1993 relativa alla Bicamerale De Mita-Iotti, la quale aveva anche la competenza a predisporre progetti di legge ordinaria in materia elettorale (art. 1). D'altra parte però, rispetto alla legge cost. 1 del 1993, la legge in esame non esclude dall'operatività delle riforme la Sezione II del Titolo VI relativa alle garanzie costituzionali.

¹⁶ La legge costituzionale prevede un limite temporale circa l'assegnazione di disegni di leggi di revisione costituzionale: si tratterebbe di quei progetti e disegni di legge presentati alle due Camere entro la data dell'entrata in vigore della legge stessa (cfr. M. OLIVETTI, *La Commissione Bicamerale sulle riforme costituzionali: profili storico-istituzionali e rilievi di ordine procedimentale*, in *Iustitia*, 1997, p. 162 ss.). Circa l'esame di disegni e delle proposte di legge, questo è svolto secondo le norme di procedura speciali previste dalla legge costituzionale e, per quanto compatibili, dalle disposizioni del regolamento della Camera dei deputati, con la possibilità per la stessa Commissione di adottare a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori (vedi art. 2 comma 1).

¹⁷ V. SCIARABBA, *Riflessioni de iure condito e de iure condendo a proposito dell'art. 138 della Costituzione* in *www.consultaonline.it*, citando anche S. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti per l'innovazione*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, La riforma costituzionale. Atti del Convegno, Roma 6-7 novembre 1998, Padova, 1999, p. 32-33.*

¹⁸ Si tratterebbe del carattere parlamentare del procedimento garantito proprio dal bicameralismo e dalla doppia deliberazione di ciascuna Camera, volto a salvaguardare la libera ponderazione delle scelte nella revisione costituzionale, e la tutela delle minoranze assicurata sia attraverso la maggioranza dei due terzi per la seconda deliberazione sia dal referendum

Altro aspetto da considerare attiene all'esercizio dei poteri attribuiti a tali organi: si tratterebbe di poteri espletati in via temporanea, non essendo organi inseriti in via permanente nel sistema costituzionale, ma che di fatto producono effetti permanenti. Ciò infatti è confermato dalla previsione di due momenti temporali rigidi a partire dai quali, le Commissioni perdono la loro ragione d'esistere: si tratta in particolare della pubblicazione della legge di revisione costituzionale adottata conformemente al procedimento previsto in deroga all'art. 138 Cost. e lo scioglimento di una o di entrambe le Camere¹⁹.

3. - Quale fatto temporale e limitato, la deroga designa la relazione che si instaura tra le norme di un ordinamento, in particolare «quando una norma sta ad un'altra come eccezione»²⁰. L'effetto tipico che si produce è dato dalla prevalenza della legge speciale su quella generale (*lex specialis derogat legi generali*) secondo cui si sospende l'efficacia della legge generale, la quale resta in vigore potendo poi riespandere il suo ambito di applicazione²¹.

Ora, partendo da tali considerazioni, si tratta di comprendere se è costituzionalmente ammissibile un'ipotesi derogatoria all'art 138 Cost.

Già da un punto di vista tecnico-formale, emergerebbe l'inammissibilità della deroga in quanto l'art. 138 Cost., quale norma deroganda, non ha il carattere della generalità tale da rivolgersi ad una pluralità di soggetti, poiché ha come unico destinatario il legislatore nel suo complesso. Tanto è confermato dal fatto che l'art. 138 è una norma "sulla" produzione del diritto, condizionante la formazione e il

oppositivo attivabile dalla minoranza a seguito di una delibera approvata a maggioranza assoluta. (vedi S. PANUNZIO, *Le forme ed i procedimenti per l'innovazione*, cit. p. 32-33).

¹⁹ In particolare art. 4 della l. cost. 1/1993 e art. 6 della l. cost. 1/1997.

²⁰ G.U. RESCIGNO, voce *Deroga (in materia legislativa)* in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano, 1974, p. 303.

²¹ R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2012, pp. 23 ss.

contenuto delle fonti di produzione, quali ad esempio le norme sulla forma di governo, sul bicameralismo, sul rapporto Stato-Regioni, a portata generale²².

Pertanto, le ipotesi derogatorie al normale procedimento di revisione sarebbero destituite di fondamento, poiché l'art. 138 avrebbe una forza garantista non superabile con una deroga, motivo per cui già ritenere che le leggi 1 del 1993 e del 1997 istituiscono procedimenti derogatori all'art. 138 significherebbe «utilizzare impropriamente il concetto di deroga»²³.

Appare discutibile anche il voler qualificare le leggi n. 1 del 1993 e 1 del 1997 come rotture della Costituzione e, più nello specifico, dell'art. 138 Cost.

Le rotture operano come deroghe alla Costituzione e consistono, in buona sostanza, nella sottrazione di comportamenti alla regola generale e nella sottoposizione ad una regola speciali²⁴.

Sarebbero ammesse solo quando «non contrastano con i fini della Costituzione, ma anzi tendono a salvaguardarli di fronte ad eventi sopravvenuti, che senza una disciplina in deroga ne comprometterebbero la soddisfazione»²⁵. Nel nostro ordinamento, ad esempio, sono ravvisabili delle rotture nelle disposizioni transitorie e finali XII e XIII²⁶ che limitano il godimento di diritti costituzionalmente garantiti, preservando l'unitarietà dell'ordinamento costituzionale.

²² A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma*, cit., p.

²³ ID., *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. Cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, cit., sottolineando che «il procedimento “legittimo” per effettuare revisioni costituzionali è soltanto quello previsto dalla stessa Costituzione, e cioè quello “ordinario” e “bicamerale” esplicitamente previsto dagli artt. 138 e 72 comma 4 Cost. Un procedimento – è bene sottolineare – che conduce all’approvazione di “una legge” costituzionale sulla quale il popolo potrà eventualmente essere chiamato a esprimersi con un referendum confermativo». Sul punto si richiama L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 164 ss.; M. LUCIANI, *Intervento alla discussione sul tema Metodi e limiti della revisione costituzionale* in S. P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, p. 478, secondo cui l'art. 138 Cost. «ha una valenza garantista non superabile attraverso una deroga».

²⁴ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, 2005, p. 38.

²⁵ C. MORTATI, voce *Costituzione (dottrine generali)* in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1974, p. 192.

²⁶ Tali deroghe sono meglio dette "autorotture" in quanto direttamente previste dal testo costituzionale. In particolare la disposizione XII che, in deroga all'art. 49 Cost., vieta la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista e, in deroga all'art. 48 e 51 Cost., demanda alla legge di stabilire, per non oltre un quinquennio dall'entrata in vigore della

Ora, le leggi costituzionali 1 del 1993 e 1 del 1997 non possono configurarsi come leggi di rottura poiché l'intento del legislatore ordinario è stato quello di prevedere, attraverso tali leggi, un procedimento temporaneamente limitato, più snello e rapido per introdurre modifiche costituzionali stabili e durature, in violazione della procedura costituzionalmente prescritta dall'art. 138 e del principio di rigidità costituzionale, inficiando per certi versi l'integrità della Costituzione²⁷.

Tali deroghe sono da ritenersi inammissibili poiché consentirebbero modifiche alle quali sarebbe difficile pervenire mediante il procedimento tipizzato dall'art. 138 Cost., configurando un aggiramento delle norme sulla revisione costituzionale²⁸.

Oltre alla natura derogatoria di tali procedimenti di revisione, discutibili appaiono anche gli elementi procedurali introdotti dalle leggi n. 1 del 1993 e 1 del 1997.

Con la legge n. 1 del 1993, al di là di ulteriori deroghe al regime degli emendamenti²⁹, si prevedeva l'approvazione in doppia deliberazione a maggioranza assoluta del progetto da entrambe le Camere sottoponendolo poi obbligatoriamente ad un referendum popolare, per la cui validità non era richiesto alcun *quorum*.

Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista; la disposizione XIII, ora superata dalla legge cost. 1 del 2002, introduceva deroghe di carattere eccezionale al diritto di voto ex art. 48 Cost. e al diritto di circolazione e di soggiorno sul territorio nazionale ex art. 16 Cost.

²⁷ Su questo tema vedi A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. Cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, cit. e A. ANZON, *Limiti sostanziali della riforma e scindibilità del testo della Costituzione*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, Torino, 1998, pp. 183 ss.

²⁸ T. GROPPI, *Art. 138* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, 2006, Torino, pp. 2720 ss.

²⁹ In particolare, l'art. 2 della legge cost. 1 del 1993 e gli artt. 2-3 della l. cost. n.1 del 1997 prevedevano una disciplina limitativa nella proposizione di emendamenti al testo derogando alle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari (in particolare, art 86, comma I Reg. Camera e art. 100, comma III del Reg. Senato). Inoltre, l'art. 2 comma III della l. cost. n. 1 del 1997 non ammetteva questioni pregiudiziali e sospensive per il non passaggio all'esame degli articoli o per il rinvio in Commissione, derogando agli artt. 93 reg. Senato, e 40 reg. Camera, i quali prescrivono che tali questioni possono essere proposte da un senatore (o deputato) prima che abbia inizio la discussione oppure, a certe condizioni anche durante la discussione.

La legge istitutiva della Commissione D'Alema stabiliva che il progetto o i progetti di legge costituzionali erano adottati con due successive deliberazioni (ad intervallo non inferiore a tre mesi), approvandoli con il voto articolo per articolo ma con voto unico «sul complesso degli articoli di tutti i progetti»³⁰. Il testo così approvato veniva poi sottoposto a referendum obbligatorio, con un quorum di validità fissato nella partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto³¹.

L'ipotesi di un referendum obbligatorio avente ad oggetto l'intero progetto di riforma costituzionale appare come il punto più critico dell'intero procedimento di riforma³², soprattutto con riguardo alla sua riconoscibilità come autentico momento referendario³³.

Tale previsione infatti modificava la natura del referendum stesso che da elemento di contrapposizione alla volontà parlamentare sulle modifiche della Costituzione vigente, si configurava come confermativo ed integrativo della delibera parlamentare, oltretutto vanificando i caratteri della facoltatività e

³⁰ Legge cost. n. 1 del 1997, art. 3 comma 4 in *www.camera.it*. In particolare, l'Assemblea di ciascuna Camera procede separatamente all'esame del progetto o dei progetti di revisione costituzionale. Per l'esame davanti alle due Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. La legge prevede che per tutte le votazioni il voto è palese, stabilendo un particolare regime per la presentazione di emendamenti da parte della Commissione e dei parlamentari. Per l'esercizio di voto, è stabilito che nel caso in cui la Commissione abbia trasmesso una pluralità di progetti, l'Assemblea non proceda al voto finale su ciascuno di essi ma ad un «voto unico sul complesso degli articoli di tutti i progetti» (art. 3, comma 4). Tale norma rappresenterebbe una forzatura dell'art. 72 della Costituzione, secondo cui ogni disegno di legge viene approvato articolo per articolo e con votazione finale. Cfr. G. AZZARITI, *Innovazioni e revisioni costituzionali in deroga all'art. 138 cost. Sfide della storia e sfide della politica* in S. GAMBINO e G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere* Milano, 2007 p. 148.

³¹ Legge cost. 1 del 1997, art. 4 in *www.camera.it*. La previsione del quorum pari alla maggioranza dei cittadini aventi diritto rappresenta, insieme alla sua obbligatorietà, un'ulteriore deroga all'art. 138 Cost., il quale nel disciplinare l'istituto referendario non prevede alcun quorum di validità.

³² Aspetti critici in tal senso emergono da L. PALADIN, *Intervento*, in P. BARILE, L. ELIA, A. MACCANICO, L. PALADIN, *Come modificare la Costituzione*, p. 18 secondo cui l'obbligatorietà del referendum possa «tradursi in plebiscito, riferito alle tematiche più varie e più disomogenee, ignorando quella esigenza di chiarezza e univocità dei quesiti referendari sulla quale la Corte insiste fin dal 1978».

³³ V. BALDINI, *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della costituzione. Considerazioni a margine della legge cost. n. 1/1997* in *Jus*, 1997, p. 465-485.

dell'eventualità che invece i padri costituenti avevano attribuito per mezzo dell'art. 138³⁴.

Mediante l'istituto referendario così come concepito da queste nuove procedure di riforma, si porrebbe l'elettore dinanzi ad un progetto organico di riforma riguardante un ampio numero di articoli della Costituzione, costringendolo «a misurarsi con una soluzione politico-istituzionale già complessivamente predefinita» dove l'unica alternativa sarebbe «tra il prendere tutto o il lasciare tutto»³⁵.

4. - Nonostante il fallimento dell'esperienza bicamerale³⁶, in più di un'occasione, il legislatore ha tentato infruttuosamente di intraprendere ulteriori percorsi di riforma mediante procedimenti in deroga all'art. 138³⁷, ma il dato

³⁴ Dato non trascurabile è che, nell'ambito della storia costituzionale italiana, la procedura referendaria in materia di revisione costituzionale è stata utilizzata solo due volte: nel 2001 (il 7 ottobre), con esito positivo, per la legge costituzionale n. 3 del 2001 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" e nel 2006 (il 25 e 26 giugno), con esito negativo, invece per il testo di legge costituzionale approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta (S.2544-D) riguardante le modifiche della seconda parte della Costituzione.

³⁵ In questo senso, C. DE FIORES *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1553 e E. FERIOLI, *L'esperienza della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali: riflessione sui profili procedurali*, cit., p. 458, citando A. PACE, *Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco*, in *L'Unità*, 20 novembre 1992.

³⁶ La Commissione De Mita-Iotti giunse alla formulazione di un progetto di revisione costituzionale che però venne accantonato con lo scioglimento anticipato delle Camere avvenuto nel 1994 a seguito della crisi del sistema dei partiti; anche l'attività della Commissione D'Alema si arenò nel novembre del 1997 a causa del sorgere di dissensi tra le diverse forze politiche che portarono a bloccare la procedura di revisione con la conseguente cancellazione del progetto dal calendario e dall'ordine del giorno dei lavori dell'Aula.

³⁷ Tra i tentativi di riforme costituzionali in deroga all'art. 138 Cost. si richiama il del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali" presieduto dal senatore nonché ministro delle riforme, Francesco Speroni, istituito con decreto del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi del 14.7.1994 con il compito di elaborare proposte di riforme istituzionali ed elettorali nonché di revisione costituzionale. Il successivo 21.12.2015, il Comitato presentò alla Presidenza del Consiglio un progetto di 50 articoli della Costituzione prevedendo per la forma di governo due soluzioni alternative, una di tipo semipresidenziale, l'altra con l'elezione diretta del Primo Ministro; per la forma di Stato, si prevedeva la tassativa enumerazione delle materie attribuite alla funzione legislativa dello Stato, affidando automaticamente le restanti, e maggiore autonomia, organizzativa, normativa, amministrativa e finanziaria per gli enti

contingente dimostra che i progetti di revisione costituzionale successivi al 1997 sono stati approvanti mediante la procedura ordinaria prevista dalla Costituzione³⁸. Anche il recente ddl cost. n. 1429 AS (n. 2613)³⁹, presentato dal Governo Renzi, per le modifiche al testo costituzionale, dal punto di vista procedimentale, segue, per la sua approvazione, l'iter previsto dall'art. 138 Cost., dimostrando un cambio di tendenza rispetto al passato, forse un abbandono - probabilmente non permanente - del modello bicamerale.

territoriali secondo il criterio di sussidiarietà con l'abolizione del controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, nonché delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. Tale progetto non fu mai portato all'attenzione delle Camere a seguito delle dimissioni del Governo Berlusconi.

Un altro più recente tentativo di riforma in deroga all'art. 138 Cost. è dato dal d.d.l. cost. n. 813 AS (n. 1359 AC) presentato in data 10.6.2013, volto a istituire il Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, delineando una procedura speciale secondo un modello parzialmente conforme a quanto previsto dalle leggi cost. n. 1 del 1993 e del 1997. In particolare, l'articolo 1 del presente disegno di legge costituzionale istituisce un Comitato Bicamerale, composto di venti senatori e venti deputati, nominati dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, tra i membri delle Commissioni Affari costituzionali del Senato e della Camera, con il compito di esaminare in sede referente i progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli dei titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione, concernenti le materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo, nonché i progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali che risultino coerenti con gli interventi di revisione costituzionale. I tratti caratteristici concernevano un regime privilegiato per il Comitato rispetto ai parlamentari per la presentazione di emendamenti e la definizione di una precisa scansione temporale delle principali fasi dei lavori parlamentari relativi ai progetti di legge di costituzionale, i quali, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 4, dovranno essere organizzati in modo tale da assicurarne la conclusione entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore delle norme previste dal disegno di legge. Per maggiore approfondimento v. V. SCIARABBA, *Riflessioni de iure condito e de iure condendo a proposito dell'art. 138 della Costituzione* in www.giurcost.org; A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, cit.; ID., *Il metodo (sbagliato) della riforma*, cit.; 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.associazionedeicostituzionalisti.it; V. ATRIPALDI, *La disciplina del procedimento di revisione costituzionale nel ddl n.813 del 2013* in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

³⁸ Ciò è accaduto nel corso della XIII e della XIV legislatura: tra il 1999 e il 2005 sono state approvate ben 9 leggi costituzionali A riguardo, si vedano le leggi cost. nn. 1 e 2 del 1999, n. 1 del 2000, n. 1, 2 e 3 del 2001, n. 1 del 2002, n. 1 del 2003, n. 1 del 2007, n. 1 del 2012. Anche la legge costituzionale d'iniziativa del Governo Berlusconi del 2005 (n. 2544 AS - n. 4862 AC), di cui assai discutibile è la sua costituzionalità, è stata approvata secondo il procedimento scandito dall'art. 138 Cost.

³⁹ D.d.l. cost. n. 2613 AC (1429 AS) recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione", consultabile in www.camera.it.

L'idea di introdurre forme derogatorie al procedimento ordinario di revisione, valide *una tantum*, appare di per sé illegittima, poiché si intacca ed indebolisce la rigidità stessa della Costituzione. Ciò non vuol dire "pietrificare" l'art. 138 Cost., il quale, al contrario, può ben essere sostituito o modificato stabilmente nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento⁴⁰, ma non sospeso o derogato temporaneamente e per casi singoli, principalmente per le dirette conseguenze che si riversano nell'ordinamento. Invero, tali procedure in deroga all'art. 138, aventi effetti limitati nel tempo, introducono invece leggi di modifica costituzionale destinate a produrre nell'ordinamento effetti non temporanei ma permanenti e generali nel nostro sistema costituzionale.

Pertanto, fatti salvi i principi supremi su cui si fonda l'ordinamento, l'art. 138 esige che le leggi costituzionali si formino solo mediante la procedura da esso tipizzata, permettendo legittimamente alle leggi così formatesi di modificare per l'avvenire qualunque disciplina costituzionale, compreso il procedimento di revisione⁴¹. Pertanto piuttosto che ipotizzare speciali procedure di revisione costituzionale, laddove si ritenesse l'art. 138 non più idoneo alla sua funzione, sarebbe auspicabile una modifica stabile dello stesso.

Altro aspetto da non trascurare è che tali procedimenti derogatori introducono leggi di revisioni organiche, ponendosi in forte contrasto con l'art. 138 Cost., il quale prevede solo la possibilità di compiere revisioni puntuali e parziali e non totali, mancando così una norma di riconoscimento per tale revisione nella nostra Costituzione⁴²: le revisioni totali devono ritenersi ammissibili solo se

⁴⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, IX ed., Padova, 1976, p. 1225, il quale definiva tali principi «come requisiti minimi necessari alla rigidità della costituzione»; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p.165 secondo cui «l'articolo in sé considerato può essere riscritto, ma quella che deve permanere è la rigidità della Carta costituzionale».

⁴¹ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 165.

⁴² In riferimento all'inammissibilità di revisioni totali, è opportuno richiamare i lavori svoltisi nella seconda Sottomissione, prima Sezione, seduta del 15.01.1947 in cui, alla proposta dell'on. Mortati di distinguere la revisione totale della Costituzione dalla revisione parziale, il presidente Terracini affermò che fosse necessario una differenziazione di procedure di revisione essendo ovvio che ci si dovesse limitare a sole revisioni parziali (testo consultabile in www.camera.it).

specificatamente previste in Costituzione, come accade in alcuni ordinamenti europei, tra cui quello spagnolo⁴³. Ne deriva che se una costituzione non distingue le ipotesi di revisione costituzionale puntuali da quelle totali, è da escludersi a priori la possibilità di modificare totalmente il testo costituzionale.

Ciò non sarebbe consentito non solo dalla lettera dell'art. 138 Cost. ma anche «dallo suo spirito che ipotizza solo modifiche o di singole disposizioni o di disposizioni tra loro legate da un vincolo di omogeneità, pur sempre con il limite invalicabile della immodificabilità dei principi fondamentali della Costituzione (artt. 1-12) nonché di quelli connessi e discendenti dall'esplicito divieto di modifica della forma repubblicana (art. 139 Cost.)»⁴⁴.

Oltretutto, si constata anche la disomogeneità del contenuto della legge 1 del 1993 e 1 del 1997 relativamente alle modifiche da apportare al testo della Costituzione, la quale incide sull'istituto referendario comportando la lesione del diritto di voto degli elettori che si ritroverebbero ad esprimere un solo voto per una pluralità di modifiche costituzionali non riconducibili ad una *ratio* unitaria.

La previsione di un referendum implica infatti, in capo a chi esercita l'iniziativa legislativa costituzionale, di dovere garantire la libertà di scelta del cittadino nonché la realizzazione della sovranità popolare⁴⁵. Tale libertà di scelta sarebbe limitata qualora la normativa sottoposta al referendum popolare non abbia una matrice unitaria, come avviene nel caso di riforme organiche come quelle previste dalle Commissioni bicamerali⁴⁶.

In questo senso, G. DE VERGOTTINI, *Dalle emendabilità alla "revisione totale" nella continuità della Costituzione in Cinquantenario della Repubblica italiana: Giornate di studio sulla Costituzione, Roma 10-11 ottobre 1996* (a cura di S. Labriola), Milano, 1997, pp. 225 ss.

⁴³ Artt. 167 e 168 della Costituzione spagnola. Anche l'ordinamento svizzero e austriaco presentano la possibilità di procedere a revisioni organiche e totali del testo costituzionale.

⁴⁴ A. PACE, *L'incostituzionalità della costituzione di Berlusconi. Una traccia per poter discutere su una legge costituzionale assai controversa*, in *www.eius.it*, tesi peraltro sostenuta in altri suoi scritti.

⁴⁵ ID., *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 1997, p. 594.

⁴⁶ In questo senso vedi A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Diritto pubblico*, cit., p. 595 richiamando R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in E. RIPERE - R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione*, Torino, 1995, pp. 91 ss.; E. BETTINELLI, *Referendum riforma "organica" della Costituzione*, in E. RIPERE - R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare o modificare la Costituzione*, cit., p. 42 ss.;

Da tali considerazioni emergerebbe che le norme sulla revisione costituzionale, seppur modificabili, non sarebbero in alcun modo derogabili. La possibilità concreta di modificare la Costituzione dipende solo dalla norma a ciò disposta, in quanto il procedimento di revisione non è una disposizione costituzionale come le altre i cui principi possono essere bilanciati con altri principi e valori, né tanto meno essere derogata, ma è una regola costitutiva che, come tale, lascia al suo destinatario l'alternativa tra il suo rispetto o la sua violazione⁴⁷.

L'art. 138 dunque non sarebbe modificabile a qualunque condizione ed effetto «perché se così fosse, la nostra Costituzione perderebbe il suo carattere forte e, per ciò stesso, vedrebbe radicalmente mutata la propria natura»⁴⁸, ledendo il principio di rigidità costituzionale, di cui lo stesso art. 138 ne è il presupposto.

⁴⁷ A. PACE, *La riforma abbandonata*, in *la Repubblica*, 9.1.2014, p. 29 e ID., *Sulle revisioni costituzionali*, cit., p. 5.

⁴⁸ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 165: «Si pensi, di nuovo, al nucleo costituzionale comunque intangibile. Esso verrebbe privato di una buona parte delle proprie difese, nel momento in cui si potesse rinnovare con legge ordinaria qualsiasi altra componente della Costituzione: sarebbe infatti irrealistico immaginare la persistenza d'una qualche forma di giustizia costituzionale, al solo fine di salvaguardare i "principi supremi", indipendentemente da ogni diverso sindacato sulla legittimità sostanziale delle leggi».