

## Logiche e procedimenti della revisione costituzionale nella Repubblica italiana tra esperienze e prospettive<sup>\*</sup>

di Fulvio Pastore<sup>\*\*</sup>

Una Costituzione “bilanciata”<sup>1</sup>, tipica di una “democrazia critica”<sup>2</sup>, si fonda sull’equilibrio tra sovranità popolare e garanzia dei valori costituzionali. Nessun ordinamento autenticamente democratico, infatti, può sfuggire al paradosso della necessità di imporre dei limiti alla sovranità del popolo<sup>3</sup>.

Nella Costituzione italiana del 1947, il limite ultimo e invalicabile alla sovranità popolare può essere ravvisato nella imposizione di limiti assoluti al potere di revisione. Tale nucleo di valori irrinunciabili – in parte espliciti, in parte taciti o “logici” – consiste nel principio democratico e negli altri principi fondamentali della Costituzione (tra i quali quello personalista, quello di eguaglianza, quello pluralista e quello autonomista), nonché nei diritti inviolabili della persona.

La genesi in Assemblea Costituente della disciplina relativa al procedimento di revisione della Costituzione testimonia, invece, della ricerca, nella definizione dello stesso, di un punto di equilibrio tra sovranità popolare - espressa attraverso meccanismi di democrazia rappresentativa (le due deliberazioni della proposta di legge costituzionale da parte delle camere parlamentari) - e sovranità del popolo espressa attraverso meccanismi di democrazia diretta (il *referendum* eventuale contemplato dall’art. 138 della Costituzione).

Nella conformazione del procedimento di revisione della Costituzione risultante dai lavori preparatori, si nota l’intenzione di favorire la ricerca di un consenso ampio delle forze parlamentari e di assicurare un’adeguata ponderazione e discussione; ma, nello stesso tempo, si nota la preoccupazione di evitare un eccesso di ruolo delle minoranze parlamentari che si sarebbe verificato in caso di aggravamento dei *quorum* previsti per la seconda deliberazione a tal punto da consegnare alle stesse un potere di veto in grado di determinare un “ingessamento” del sistema costituzionale<sup>4</sup>.

Il punto di equilibrio raggiunto è favorevole ai meccanismi di democrazia rappresentativa, sia perché il *referendum* non può essere richiesto quando si raggiunga il *quorum* dei due terzi dei componenti nella seconda deliberazione di ciascuna camera parlamentare, sia perché, anche nell’ipotesi in cui si raggiunga solo la maggioranza assoluta dei componenti, il *referendum* non è obbligatorio, ma si svolge solo nel caso di richiesta da parte di cinque consigli regionali, cinquecentomila elettori oppure un quinto dei componenti una delle due camere parlamentari entro tre mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della proposta di legge costituzionale non promulgata.

---

<sup>\*</sup> Testo della relazione svolta nell’ambito del convegno intitolato “Transiciones políticas y reformas constitucionales en Europa”, Jaén (Andalusia, Spagna), 8 e 9 maggio 2008.

<sup>\*\*</sup> Professore associato di Diritto costituzionale della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli studi di Cassino.

<sup>1</sup> L’espressione è tratta da M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. VIII. Ivi si definisce bilanciata: “(...) una costituzione capace di tenere in equilibrio i poteri d’indirizzo e quelli di garanzia, il principio democratico e quello d’invulnerabilità dei diritti fondamentali.”

<sup>2</sup> Si richiama l’espressione nel senso indicato in G. ZAGREBELSKY, *Il crucifige e la democrazia*, Einaudi, Torino, 1995.

<sup>3</sup> Sul punto particolarmente interessanti le riflessioni di Norberto Bobbio. Cfr. N. BOBBIO, *La regola della maggioranza: limiti ed aporie*, in N. Bobbio – C. Offe – S. Lombardini, *Democrazia, maggioranze e minoranze*, Bologna, 1981, p. 33 e ss.; N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984; N. BOBBIO – M. VIROLI, *Dialogo intorno alla Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2001.

<sup>4</sup> Sul tema cfr. S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7 del 2005.

Ne è risultato un modello elastico del procedimento di revisione, compatibile sia con una logica riformatrice basata sulla ricerca di un consenso ampio, sia con una logica riformatrice basata sulle revisioni a colpi di maggioranza.

Per oltre cinquanta anni (dal 1948 al 2001) - periodo non perfettamente corrispondente con la fase "consociativa" della forma di governo parlamentare italiana, convenzionalmente terminata con le elezioni politiche del 1994, che segnano l'avvio di una fase "tendenzialmente contrappositiva" o "quasi contrappositiva" dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari - il procedimento di revisione della Costituzione ha funzionato secondo logiche pienamente consociative, come dimostra il fatto che non vi è mai stato in tale periodo, ricorso al *referendum* costituzionale<sup>5</sup>.

La prima proposta di legge costituzionale approvata a "colpi di maggioranza", sul finire della XIII legislatura, è la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione, sottoposta con esito positivo a *referendum* costituzionale su richiesta tanto della maggioranza quanto dell'opposizione del tempo e successivamente promulgata come legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>6</sup>.

A tale esito si pervenne, peraltro, dopo il fallimento di due tentativi di riforma della parte organizzativa della Costituzione, condotti secondo procedimenti di formazione speciali introdotti sulla base della convinzione che il procedimento di formazione delle leggi costituzionali disciplinato dall'art. 138, per la sua lentezza e complessità, fosse inadeguato rispetto all'obiettivo di realizzazione grandi riforme costituzionali<sup>7</sup>.

Il procedimento di formazione aggravato delle leggi costituzionali previsto dall'art. 138 della Costituzione, in effetti, non costituisce in sé un valore inviolabile, anche se è stato così conformato dall'assemblea costituente al fine di tutelare nel loro nucleo essenziale valori irrinunciabili come: il principio della sovranità popolare, il principio rappresentativo, il principio pluralista.

Modifiche e/o deroghe a tale procedimento sono quindi costituzionalmente legittime, nei limiti in cui siano rispettose dei valori inviolabili che il procedimento aggravato tende a preservare<sup>8</sup>.

Deroghe al procedimento di revisione disciplinato dall'art. 138 della Costituzione erano, del resto, già state previste dalla stessa Carta costituzionale e da leggi costituzionali, sia pure a fini particolari

---

<sup>5</sup> Fino al 1970, le leggi costituzionali sono state approvate nella seconda deliberazione di ciascuna camera parlamentare con il *quorum* dei due terzi dei componenti perché mancava la normativa di attuazione del *referendum* costituzionale, introdotta per l'appunto con la legge ordinaria n. 352 del 1970.

Dopo il 1970, è vero che alcune leggi costituzionali sono state approvate senza che nella seconda deliberazione di ciascuna camera parlamentare si raggiungesse il *quorum* dei due terzi dei componenti, ma ciò è avvenuto per motivi assolutamente contingenti: bassa presenza di componenti la camera al momento della votazione finale; disaccordo di piccole componenti della maggioranza parlamentare sul contenuto della proposta di legge costituzionale. Tuttavia, anche in tali rare occasioni, il funzionamento convenzionale del procedimento di revisione costituzionale sembra confermato dalla mancata richiesta del *referendum* costituzionale da parte dei soggetti abilitati (tra i quali un quinto dei componenti ciascuna camera).

Le vicende qui sintetizzate sono più analiticamente e organicamente ricostruite in S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, ult. op. cit.

<sup>6</sup> Il *referendum* costituzionale, che in termini tecnico-giuridici può essere qualificato di tipo approvativo, in termini politici assume una valenza confermativa quando è richiesto dalla stessa maggioranza che ha approvato la proposta di legge costituzionale e una valenza oppositiva quando è richiesto dalle minoranze parlamentari.

<sup>7</sup> Convinzione che costituisce una delle premesse di fondo del messaggio sulle riforme istituzionali inviato dal presidente della Repubblica Francesco Cossiga alle camere parlamentari nel 1991, nel quale si sollecita una riforma complessiva della Costituzione, ipotizzando il ricorso a procedimenti alternativi a quello disciplinato dall'art. 138 della Costituzione.

<sup>8</sup> Come è noto, il tentativo dottrinale di sottrarre il procedimento di formazione delle leggi costituzionali al potere di revisione è stato condotto con argomentazioni giuridicamente raffinate da Alf Ross sul piano della logica formale. Tale teoria, è stata però superata criticamente da Mortati, Esposito e Crisafulli sulla base di argomentazioni diverse ma confluenti. Sul punto cfr. S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, ult. op. cit.

e con ambiti di competenza ristretti: l'art. 132, primo comma, della Costituzione, ad esempio, prevede per la fusione di più regioni o la creazione di nuove regioni un procedimento rinforzato; l'art. 7 della Costituzione, prevede che le modificazioni apportate concordemente ai Patti Lateranensi tra Stato e Chiesa possano derogare a norme costituzionali senza che ci sia bisogno di un'approvazione con legge costituzionale; la legge costituzionale n. 2 del 2001 prevede che le leggi costituzionali approvative degli statuti speciali possano essere modificate, limitatamente alla forma di governo regionale con una semplice deliberazione a maggioranza assoluta del consiglio regionale; già prima dell'approvazione della legge costituzionale n. 2 del 2001, nella legge costituzionale di approvazione dello Statuto della Sardegna e in quella di approvazione dello Statuto della Valle d'Aosta si prevedeva che nelle materie indicate dall'art. 123 della Costituzione come contenuto "minimo" degli statuti regionali, lo statuto speciale potesse essere modificato con il procedimento di formazione degli statuti ordinari.

Il riferimento ai due tentativi di riforma della parte organizzativa della Costituzione condotti con procedimenti speciali ed entrambi falliti è diretto chiaramente alla legge costituzionale n. 1 del 1993, istitutiva della commissione bicamerale per le riforme istituzionali De Mita – Iotti, nonché alla legge costituzionale n. 1 del 1997, approvate rispettivamente nella XI e nella XIII legislatura<sup>9</sup>.

In effetti, mentre il primo tentativo andò a vuoto a causa della conclusione abbreviata della legislatura, il secondo venne abbandonato durante la prima lettura dinanzi alla camera dei deputati del progetto elaborato dalla commissione bicamerale in conseguenza della rottura dell'intesa tra maggioranza e opposizioni che lo aveva sino a quel momento sorretto.

Tali vicende hanno contribuito evidentemente a ingenerare la convinzione che sia illusorio perseguire a tutti i costi riforme condivise e che l'urgenza degli interventi riformatori richieda un atteggiamento risoluto e autosufficiente della maggioranza. Tale convinzione, del resto, si è sposata con una malintesa cultura "contrappositiva" che propugna il rigetto di atteggiamenti consensuali non solo nella determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza, ma anche con riferimento al tema delle riforme istituzionali e a quello delle funzioni di garanzia.

La logica delle revisioni costituzionali "a colpi di maggioranza" inaugurata nella XIII legislatura dal centro-sinistra è stata seguita anche nella successiva legislatura, questa volta a opera del centro-destra, con l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti, nella seconda deliberazione di ciascuna camera parlamentare, di una proposta di legge costituzionale di riforma dell'intera Seconda Parte della Costituzione, nota come *devolution*, poi bocciata dal corpo elettorale con *referendum* costituzionale.

La XV legislatura, caratterizzata nuovamente da una maggioranza parlamentare di centro-sinistra non è arrivata neppure alla metà della sua durata naturale, fissata dalla Costituzione in cinque anni, sicché il dibattito sulle riforme costituzionali, pure intensamente avviato dalle commissioni affari costituzionali delle due camere parlamentari, non ha prodotto esiti di particolare rilievo.

Quasi all'unisono, i presidenti delle due assemblee parlamentari, nei rispettivi discorsi di insediamento - che hanno sostanzialmente inaugurato la attuale XVI legislatura - hanno affermato l'esigenza di avviare una stagione "costituente". Nella migliore delle ipotesi, si potrebbe pensare a un riferimento tecnicamente improprio al potere "costituente" da parte dei due presidenti di

---

<sup>9</sup> Le principali differenze tra i procedimenti derogatori istituiti dalle citate leggi costituzionali e il procedimento di revisione della Costituzione disciplinato dall'articolo 138 della Costituzione consistevano: nella obbligatorietà del *referendum* costituzionale e nella irrilevanza, quindi, del raggiungimento o meno del *quorum* dei due terzi dei componenti nella seconda deliberazione di ciascuna camera parlamentare; nell'affidamento a una commissione bicamerale della funzione referente, normalmente svolta dalla commissione affari costituzionali nell'ambito di ciascuna camera; nella previsione di norme sulla presentazione delle questioni pregiudiziali e degli emendamenti dirette a snellire e velocizzare il procedimento.

assemblea; il timore, invece, è che si pensi effettivamente a un processo di riforma della Costituzione che travolga i limiti imposti al legislatore costituzionale dall'Assemblea costituente.

La Costituzione del 1947, come successivamente più volte revisionata e come implementata dal legislatore, appare nel suo impianto complessivo e nei suoi valori di fondo ancora vitale e attuale, grazie soprattutto alla preziosa opera della Corte costituzionale e dei giudici comuni. Questa considerazione, del resto, non è affatto in contrasto con la affermazione della opportunità di realizzare delle revisioni puntuali, ma significative, della Costituzione volte a migliorare sia la parte organizzativa che la parte relativa ai diritti e doveri della persona.

In particolare, quanto alla parte organizzativa, si potrebbe: I) superare il bicameralismo perfetto, sostituendo il Senato, nella sua conformazione attuale, con una vera camera degli interessi territoriali<sup>10</sup>; II) razionalizzare e stabilizzare la forma di governo parlamentare, stabilendo un legame fiduciario tra primo ministro e maggioranza della camera dei deputati, prevedendo il *quorum* della maggioranza assoluta per il conferimento e per la revoca della fiducia, introducendo la sfiducia costruttiva e prevedendo espressamente il potere del primo ministro di chiedere al capo dello Stato la revoca di singoli ministri<sup>11</sup>.

Quanto alla Prima parte della Costituzione, si potrebbe: I) aggiornare il catalogo dei diritti fondamentali, alla luce della giurisprudenza della corte costituzionale e delle alte corti europee, nonché delle più recenti Carte internazionali ed europee sui diritti dell'uomo, in modo da considerare espressamente i diritti c.d. di nuova generazione (come il diritto alla riservatezza, il diritto alla salubrità dell'ambiente, il diritto all'identità, il diritto di procreare, etc. etc.); II) rafforzare complessivamente il sistema delle garanzie organizzative e procedurali, oltre che giurisprudenziali, di tali posizioni giuridiche soggettive di vantaggio.

L'impellenza della revisione costituzionale è molto attenuata dal carattere "aperto" o "elastico" delle disposizioni costituzionali (vale a dire, dalla possibilità di assoggettare le stesse a una pluralità di itinerari ermeneutici), conseguenza del carattere "convenzionale" o "pattizio" delle norme costituzionali (frutto di un patto costituzionale tra componenti culturali, politiche e ideologiche molto distanti tra loro), oltre che della natura programmatica e/o di principio della maggior parte dei precetti costituzionali.

Questi caratteri della Costituzione della Repubblica italiana (elasticità, convenzionalità, programmaticità) hanno favorito nel tempo l'adattamento del significato delle disposizioni costituzionali alle mutate esigenze politiche, sociali ed economiche del Paese, consentendo di mantenere elevato il suo grado di positività (intesa come corrispondenza al sentire sociale e ai bisogni della collettività); nel contempo, hanno concesso un'ampia discrezionalità alle scelte del legislatore, consentendo lo svolgimento di indirizzi politici di maggioranza e, in specie, di politiche economiche molto differenti tra loro.

Si deve riconoscere che la Costituzione italiana, anche se in gran parte le disposizioni sono rimaste formalmente immutate, è molto cambiata nel corso degli anni. In particolare, l'attuale transizione politica (che non deve necessariamente trasformarsi in una transizione costituzionale) caratterizzata da una riduzione significativa del pluralismo parlamentare - in conseguenza più di comportamenti politici dei partiti maggiori che delle innovazioni introdotte nella disciplina elettorale - ha già prodotto, sul piano della effettività, significativi mutamenti nel funzionamento della forma di governo parlamentare<sup>12</sup>. Per non parlare della notevole incidenza del processo di integrazione

<sup>10</sup> Sul tema cfr. *ex plurimis* V. BALDINI, *La camera degli interessi territoriali nello Stato composto*, Satura Editrice, Napoli, 2008.

<sup>11</sup> Sul tema sia consentito rinviare in questa sede a F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del capo dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>12</sup> Il rilievo del sistema partitico con riferimento al funzionamento della forma di governo parlamentare è stato bene evidenziato da tempo negli studi di Duverger in Francia e di Elia in Italia. Cfr. M. DUVERGER (a cura di), *Partis*

europea sul sistema delle norme costituzionali, prodottasi senza che intervenisse una organica revisione costituzionale volta a disciplinare i rapporti tra l'ordinamento dell'Unione Europea e quello nazionale, come invece avvenuto nella maggior parte dei Paesi membri caratterizzati da una Costituzione scritta.

Resta da chiedersi, allora, quali siano i motivi di una così ripetuta insistenza sulla presunta necessità di una "grande riforma" costituzionale: probabilmente, il mito della grande riforma (ad avviso di chi scrive, da accantonare) si deve più all'esigenza di legittimazione storica di una classe politica autoreferenziale e ormai quasi del tutto estranea al c.d. arco costituzionale (ovvero, a quell'insieme di forze politiche che hanno concorso a fondare la Repubblica e ad approvare la Costituzione, per poi difenderla e implementarla nel corso dei successivi cinquanta anni), che a un'effettiva esigenza politica e sociale del Paese.

Una revisione organica della Costituzione del 1947 richiederebbe una profonda e condivisa consapevolezza culturale e politica dei valori di fondo da preservare, in mancanza della quale si rischia: nella migliore delle ipotesi, una riforma inutile o disfunzionale; in quella peggiore, un eversivo stravolgimento di fondamentali valori costituzionali<sup>13</sup>.

L'auspicio è, piuttosto, che si lavori a riforme puntuali e migliorative dell'attuale impianto costituzionale, con un consenso ampio delle forze politiche, quanto mai opportuno in una legislatura caratterizzata da una significativa riduzione del pluralismo parlamentare.

---

*politiques et classes sociales en France*, Paris, 1955; M. DUVERGER, *Demain, la République*, Paris, 1958; M. DUVERGER, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3<sup>a</sup> ed., Paris, 1958; M. DUVERGER, *La nozione di regime "semipresidenziale" e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, n. 2, p. 259 e ss.; L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1170 e ss.; L. ELIA, *Primo ministro (diritto comparato)*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, 1966, p. 863 e ss.; L. ELIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, p. 398 e ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 e ss.; L. ELIA, *Rappresentanza politica, partiti, Parlamento*, relazione svolta nell'ambito del convegno dell'A.I.C. tenutosi a Firenze nei giorni 12, 13 e 14 ottobre 2000, sul tema "Il Parlamento".

<sup>13</sup> Pienamente condivisibili, a tale proposito, appaiono i timori conclusivamente espressi in M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano. La Costituzione italiana nella storia del costituzionalismo moderno*, op. cit.