

7 ottobre 2013

## Cultura della revisione costituzionale, Regolamenti parlamentari e surrettizia difesa della legge elettorale

di **Daniele Piccione**

**Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica, Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate nell'Università la Sapienza di Roma**

**Abstract** L'articolo esamina i profili critici sottesi al disegno di legge costituzionale con il quale le Camere tornano a delineare un procedimento di revisione costituzionale alternativo rispetto all'iter previsto dall'articolo 138 della Carta fondamentale italiana. La scelta di tornare ad un metodo innominato e derogatorio rispetto all'unica procedura costituzionalmente prevista per le modifiche della Carta fondamentale, affonda le radici in una temperie politica in cui la natura garantista del procedimento scandito dall'articolo 138 della Costituzione viene percepito dalle forze politiche come un ostacolo all'attuazione di nuove ideologie costituzionali. Queste ultime paiono oggi orientate a perseguire un rapido ed efficiente decisionismo parlamentare e a rinnovare il mito del completamento della transizione verso il governo semipresidenziale o, alternativamente, in direzione di sistemi neo-parlamentari e premierali. L'articolo si sofferma anche sullo sfondo culturale della nuova crisi di effettività dell'articolo 138 della Costituzione, evidenziando come essa rischi di inverare un ulteriore indebolimento del consenso intorno alla Carta del 1948 e della cultura costituzionale, in generale. Infine, l'articolo lambisce i fenomeni di psicologia collettiva e di sviluppo del consenso politico che hanno favorito l'abbandono, da parte delle Camere, dell'alveo naturale per svolgere la funzione di manutenzione costituzionale, obliterando al contempo l'emergenza democratica dell'ormai indifferibile modifica della legislazione elettorale. I principali snodi di procedura parlamentare che traspaiono dal disegno di legge costituzionale riflettono l'intento di esplorare nuove sedi per perseguire l'accordo politico sulla revisione della Costituzione e rivelano quanto siano ancora diffuse talune incertezze logiche e concettuali su contenuti e metodi dell'innovazione costituzionale in Italia. The author analyzes the contents of a Constitutional draft dealt with by the Parliament, defining an unknown, new procedure to modify the Italian Constitution, departing from article 138 of the Constitution itself. This paper is designed to answer two questions about the relationship between constitutional revision procedures and latest political developments in Italy: first, is there a specific legal reason to break the legal procedures imposed by article 138 of the Italian Constitution? Second, what determined the main parliamentary forces to abandon ordinary procedures to approve constitutional changes? With regard to the first

question, the study found some hints of new constitutional ideologies spreading around the entire political front, in order to expressively introduce Government among the institutional actors involved in constitutional changes procedures. Fundamentally, there is a clear evidence of a new and relevant tendency to overlap political direction of the Italian constitutional system with supposedly necessary constitutional changes. Somehow, a new concept and meaning of constitutional change is somehow taking the floor: beyond the Government and the Parliament, new actors are involved, such as a special parliamentary Committee ("Comitato per le riforme costituzionali") composed of both Deputies and Senators, as well as a group of so called "wise advisors" chosen by the Government itself. They have been appointed to draft constitutional amendments and to provide the guidelines for a wide constitutional reform which will be examined by the special parliamentary Committee mentioned above. The new revision procedure recalls most of all the Constitutional turning point which gave birth to the French Vth Republic, in 1958. With regard to the second question, the present paper discusses the political matrix within which the new procedure to change Italian Constitution is now developing. A new hypothetical contractualism between the two main parties is raising and it seems to recall also the past experiences of the Committees on constitutional reforms whose works failed to reach the goal in the eighties and the nineties. As main relevant achievement, the paper demonstrates that, behind the curtains of such an extraordinary procedure to modify the Constitution, an attempt to exercise a form of constituent power is hidden.

*“Le prime reazioni della dottrina furono di sfiducia verso il sistema. Poiché non lo si era aiutato a vivere, gli si attribuiva ora intera la responsabilità. Si trovò che esso era superato. Perduto questo.... la sua forza di espansione e di convinzione anche i giorni del parlamentarismo dovevano considerarsi contati”.*

*(Giuseppe Guarino, Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari, Napoli, 1949)*

**Sommario:** 1. *Cultura della revisione e dimensione parlamentare della rigidità costituzionale.* 2. *Gli eventi politici apparentemente alla base della repentina evoluzione della cultura della revisione in deroga all'articolo 138 Cost.* 3. *Alla radice della refrattarietà della dottrina costituzionalistica italiana sulla “autorottura” dell'art. 138 Cost.* 4. *L'eclissi della funzione assicurante e garantista dei Regolamenti sul procedimento di revisione e l'ombra del precedente legittimante sul ritorno alla deroga dell'art. 138 Cost.* 5. *L'irrigidimento implicito della legge elettorale.* 6. *Il senso politico contingente della deroga all'articolo 72 Cost. e il significato complessivo delle sedi speciali per la revisione costituzionale.* 7. *Conclusioni sulla delegittimazione dell'articolo 138 Cost. e sulla perdita di effettività della Costituzione.*

1. *Cultura della revisione e dimensione parlamentare della rigidità costituzionale.* E' opportuno precisare sin dal principio che le pagine che seguono, nell'affrontare il tema delle riforme costituzionali muovono da alcuni presupposti teorici la cui breve elencazione potrà essere utile per meglio intendere i connotati del metodo per l'innovazione costituzionale che sembra prendere corpo presso le Camere e in altre sedi riconducibili alla sfera governativa. In primo luogo e in ogni sistema costituzionale, a prescindere che la si consideri come causa della rigidità o come primaria garanzia della superiorità della Costituzione sulle leggi ordinarie e le leggi costituzionali, la procedura di revisione non dovrebbe essere oggetto di deroga o rottura, nè impiegata come forma di sanatoria o convalida di atti compiuti anteriormente e al di fuori del suo alveo, per introdurre modificazioni *extra ordinem*. Se uno di questi due fenomeni si verifica, presto o tardi si manifesta per quello che è in realtà, e cioè un tentativo di dare ingresso a un impulso costituente simulandone la forma legale, oppure di legittimare il prodotto di un tentativo costituente già avviato. In secondo luogo, le Costituzioni, come quella italiana del 1948,

che non prevedono due distinti procedimenti per la revisione organica (o totale) e per quella puntuale<sup>(1)</sup>, non li rendono possibili entrambi senza differenze procedurali ma, al contrario, escludono che si possa fare ricorso alla prima<sup>(2)</sup>. In terzo luogo, la prospettazione di tecniche e sedi alternative a quelle previste dall'art. 138 Cost. non è solo frutto di equivoci teorici, ma da un lato viene avanzata per dare sviluppo a contingenti logiche politiche che è opportuno mettere in luce; dall'altro, determina un indebolimento esponenziale della stessa Costituzione, rafforzando l'idea nella pubblica opinione che le Camere, uniche detentrici della funzione di manutenzione della Costituzione, non siano in grado di farvi ricorso, ancorchè ne sia prospettata come indispensabile e non rinviabile una radicale modifica<sup>(3)</sup>. Si sposta così la sensibilità collettiva dai salutari dubbi circa l'opportunità di porre mano alla Carta fondamentale, ad un giudizio di responsabilità e disaffezione verso un organo costituzionale additato come inerte o insensibile.

Svolte queste premesse di fondo, la presentazione e l'avvio dell'esame del disegno di legge costituzionale n. 813 da parte del Governo al Senato della Repubblica innesca una volta ancora il procedimento di revisione della Carta fondamentale, attraverso "*L'Istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali*". Si delinea così il modello di procedura per le modifiche costituzionali ed elettorali per la XVII legislatura e, al contempo, si assumono di nuovo come pacifiche due conclusioni sulle quali, per lunghi tratti della seconda parte della storia repubblicana, si era decisamente affermata l'opinione contraria.

Il primo assunto è che non vi sarebbe una sola forma procedurale costituzionalmente legittima per approvare le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali; il secondo è che esisterebbe un rapporto di pregiudizialità e connessione tra le modifiche della Costituzione e la riforma della legge elettorale. Nell'accostarsi al tema delle riforme costituzionali, si avverte - inutile negarlo - un senso di stanchezza che coinvolge non tanto e non solo i contenuti (ancora di là da venire, ma in certa misura intuibili) delle modifiche alla Costituzione, ma già il procedimento stesso di revisione. Temi antichi e inquietudini nuove fanno capolino sul percorso ideato dal Governo e tradotto nel disegno di legge citato, mentre l'attualità costituzionale<sup>(4)</sup> consegna all'interprete la prima approvazione da parte del Senato, di un testo i cui valori compositivi appaiono, per procedure e contenuti, del tutto antitetici rispetto allo spirito e alla logica cui dovrebbe ispirarsi l'esercizio della funzione di revisione costituzionale in base all'art. 138 Cost.

Tuttavia, ben oltre l'inesauribile dibattito circa i limiti impliciti alla funzione di modifica costituzionale e in aggiunta al problema del confine divisivo tra esercizio del potere costituente e (di quello costituito) di modifica e novella della Costituzione, si va affiancando ormai l'esigenza di comprendere quale sia lo spirito del tempo che anima le intenzioni (o talvolta anche le velleità) che si celano dietro la mistica della riforma costituzionale eroica<sup>(5)</sup>. In questa prospettiva, è indispensabile addentrarsi anche nel clima e nello stato attuale del Parlamento i quali contribuiscono ad alimentare una congerie di paradossi, conflitti e falsi miti che hanno per effetto ulteriore quello di segnare un'assoluta distanza con le sedi dell'indagine scientifica.

Va preliminarmente ribadito che la scelta di metodo con cui si procede alla riforma costituzionale retroagisce sul livello dell'effettività della Costituzione stessa. Infatti, la difformità dei comportamenti e degli atti rispetto alle regole previste dall'articolo 138 Cost. fanno sì che le divergenze dell'*iter* riformatore rispetto al complesso normativo ivi previsto, rischiano di non potersi più "considerare come trasgressioni, ma come negazioni o eliminazioni delle pretese"<sup>(6)</sup>, poste dalla norma di garanzia della rigidità. Il che spiega sin dal principio perchè non si dovrebbero trarre rilevanti conclusioni dall'indagine circa l'assoluta novità o meno delle norme ideate per pervenire a una presunta e salvifica riforma della parte II della Carta fondamentale. Non è infatti nella logica di scorgere se ci si stia avventurando in un *quid novi* rispetto al passato, che si può trarre utile costruito dal disegno di legge costituzionale in corso d'esame presso le Camere; un certo rilievo risiede invece nella constatazione che, dal 1982 ad oggi, tre modelli di procedimento si sono in apparenza alternati nella preferenza degli attori politici: quello delle

Commissioni bicamerali che attraggono (e derogano ad) alcune fasi del procedimento di revisione; quello dei Comitati di studio e istruttoria preventiva che predispongono soluzioni da sottoporre alle Camere; quello del pieno rispetto del corso procedurale imposto dall'articolo 138 Cost.

Rispetto al ciclo riformatore seguito nelle tre ultime legislature, il ddl cost. n. 813 segna certamente uno scarto di prospettiva, tornandosi ad un metodo riformatore ibrido che si erge a sintesi dei primi due mentre si assiste al netto declino del terzo, cioè della piena osservanza dell'unica procedura di modifica prevista in Costituzione. Ma la più formidabile novità consiste, a ben vedere, nell'irruzione, tra gli attori della riforma, di un soggetto che sino ad ora era stato se non del tutto estraneo, quantomeno relegato ad un'apparente neutralità rispetto al corso dei procedimenti e alla scelta metodologica cui improntare il riformismo costituzionale di legislatura. Non solo le ragioni del coinvolgimento dell'Esecutivo nel procedimento di innovazione costituzionale e dell'abbandono dell'osservanza dell'art. 138 Cost. vanno valutate nelle loro conseguenze, ma questi due fattori meritano di essere compresi anche nella loro genesi che, come oltre si vedrà, può ritenersi comune.

Non sarà inutile, allora, delineare i tratti dell'attuale cultura della revisione costituzionale che pervade l'immaginario parlamentare e il pensiero politico dominante. E nell'illustrare l'evoluzione di senso ricondotta al procedimento di modifica della Costituzione viene in soccorso l'angolo visuale del diritto parlamentare. Si può dire, mutuando in parte le parole di Leopoldo Elia<sup>[7]</sup> che, oggi più che mai, la valutazione politica della questione del procedimento di revisione costituzionale non coincide appieno con la valutazione giuridica<sup>[8]</sup> che si ritiene di condividere dell'articolo 138 della Costituzione. Non si tratta più solo di dimostrare la teorica illegittimità di derogare - accantonandola "in via straordinaria"- alla procedura di revisione ivi prevista, né è ormai sufficiente ribadire quanto sia sconsigliabile fare affidamento sulla riforma costituzionale per puntare alla stabilità o alla razionalizzazione del quadro politico, magari puntando su soluzioni tipiche della democrazia di investitura per supplire al totale declino - in larga parte ascrivibile alla legge elettorale in vigore - in cui si dibattono i nostri elementi di democrazia d'esercizio. Conviene piuttosto indagare, anche per il tramite dei riferimenti ai Regolamenti parlamentari contenuti nel ddl cost. n. 813, quali siano (stati) i moventi culturali alla base della decisione di mettere di nuovo da parte l'"ordinario" metodo di innovazione della nostra Costituzione. Infatti, così come in un risalente e influente scritto, Silvano Tosi ammoniva sui mutamenti costituzionali tentati attraverso le novelle ai Regolamenti<sup>[9]</sup>, oggi si può fare ricorso allo sguardo del parlamentarista sul ddl cost. di deroga all'art. 138 Cost., per cogliere a fondo i rischi (parzialmente nuovi) che questo comporta per l'ordinamento giuridico e per la cultura della manutenzione della Carta fondamentale.

*2. Gli eventi politici in apparenza alla base della repentina evoluzione della cultura della revisione.* Che le aspettative e dunque i metodi rivolti alla funzione di innovazione costituzionale siano mutati, anche solo rispetto a pochi anni fa, si spiega alla luce di motivazioni diverse. Alcune di queste ragioni - che possono dirsi ormai opinioni collettive diffuse - coincidono con le cause del progressivo abbandono della cultura di difesa della Costituzione e della resa di fronte alla solare evidenza della necessaria continuità di legittimazione di cui sempre abbisogna ogni Carta costituzionale.

Veementi pulsioni a rivedere la Costituzione provengono da un innegabile senso di impotenza derivante da due fattori primigeni: il bilancio negativo tratto dall'ultimo scorcio della legislatura precedente, in cui nessuna modifica alla disciplina elettorale di Camera e Senato trovò spazi di accordo tra i Gruppi parlamentari, e il prolungato ristagno del quadro politico nella formazione di un Governo al principio della nuova legislatura. In seguito, la drammatica esperienza vissuta nel corso delle votazioni per l'elezione del Capo dello Stato<sup>[10]</sup> nell'aprile del 2013 ha molto amplificato una non troppo rielaborata sensazione di inadeguatezza delle regole che presiedono al funzionamento degli organi costituzionali, rincarando un senso di vuoto di potere, di stallo protratto oltre ogni limite.

Non sembrano, queste, notazioni di cronaca caduche, poichè i fatti e gli atti costituzionali compiuti nell'inverno e nella primavera del 2013 paiono aver rafforzato radicati convincimenti: quello

dell'esigenza del Parlamento decidente, della velocità di sviluppo e conclusione dei procedimenti costituzionali; inoltre, si è conferita nuova linfa ad un equivoco tanto spesso evidenziato in sede scientifica: cioè quello del trasferimento della crisi dei partiti politici verso l'insofferenza per le regole costituzionali, delle quali sembra essere sempre meno avvertita se non proprio la sacralità, almeno la funzione identitaria nonché la natura di reciproco riconoscimento garantista. Sul piano culturale questi fenomeni di evoluzione del convincimento collettivo si traducono in altrettante tendenze nella percezione dei Gruppi parlamentari e nel compiersi degli atti costituzionali: l'affievolirsi della differenza ontologica tra procedimento legislativo ordinario e procedimento di revisione costituzionale; il proiettarsi del ruolo del Governo, con il suo indirizzo politico e di programma, sulla modifica della Costituzione; l'anomala considerazione del rapporto tra i termini temporali di esame parlamentare e lo stesso procedimento di revisione; l'equivoca concezione delle modifiche alla Costituzione come autentiche obbligazioni di risultato.

3. *Alla radice della refrattarietà della dottrina costituzionalistica italiana sull'“autorottura” dell'art. 138 Cost.* Il sentire diffuso nella rappresentanza politica si riflette su scelte costituzionali che traspaiono direttamente dal ddl cost. n. 813, tra le cui pieghe si scorge l'esito dei ripetuti e abusati riferimenti alla straordinarietà, all'eccezionalità, alla deroga rispetto al modello del procedimento delineato in Costituzione: tutti predicati, questi ultimi, uniti da una caratteristica, quella di giustificare lo scarto del modello procedimentale che la stessa Carta fondamentale delinea per le proprie modifiche. A voler prendere posizione sulla legittimità costituzionale di tali operazioni, si entrerebbe nell'ambito del c.d. "puzzle dell'autoreferenzialità" che consiste, in sostanza, nel rintracciare l'ambito e i limiti della legittimità di procedure di revisione costituzionale che hanno ad oggetto le stesse discipline che presiedono all'innovazione costituzionale, e cioè, nel nostro caso, l'impiego dell'articolo 138 Cost. per modificare (o disapplicare mediante deroga) lo stesso articolo 138 Cost.

E' appena il caso di ribadire, contro possibili equivoci dovuti forse anche ad un certo ricambio generazionale e politico nelle Assemblee parlamentari, che né il sostegno razionalizzante fornito da Vezio Crisafulli alle spinte per “giuridicizzare le procedure parlamentari”([11]), né il realismo critico di Carlo Esposito - con tutta la particolare sensibilità che si accompagna spesso, nella dottrina espositiana, alle analisi delle vicende emergenziali ed eccezionali in cui può talvolta trovarsi a vivere il diritto costituzionale([12]) - consentirebbero oggi di guardare con serenità alle operazioni di rottura o di deroga al procedimento di revisione di cui all'art. 138 Cost.

Ora, l'obiettivo di conferire maggiore intensità giuridica ai nostri Regolamenti parlamentari - e ciò, peraltro, al fine di rinsaldarne la funzione garantista - non ha nulla a che fare con il fine perseguito dal Governo con il ddl cost. n. 813, il quale, ancorchè in apparenza assuma il tenore di una sorta di esasperato scadenziario di esame delle future iniziative di modifica della Costituzione, attraverso un accrescimento della dimensione costituzionale del procedimento parlamentare, non persegue l'intento di conferire giuridica forza e vincolatività alle norme alternative ai Regolamenti camerati che pure contiene. Il proliferare di termini che segnano il "nuovo" procedimento di revisione tradisce piuttosto la volontà di imporre scadenze e limiti di tempo alle mediazioni tra le forze politiche invitate a scambiarsi reciproche concessioni sulla Costituzione e sulla riforma della legge elettorale.

Quanto al profilo della deroga ai procedimenti di revisione mediante leggi costituzionali vi è da svolgere un chiarimento su quanto sostenuto da Carlo Esposito, a volte citato a supporto (o persino a giustificazione) delle modifiche costituzionali condotte con metodi alternativi da quelli previsti dall'articolo 138 Cost. Ora, in primo luogo va rilevato che le leggi costituzionali di rottura non possono logicamente dispiegare effetti permanenti a tal punto da ricondurre forza di legge costituzionale o di revisione costituzionale in esito a procedimenti non previsti in Costituzione, perchè in tal caso non avrebbero affatto contenuto temporaneamente derogatorio, ma aprirebbero soltanto la strada all'irruzione del potere costituente. Queste rotture sistemiche delle regole per la modifica costituzionale - anche se

ancorate al termine di legislatura - sottendono soltanto il travestimento di un tentativo costituente che va preparandosi ad assumere fattezze simulatorie di legalità e continuità([13]). Non è poi inutile riportare esaurientemente il pensiero dello studioso napoletano, secondo il quale le leggi costituzionali e quelle di revisione hanno un contenuto diverso. Spiegava infatti Esposito: "in Italia sussiste una generale categoria delle leggi costituzionali distinte da quella delle leggi di revisione della Costituzione e che diversa è la funzione cui adempiono le une e le altre"([14]). Da questo discende che il Parlamento dovrebbe giovare delle leggi di revisione della Costituzione solo per gli stabili mutamenti delle disposizioni costituzionali e delle leggi costituzionali solo per le deroghe o le inevitabili rotture della Costituzione"([15]). Di qui la conclusione ferma per cui "leggi costituzionali che senza immettersi nel testo della Costituzione volessero creare disposizioni costituzionali primarie, stabili, fondamentali dell'ordinamento sarebbero scorrette ma non invalide"([16]).

Ora, volendo tener conto di queste affermazioni e del fatto che Esposito non manca di meglio specificare cosa si intenda per rottura o deroga alla Costituzione nel senso che si è anticipato, va anche ricordato che comunque Egli esclude in via definitiva che "le leggi costituzionali possano derogare o rompere la Costituzione, laddove essa riserva una competenza a fini di garanzia a determinati organi (soprattutto giudiziari)"([17]). Dal che si può certamente concludere, se si ritiene che l'articolo 138 Cost. integri la garanzia precipua della rigidità costituzionale, che una disciplina derogatoria del procedimento di revisione costituzionale come quella da cui muovono queste note sarebbe apparsa all'Esposito un'ipotesi inammissibile.

4. *L'eclissi della funzione rassicurante e garantista dei Regolamenti sul procedimento di revisione e l'ombra del precedente legittimante sul ritorno alla deroga dell'art. 138 Cost.* Non è certo un caso che persino i romanzieri nordamericani del secondo dopoguerra riflettano l'immaginario collettivo sulle "Rules of procedure" del Congresso statunitense, riassumendone natura e caratteristica nella formula di "un rassicurante complesso di regole di procedura parlamentare"([18]).

Tuttavia, nel diritto parlamentare italiano, sono rare le analisi del dettato dei due Regolamenti sulle procedure di modifica costituzionale, anzi si può dire che profonde questioni di sistema, riconducibili alla dimensione parlamentare del procedimento di revisione, risultano ancora avvolte da un alone di indeterminatezza, se non di mistero. E non è da negarsi, peraltro, che l'interpretazione e l'applicazione dei Regolamenti al potere legislativo costituzionale sembrano caratterizzarsi per un'accentuata rapsodicità, senza che quasi mai si sia colto a fondo, nelle norme dei due Regolamenti, lo spirito di difesa e garanzia della Costituzione che, invece, dovrebbe riflettersi dalla corretta esegesi dell'articolo 138 Cost.

Se non che, avvinti istintivamente alla presenza di c.d. "precedenti legittimanti", si potrebbe ritenere che una rottura dell'articolo 138 Cost. al principio della legislatura non costituisca novità dirimpante se non altro perchè nell'attuale stato del parlamentarismo italiano ciò che appare ripetersi sembra *ipso iure* ammissibile e legittimo. E in effetti, per almeno due decenni, l'indirizzo generalizzato della revisione costituzionale ha fatto sorgere sedi alternative rispetto all'alveo dell'articolo 138 Cost., scorgendovi la via preferibile per imboccare la strada della grande riforma della Costituzione. Sorvolando per ora sul significato logico - politico che si cela dietro questo prolungato *favor* a mettere in campo formule e sedi variamente alternative rispetto al solco delineato dallo stesso articolo 138 Cost., vi è appena da notare che, dal primo decennio degli anni Duemila, questa marcata tendenza alla deroga delle procedure ordinarie di modifica costituzionale ha preso ad arrancare, sino a farsi regressiva e prossima quasi ad inabissarsi. Del resto, anche a voler seguire una "metodologia dei risultati"([19]) e provocatoriamente assumendo quale obiettivo condiviso (come peraltro si asserisce a passo di carica dalle forze parlamentari maggioritarie e dal Governo) quello di addivenire ad una qualche modifica sistematica della seconda parte della Costituzione, si noterà che, nelle uniche circostanze in cui si è pervenuti alla revisione di alcuni Capi, ciò è accaduto proprio mediante il ricorso al procedimento delineato dall'articolo 138 Cost. e non certo introducendo itinerari di procedura parlamentare derogatori o

straordinari. Quindi un elementare studio dei precedenti sulle modalità di ricorso al procedimento di revisione della Costituzione dovrebbe, se del caso, essere impiegato per ribadire il fatto che ogni qualvolta si è derogato all'articolo 138 Cost. – si potrebbe dire romanticamente – la realtà delle relazioni politiche si è vendicata, conducendo al naufragio i propositi riformatori. A ciò si somma che la smentita di ogni tentativo di affermare la sussistenza di presunti precedenti legittimanti giunge da una sintetica disamina delle anomalie procedurali insite nelle norme che definiscono l'iter di revisione derogatorio previsto dal ddl cost. n. 813.

Se, come detto, la più macroscopica peculiarità riguarda proprio l'analitica definizione – questa sì eccezionale – del ruolo del Governo nel procedimento di revisione, si può intendere che i tentativi di ricondurre i contenuti del ddl cost. n. 813 nell'alveo storico di impianti di revisione costituzionale già tentati, è destinato al fallimento. Si affaccia invece la sensazione che ogni alternativa all'equilibrio fondato sull'articolo 138 Cost. proponga incognite e rischi nuovi, rispetto ai quali l'argomentazione fondata sul precedente conforme si risolve in un fuorviante e comodo sviamento d'indagine. Le vicende procedurali del biennio 1996-1997 schiudevano l'alea di un potere di revisione sistemico e potenzialmente stravolgente, attivato anche in quella circostanza con una deroga all'articolo 138 Cost. Eppure, il quadro politico d'insieme era radicalmente difforme, come dimostrano alcuni dettagli illuminanti. Si pensi alla ventennale abitudine di affidare ad una personalità politica di rilievo, la presidenza dell'organo appositamente costituito in sostituzione dei collegi parlamentari permanenti. Lo scopo implicito di tale prassi poteva rinvenirsi nell'isolare la negoziazione in Commissione bicamerale dalla dialettica parlamentare tra maggioranza ed opposizione, che non senza cesure, rispondeva pur sempre alla funzione vagamente ordinatrice degli schemi di coalizione elettorale allora, in un modo o nell'altro, embrionalmente operanti. Più in generale, quei tentativi di deroga alle procedure di revisione delineate dall'art. 138 Cost. si giustificavano in un contesto di maggior omogeneità del sistema politico il che, paradossalmente, ebbe seguito in parte conforme sin nella XIV legislatura, quando i lavori parlamentari alla revisione costituzionale – pur ricondotti nella sede naturale delle Commissioni permanenti di Camera e Senato - assunsero le forme della netta contrapposizione tra una coalizione maggioritaria propugnatrice di un indirizzo costituzionale da affermare secondo la spinta vendicativa rispetto alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 e Gruppi di opposizione schierati a difesa della Costituzione vigente. La XV legislatura, con le prime Camere frutto della vigente legislazione elettorale, funzionò da parentesi di decantazione dei tentativi di revisione, ma non certo per via di prudenti e accurate riflessioni sul metodo [\[20\]](#) cui le forze politiche non sembra abbiano prestato eccessiva attenzione, ma perché si trattò di anni percorsi da un'aspra contrapposizione coalizionale e proprio da una fortissima precarietà di Governo.

La mutazione del contesto culturale del decennio, degli esempi storici di riferimento, delle logiche parlamentari di individuazione delle priorità degli ambiti di riforma incisero certamente sui rischi che si ponevano di volta in volta di fronte ai difensori della Costituzione e ai fautori del rigoroso rispetto dell'art. 138 Cost.: l'evocazione del potere costituente sotto le mentite spoglie della revisione derogatoria, le modifiche sistemiche che violavano lo spirito garantista del referendum oppositivo di cui all'art. 138 Cost., il ricorso a sedi isolate di negoziazione sulle ideologie costituzionali di partiti e coalizioni, gli impropri accenni ad improbabili Assemblee costituenti. Dietro questo quadro davvero confondente, può ipotizzarsi che il vero motore di rinnovata trasformazione delle spinte a tornare alle deroghe all'art. 138 Cost. sia stata proprio la fallita sostituzione della legislazione elettorale, la quale non solo è fonte dei rinnovati istinti alla modifica costituzionale sistemica e al culto della riforma eroica, ma ha condotto ad un panorama politico talmente perturbato da incidere finanche sugli spunti di metodo per le riforme costituzionali.

Così, sebbene non possa sfuggire ad alcuno che la procedura di revisione è per definizione estranea agli equilibri dell'indirizzo politico, è del tutto anomalo che il Governo abbia presentato direttamente il disegno di revisione costituzionale, ma anche che abbia provveduto a nominare, con apposito decreto,

una numerosa schiera di consulenti ("c.d. saggi" secondo una pregnante vulgata che non è andata esente a critiche e riserve), con l'apparente compito di svolgere funzioni propositive in vista del ruolo che l'Esecutivo svolgerà di fronte al Comitato([21]). La più marcata evidenza di questo coinvolgimento privo di intermediazioni e filtri del Governo nel procedimento è rappresentato dal regime "privilegiato" degli emendamenti previsto all'articolo 3, comma 3, del disegno di legge. Ma sarebbe sufficiente rilevare che i poteri a disposizione dell'Esecutivo, nel corso dell'esame presso le due Assemblee, sono equiparati a quelli spettanti al Comitato medesimo, disponendo il Governo del potere di presentare proposte emendative entro quarantotto ore dall'esame degli articoli o degli emendamenti cui essi si riferiscono. Eppure il rilievo si presta a più complesse letture, poichè il percorso di riforme che si è andato delineando lascia intravedere l'intento di mantenere forme di continuità([22]) con il lavoro già avviato da una delle due "Commissioni di Saggi" istituite dal Presidente della Repubblica, durante la lunga fase di stasi politica seguita all'avvio della Legislatura. Inoltre, sullo sfondo si percepisce il dilagante convincimento per cui è alle vie dell'ingegneria costituzionale che si affida la speranza di far evolvere un sistema del quale non sembra neanche individuarsi pacificamente il presunto morbo.

Si lega a tutto ciò il tema delle suggestioni politologiche nonchè delle presunte analogie storiche che, una volta evocate, hanno dispiegato ulteriori conseguenze sul metodo per le riforme di cui il disegno di legge costituzionale n. 813 è frutto e manifesto al contempo. Se ne accenna nei limiti in cui un nuovo, continuo vagheggiamento al 1958 francese([23]) descrive la genesi di un'atmosfera incline ad indebolire - vi si tornerà nelle conclusioni - l'effettività della Costituzione: il richiamo implicito e talvolta manifesto all'esperienza della V Repubblica ([24]); l'ipotesi prima accennata per le vie interne e poi abbandonata di deferire a un'inedita Assemblea Nazionale([25]), formata dalle due Camere, l'esame delle leggi di revisione in sede redigente; la prospettata istituzione di una Convenzione, composta da tecnici e parlamentari cui affidare l'istruttoria delle novelle costituzionali, salvo poi ripiegare sull'attuale (e tuttora ambigua) natura del Comitato per le riforme costituzionali ed elettorali.

Si stenta a rammentare oggi che, nell'opinione comune delle parti politiche protagoniste dei processi riformatori degli scorsi decenni, risaltava la certezza - oggi abbandonata repentinamente - che i propositi riformisti legati alle sorti del Governo fossero viziati in partenza e il loro destino irrimediabilmente segnato. Né pare oggi realistico ribadire quanto minaccioso sia l'incombere delle riforme elettorali sulla stabilità degli Esecutivi nei sistemi parlamentari, così come le modifiche costituzionali (al pari di quelle dei Regolamenti parlamentari), collegate sempre all'avvento di un mutamento di quadro sistemico, sono state sovente vissute come rischiose incognite per la stabilità degli Esecutivi ed autentiche voragini nel percorso di attuazione degli accordi di maggioranza. Nonostante tal retropensieri a lungo radicati, in questa circostanza, tanto appare in controtendenza il legame tra modifica della legge elettorale, revisione costituzionale e vicende del rapporto tra Governo e maggioranza parlamentare, che aleggia un dubbio estremo: ci si potrebbe chiedere persino se il Governo possa dirsi facoltizzato ad apporre la questione di fiducia su uno o più testi([26]), con ciò legando esplicitamente la propria sopravvivenza all'approvazione o al respingimento della modifica costituzionale. E qui vi è da tornare su quanto sostenuto in precedenza circa la funzione rassicurante dei Regolamenti parlamentari nei confronti di processi di revisione che nascondono tentazioni costituenti.

E' poi indubbio che con il trascorrere del tempo ha trovato spazio un diritto parlamentare vivente che ha consentito l'esame e il varo in *prorogatio* di leggi costituzionali di approvazione([27]); ha dato ingresso a procedure d'urgenza applicate anche ai disegni di revisione e alle altre leggi costituzionali; e da ultimo, proprio nel caso del d.d.l. cost. n. 813, ha finito per consentire la richiesta d'urgenza governativa ai sensi dell'art. 77 R.S. avente ad oggetto un disegno di legge di rottura della procedura di revisione costituzionale([28]). A consuntivo di queste pratiche parlamentari, si situa l'espandersi di una concezione del percorso d'approvazione delle leggi costituzionali sempre più schiacciato su quello ordinario di cui finisce per riprodurre logiche maggioritarie incompiute e abbagli sul parlamentarismo fondato sulla velocità decisionale, tutti moventi che alimentano un circolo vizioso di equivoci sulla

funzione rilegittimante delle riforme istituzionali.

5. *L'irrigidimento implicito della legge elettorale.* A ben guardare, alle inedite caratteristiche che venano di una peculiare natura il tentativo operato con il disegno di legge costituzionale n. 813, occorre aggiungere un elemento troppo rilevante per le sorti del nostro sistema politico, per essere sottovalutato: l'estensione delle materie e dell'oggetto delle competenze del Comitato([29]), alla legislazione elettorale([30]).

La commistione tra potere di revisione costituzionale e di incisione sulla disciplina elettorale delle Camere in una stessa sede derogatoria al contempo dei procedimenti costituzionalmente previsti per entrambi gli ambiti di riforma, dispiega l'effetto decisivo di collocare sul medesimo piano due materie che invece andrebbero tenute disgiunte. Da un lato, si determina un affievolimento della garanzia della rigidità costituzionale; dall'altro, si assiste al formidabile impulso opposto e cioè quello di irrigidire implicitamente la legislazione elettorale che come si è sostenuto è alla base della delegittimazione costituzionale.

Con la manifesta intenzione di collocare su un medesimo piano riformatore la vigente legge elettorale e la Carta fondamentale, le si lega altresì al comune destino di essere oggetto di reciproche concessioni tra i Gruppi parlamentari([31]), nel corso dei lavori del Comitato. Si rinsalda così l'idea delle presupposizioni([32]) tra ambiti di riforma, ovvero della credenze per cui una presunta esigenza pregiudiziale di rivedere la Costituzione viene posta quale condizione indefettibile per confrontarsi sulla riforma elettorale.

In proposito, è curioso notare, a riprova dello scollamento tra i metodi di indagine scientifica sulla rigidità costituzionale e i convincimenti comuni ai membri delle Camere, il paradossale capovolgimento del timore espresso molti anni fa da Carlo Lavagna([33]). Questi, come noto, sosteneva le ragioni dell'implicita costituzionalizzazione del sistema elettorale proporzionalistico, con l'intento di scongiurare l'eventualità che uno stravolgimento in chiave maggioritaria esponesse la Costituzione a maggioranze episodiche in grado di disporre dei *quorum* qualificati imposti dall'articolo 138 Cost. Quasi per contrappasso, oggi, l'assorbimento dell'indefettibile esigenza di modifica della legge elettorale nella sede (anomala e derogatoria) di esercizio del potere di revisione (la cui necessità di esercizio è invece ancora da dimostrare) diviene la sua migliore garanzia di sopravvivenza, quasi che le stesse regole elettorali manifestino una surrettizia capacità di resistenza, assurgendo ad oggetto di simultanea trattativa con le ideologie costituzionali che animano le parti politiche.

6. *Il senso politico contingente della deroga all'articolo 72 Cost. e il significato complessivo delle sedi speciali per la revisione costituzionale.* Un complementare rilievo da svolgersi in merito alla sede di attrazione dell'esame delle riforme costituzionali concerne altresì l'esplicita deroga al criterio tassativo di composizione delle Commissioni speciali di cui all'articolo 72, comma 3, Cost. Questo viene corretto disinvoltamente nel senso che il Comitato, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del ddl cost., sarà composto "*su designazione dei gruppi parlamentari delle due Camere, previa intesa tra i presidenti di gruppo, in base alla complessiva consistenza numerica dei Gruppi e al numero di voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni di liste ad essi riconducibili, assicurando in ogni caso la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo e di un rappresentante per le minoranze linguistiche*".

Ora, la norma si presta a tanti e tali equivoci che l'applicazione del criterio aggiuntivo che correggerebbe la composizione del Comitato, tenendo conto del quantitativo totale di voti ricevuto dalle singole formazioni politiche, appare destinato a sostituire parzialmente il dato parlamentare di consistenza dei Gruppi, con un risultato elettorale virtuale che scorpora gli effetti premiali del c.d. "*Porcellum*". Ciò, come evidente, non finisce soltanto per derogare all'articolo 72, comma 3, Cost. per l'innesto del c.d. "*diritto di tribuna*" (un rappresentante per ciascun Gruppo che trova spazio, per esempio e sebbene con formula parzialmente diversa, già nell'articolo 26 R.S. sulla composizione degli organismi parlamentari

bicamerali); ma la deroga al dettato costituzionale pesa principalmente perchè altera gli equilibri della rappresentanza parlamentare, i quali peraltro nascono dalla scelta compiuta da ogni competitore elettorale, di coalizzarsi proprio in vista del conseguimento del premio (su base nazionale, alla Camera; su base regionale, al Senato). Ma su questo tema dei criteri di composizione del Comitato vi è che la traccia costituzionale([34]), la quale riconduce la formazione di tutti i collegi parlamentari ristretti al principio di proporzionalità rispetto alla consistenza dei Gruppi nelle Assemblee, ha una forza trasversale riguardando esso le Commissioni permanenti e speciali (il citato articolo 72, comma 3, Cost.) e le stesse Commissioni parlamentari inquirenti (articolo 82, comma 2, Cost.).

Si coglie così, e neanche troppo per implicito, la reiterata imputazione all'articolo 138 Cost., ai Regolamenti e agli organismi parlamentari permanenti, dell'impossibilità di procedere a puntuali e graduali modifiche della Carta costituzionale. Ma la nuova spinta alla novella procedimentale per le riforme non trova in questa diagnosi la sua vera causa, piuttosto si fonda sull'urgenza di comunicazione pubblica governativa in base alla quale si propala la notizia che una volontà riformatrice si pone in movimento e che essa seguirà schemi di novità rispetto al passato prossimo. Ma se si guarda con distacco alla vicenda in commento, si vede che essa è assai lontana da quanto occorre in Francia nel 2008([35]), quando l'incisiva ma equilibrata revisione costituzionale avviata dal c.d. "Comitato Balladur" fu condotta a compimento senza evocazioni palingenetiche e al largo da tentativi di instaurazione pacifica di nuovi ordini costituzionali.

L'illustrazione dei puntuali tentativi di aggiramento delle disposizioni regolamentari a presidio del procedimento di revisione mostra, in definitiva, un ulteriore volto della costante capacità mimetica dei propositi costituenti i quali, attraverso le deroghe, le rotture([36]), le disapplicazioni o le sospensioni dei Regolamenti oltre che dell'art. 138 Cost., preparano proprio il campo alla legittimazione di un potenziale nuovo ordine costituzionale, il che, come oltre si dirà, consente di sviluppare conclusioni più generali sui processi in corso di modificazione della stessa Costituzione.

### *Conclusioni sulla delegittimazione dell'articolo 138 Cost. e la perdita di effettività della Costituzione.*

Conducendo a coerente convergenza da un lato quel che si è tratto dalle procedure parlamentari previste dal ddl cost. n. 813 per dare seguito alle scelte metodologiche sulle riforme, e dall'altro la psicologia sottostante alle decisioni assunte dai soggetti politici, possono enuclearsi le seguenti conclusioni.

L'inedito ruolo del Governo nel procedimento di revisione allude ad un'originale idea comitologica di guidare i lavori parlamentari dall'esterno, legandone attendibilità e tempi alle sorti di un Esecutivo cui si pensa che nessuno dei Gruppi di maggioranza possa sottrarre il proprio sostegno facendo naufragare il procedimento di revisione costituzionale. L'intento sembra dunque quello di rafforzare il parallelismo tra la larga maggioranza numerica che attualmente sostiene l'Esecutivo e lo spettro di ampia condivisione necessario al varo delle riforme costituzionali.

La sede bicamerale istruttoria individuata nel Comitato di ventidue membri deroga al principio di piena alternanza nell'esame delle Commissioni di Camera e Senato, ad un triplice fine: individuare una sede eteronoma rispetto a quella propria, stabilita dagli articoli 72 e 138 Cost. e dai Regolamenti; determinare un'alterazione dei rapporti di forza tra i Gruppi nella composizione del collegio, parzialmente integrando il principio di corrispondenza proporzionale alla consistenza nelle due Assemblee; legare a doppio filo (accomunandoli nella sede di esame) l'esito della revisione costituzionale con quello delle modifiche alla legge elettorale, tra i quali due campi di riforma trova un'embrionale codificazione, l'ambiguo e criticabile rapporto di presupposizione e di negoziazione congiunta che affiora già dal titolo del ddl cost.

n. 813. L'ultima novità di metodo, quella della "Commissione dei Saggi" chiamata ad elaborare documenti da sottoporre al Comitato per il tramite del Governo, sarebbe volta a perseguire tre scopi ulteriori: sul piano del metodo, si guarda a un nuovo "*mixage* tra momento tecnico e momento politico"[\(37\)](#), innovando rispetto alla tradizione dei cicli di audizioni e puntando su un'ulteriore sede autonoma in cui, in teoria, raggiungere una prima sintesi sulle formulazioni delle modifiche costituzionali; sul piano dei tempi di esame, la Commissione dei Saggi è funzionale ad avviare l'istruttoria nelle more della costituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, garantendo una relativa protezione dal timore di un'eccessiva pubblicità sulla redazione delle proposte; infine, sul versante della comunicazione pubblica, si vorrebbe valorizzare un elemento di continuità con la Commissione di Saggi istituita dal Capo dello Stato, al principio della legislatura, all'evidente fine di legittimare il procedimento riformatore cui si trasferirebbe, quasi osmoticamente, l'aura dell'investitura presidenziale.

Queste motivazioni alla base della deroga all'art. 138 Cost. sono, come visto, intrise di un'equivoca sensibilità verso gli stati d'eccezione; paiono rafforzate dalla citata, istintiva adesione a formule contingenti quali quella adottata per la mutazione ordinamentale del sistema costituzionale francese nel 1958. Allora, conviene in chiusura contrastare l'argomento, solo a prima vista convincente, che gli ideatori del percorso costituzionale commentato in queste pagine potrebbero opporre enfatizzando la scelta, a prima vista volta a rafforzare la rigidità costituzionale, sottesa all'articolo 5 del ddl Cost.

Tale disposizione consente lo svolgimento del referendum anche qualora le Camere approvino con la maggioranza qualificata dei due terzi le proposte di legge costituzionale istruite dal Comitato. In verità, la disposizione perfettamente coerente con gli intenti e la logica intrinseca alla deroga dell'art. 138 Cost., incarna una potenziale versatilità di funzione[\(38\)](#), potendosi trasformare da fattore oppositivo e strumento di resistenza costituzionale, in istituto di legittimazione di eventuali scelte costituenti che si materializzassero in esito all'anomalo procedimento di apparente revisione costituzionale[\(39\)](#).

Proprio questi significati impliciti sottesi al referendum costituzionale, confermano l'approdo ad un'ulteriore forma di drammatica divaricazione tra il pensiero imperante nel *milieu* politico parlamentare e le critiche che la dottrina costituzionalistica ha sovente mosso alle deroghe e alle rotture al procedimento di revisione costituzionale. L'esigenza è allora quella di ritrovarsi su cruciali linee di confine come quella tra esercizio del potere costituente e di revisione costituzionale, categorie in apparenza oblite dal ricorso a terminologie controverse che alludono a non meglio definite transizioni. Del pari decisivo sarebbe ribadire l'esigenza di orientare l'analisi a una costruttiva proposta di soluzione per la crisi dilagante[\(40\)](#) in cui si dibattono le aggregazioni partitiche, essa stessa motore primo della tentazione alla rottura dell'equilibrio tra rigidità costituzionale garantista e praticabilità di revisioni puntuali, volta a conferire elasticità alla Carta costituzionale. Ancora Leopoldo Elia invitava a concentrarsi sulla necessità, in difesa della Costituzione del 1947, di ravvivare la capacità di riaggregazione della domanda politica e suggeriva soluzioni capaci di scongiurare la confluenza nell'istinto a ricorrere all'ingegneria costituzionale. Soluzioni, in verità, mai fino in fondo tentate e che, a guardar bene, rientrano proprio nel percorso contrario rispetto a quello posto in essere dagli attuali decisori politici. Un'inversione di rotta troverebbe spazio solo rinsaldando la consapevolezza che la Costituzione non esaurisce la propria possibilità di realizzazione, a patto di rimuovere quell'ostacolo preclusivo che oggi è facile rinvenire proprio nella legge elettorale di Camera e Senato, la quale paradossalmente viene difesa, in esito ad un circolo vizioso, proprio dal procedimento riformatore di rottura dell'art. 138 Cost. in cui la si vuole far confluire.

Forse questi richiami suonano già lontani, oscurati e affievoliti dalle frequenti accuse di conservatorismo costituzionale, di cecità di fronte a indifferibili palingenesi di sistema. Ma le avvertenze non saranno vane se riusciranno in certa misura a ribadire la priorità della riforma elettorale e almeno a ricordare, ben oltre le odierne contingenze politiche ricondotte artatamente all'urgenza, che sempre, dietro la delegittimazione del procedimento di revisione disegnato dal Costituente, vi è il rischio della

perdita di effettività della stessa Costituzione e, soprattutto, l'ombra della manifestazione del potere costituente.

([1]) Per un esempio di alternativa nel procedimento di revisione, v. art. 89 della Costituzione della V Repubblica francese; per l'espressa distinzione tra revisioni puntuali e totali (o di parti qualificate) cfr. artt. 167 e 168 della Costituzione spagnola del 1978.

([2]) Qualora si obiettasse a questa impostazione che non sarebbe allora comprensibile il senso del limite tra novella puntuale e modifica organica, può opporsi che esso può identificarsi nella necessaria intelligibilità del quesito referendario su cui può essere chiamato a pronunciarsi il corpo elettorale, ai sensi dell'articolo 138 Cost., per confermare o respingere il disegno di legge di revisione approvato dalle Camere senza la maggioranza qualificata dei due terzi dei loro componenti. Tale quesito - e su questo sembra la dottrina abbia ormai raggiunto un consenso di massima - non può risolversi in una richiesta di approvazione in blocco: ciò infatti costituirebbe indizio lampante che il referendum nasconde un tentativo di legittimazione di un nuovo ordine costituzionale. Sul punto, v. *infra*, nt, n. 38.

([3]) Si tratta di fenomeni di psicologia collettiva già delineati da P. Scoppola, *Lezioni sul Novecento*, Bari, 2010, 63, il quale evidenziava il legame tra evocazione del potere costituente e delegittimazione del sistema costituzionale esistente, con ciò notando che l'idea della palingenesi costituzionale ha una sua certa forza di autoinveramento. In parte comune a questo circolo vizioso, è il continuo riferimento a nuove sedi di ideazione della modifica costituzionale, il che indebolisce il Parlamento cui la funzione di revisione è demandata dalla stessa Carta di cui si predica la non rinviabile modifica.

([4]) Al momento in cui si scrive il ddl costituzionale n. 813 è stato approvato dall'Assemblea del Senato in prima lettura e passa all'esame della Camera dei deputati.

([5]) G. Zagrebelsky, *Intorno alla legge*, Torino, 2009, 236 e 258.

([6]) ...che è, come noto, il tratto caratteristico dell'effettività di ogni ordinamento giuridico secondo la celebre definizione da cui muoveva C. Esposito, *La consuetudine costituzionale*, in *Studi in onore di Emilio Betti*, I, Milano, 1962, 597 - 639, quindi ripubblicato in Id, *Diritto costituzionale vivente*, Milano, 1992, 293.

([7]) V. la pagina introduttiva di L. Elia, *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia*, in *Cronache sociali*, 1949, 11, 2 ss., ora in Id, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 9.

([8]) Negli stretti limiti cui si può solo accennare in questa sede, l'analisi circa la derogabilità del procedimento di revisione costituzionale, per mano della stessa procedura di modifica costituzionale in Costituzione rigida, fa capo a due alternative visioni della natura di tali norme. Vi è chi ritiene che il procedimento di modifica, giusta la sua natura servente e strumentale, possa essere oggetto di deroghe, rotture o modifiche legali (cioè attraverso se stesso; di qui il termine di "autorottura" o di modifica "autoreferenziale"). A questo orientamento si oppone la tesi secondo la quale le norme sulla revisione risponderebbero ad una superiore esigenza di garanzia che trascende la mera competenza degli organi demandati a svolgere le modifiche costituzionali, così che, una volta cessata la validità di tali disposizioni, verrebbe meno in certa misura l'effettività dello stesso ordinamento.

([9]) Il riferimento è, naturalmente, a S. Tosi, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959.

[[10]]..che ha mostrato quanto sia ancora attuale l'intuizione dell'Elia, quando affermava che il procedimento di elezione del Capo dello Stato in Italia "rappresenta il massimo momento di dislocazione o dissociazione delle forze politiche". Cfr., infatti, L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970, 663; ed è appunto quanto è accaduto nella primavera del 2013, con ciò dovendosi recisamente smentire l'emergere, da quella tormentata vicenda, di una presunta esigenza di rivedere la Costituzione, come implicitamente (o talvolta espressamente) è stato pure adombrato da più parti.

[[11]] In V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, 223 ss. viene esposto con lucidità e chiarezza l'orientamento che tende a vedere nelle regole camerali lo sviluppo della funzione di contenimento, insita nel concetto stesso di Costituzione, dell'esondare della politica e della maggioranza. Tale intendimento si traduce in un pieno sostegno al rilievo dei Regolamenti nel giudizio di costituzionalità, alla loro considerazione quali norme interposte nello stesso giudizio costituzionale, alla sindacabilità della norma regolamentare avanti al Giudice delle leggi e, infine, alla sua elevazione a fonte di rango primario. Nulla di più distante dalla pretesa - culturalmente proprio agli antipodi dell'impostazione crisafulliana - che i termini regolamentari si facciano garanzia del raggiungimento di una deliberazione e di una decisione che abbia ad oggetto e negozio le stesse norme costituzionali.

[[12]] Su questo oggetto di studio costante, condotto da plurime prospettive (tanto da considerarsi quasi un "tentativo unitario" di ricostruzione del sistema) che si rintraccia nelle opere dell'Esposito, cfr. C. Pinelli, *La prefigurazione delle situazioni "straordinarie": una costante del pensiero espositiano*, in AA.VV., *Il pensiero costituzionalistico di Carlo Esposito*, (Atti del Convegno nazionale di Macerata), Milano, 1993, 231 ss.

[[13]] Su questo dibattito basti qui rinviare ad A. Pace, *Brevi note sulla sostanziale conferma dell'art. 138 Cost. nel progetto della bicamerale*, in *Giur. Cost.* 1997, 4199 e, per la tesi opposta a quella riassunta nel testo, S.P. Panunzio, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le revisioni costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. Cervati, S.P. Panunzio, P. Ridola, *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001, 102 ss.

[[14]] C. Esposito, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, III, Milano, 1963, 189 - 219, ora in Id, *Diritto costituzionale vivente*, Milano, 1992, 375.

[[15]] *Ibidem*.

[[16]] *Ibidem*, 376.

[[17]] *Ibidem*, nota n. 14.

[[18]] La suggestiva espressione si trova in J. Jones, *From here to eternity*, 1951, (trad. it. cur.) C. Uyka, *Da qui all'eternità*, Vicenza, 2012, 959.

[[19]] Intendendo con ciò riferirsi alla scelta del metodo procedimentale in base all'obiettivo riformatore che ci si prefigge, alterando così la determinante (ma sovente violata) regola interpretativa che imporrebbe ad ogni giurista di pervenire ai risultati sulla scorta dei metodi da impiegare (imposti dalla stessa Costituzione o dalla legge). Sul tema si rinvia, tra gli altri, a L. Lombardi Vallauri, *Corso di filosofia del diritto*, Padova, 1981, in specie 79 e 80.

[[20]]...e forse neanche per l'effetto inibitorio del referendum con il quale fu respinto il disegno di riscrittura costituzionale approvato dalla maggioranza di centro-destra al crepuscolo della XIV legislatura, come pure si sarebbe tentati di credere peccando di un eccesso di ingenuo razionalismo a posteriori.

([21]) V., in specie, P. Caretti, *L'ennesimo Revival della Grande Riforma in funzione palingenetica*, in [www.costituzionalismi.it](http://www.costituzionalismi.it),

([22]) Continuità che può verificarsi sotto plurime angolazioni: parziale coincidenza tra i componenti di quella Commissione e di questa; parziale coincidenza, almeno a quanto è dato sapere, di ruolo e competenze assegnate ai due collegi; soprattutto - vi si tornerà oltre nel testo - una certa insistenza su una legittimazione di questi apporti istruttori e di redazione, sulla base dell'evocazione di uno stato di eccezione e di urgenza riformatrice.

([23]) Ampi riferimenti critici a questo continuo rinvio al tornante storico che aprì all'avvento del Gollismo nel cuore del 1958 e nel pieno della crisi d'Algeria e che sarebbe annuncio del tentativo di instaurazione di una forma di Governo semipresidenziale, sono stati svolti da G. Ferrara, *Intervento*, in Seminario dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *I Costituzionalisti e le riforme*, Roma, 28 giugno 2013.

([24]) Il riecheggiare, anche solo simbolico, di quell'esperienza è avvertito su molti e anomali piani di suggestione: nella formazione culturale e storica del Ministro per le riforme costituzionali in carica; in una certa, innegabile, attrazione nell'ideologia costituzionale di centro-destra della forma di governo semipresidenziale (per la verità, sulla base del modello francese antecedente la c.d. "riforma Balladur" del 2008); nell'idea, vagamente avvertita in molte parti politiche, di una condizione di *empasse* da risolvere con un'improvvisa e drammatica palingenesi del sistema di governo, come accadde nel fatidico tornante dell'autunno - primavera 1958, nella Francia scossa dal deflagrare della questione algerina; nella sensazione strisciante di una sorta di corso storico coincidente proprio con la crisi del parlamentarismo della IV Repubblica francese, parallelismo rafforzato proprio dalle circostanze della rielezione del Capo dello Stato, sulla base di un'invocazione avanzata dalle stesse forze politiche in stallo. E le analogie potrebbero proseguire investendo puntualmente le singole disposizioni con cui si va scegliendo di ricorrere "alla revisione della procedura di revisione costituzionale", formula impiegata, non a caso dallo stesso G. Quagliariello, *De Gaulle e il gollismo*, Bologna, 2003, 454, per descrivere il processo (in realtà, indiscutibilmente costituente) che, pur muovendo dalla legge sulla procedura di revisione costituzionale del giugno del 1958, sfociò nell'attribuzione di un compito di redigere una nuova Costituzione per la V Repubblica in gestazione, al Comité interministériel, guidato da Debré.

([25]) ...il che, probabilmente, rimandava lontanamente all'episodio del 2 giugno 1958, in cui l'Assemblée Nationale della IV Repubblica francese votò il disegno di legge sulla riforma costituzionale con cui, in sostanza, sancì il proprio epitaffio di Parlamento decidente. Va pure ricordato, tuttavia, che l'idea - del tutto eversiva della *ratio* e del dettato dell'articolo 138 Cost. - di svolgere l'esame della revisione costituzionale in una sede redigente congiunta delle Assemblee di Camera e Senato, veniva giustificata con l'intento di impedire ostruzionismi conservatori di un Senato che non avrebbe accettato una *deminutio* di ruolo, e già quell'impianto *extra ordinem* cui improntare il procedimento di modifica costituzionale si asseriva potesse essere compensato con la trasformazione del referendum da eventuale in obbligatorio, a prescindere dal *quorum* di consenso parlamentare che la riforma avrebbe coagulato.

([26]) E' noto che la risposta dovrebbe dirsi negativa, sebbene non sia agevole superare l'argomento che i limiti di oggetto e materia per l'ammissibilità dell'apposizione della questione di fiducia, nel nostro diritto parlamentare, costituiscono un numero chiuso. Certo, il fatto che le disposizioni dei due Regolamenti non siano identiche, che in dottrina sia discusso il valore da assegnare al procedimento di ricorso alla questione di fiducia (che da alcuni si ritiene riconducibile persino ad una consuetudine costituzionale), sono tutti spunti che inducono ad una riflessione più articolata che rischia di divenire di prossima attualità.

([27]) V., a Camere sciolte durante la *prorogatio* della XVI legislatura, il voto sulla seconda lettura delle

modificazioni ad alcuni Statuti regionali speciali, effettuato presso la Camera dei deputati nella seduta del 22 gennaio 2013. L'Assemblea di Montecitorio approvò in seconda deliberazione un disegno di legge costituzionale (A.C. 5148-B) di modifica dell'articolo 13 dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, nonché omologhi disegni di legge costituzionale riguardanti lo Statuto della regione Sicilia e quello della regione Sardegna. Dell'inopportunità, se non dell'illegittimità, di procedere in tal senso, non si discusse in Assemblea, ma risulta che il tema sia stato affrontato in Conferenza dei Capigruppo, risolvendosi nel senso che l'opportunità politica di definitivamente approvare la riduzione del numero dei consiglieri delle tre Regioni a statuto speciale fosse prevalente su ogni considerazione relativa ai limiti imposti dal regime di *prorogatio*. Anche a voler tenere in disparte i profili sistematici circa il procedimento di revisione, a poco varrebbe replicare che le leggi di approvazione e modifica degli statuti regionali diversi da quelli ordinari non sono da porre sullo stesso piano degli altri disegni di legge costituzionale e di revisione costituzionale e ciò, a tacer d'altro, per il fatto che l'approvazione a maggioranza assoluta non dà comunque luogo al *referendum* di cui all'articolo 138 Cost. In definitiva, la decisione assunta dalla Camera dei deputati va posta in relazione alla indiscutibile esigenza di condurre in porto, procedendo alla quarta lettura conforme tra Camera e Senato, una riforma di contenimento del numero dei consiglieri regionali che si riteneva di non disperdere per evidenti ragioni di opportunità e di comunicazione pubblica. Conseguiva da quanto illustrato che "il precedente" pur non potendosi auspicabilmente interpretare in senso facoltizzante per tutte le leggi costituzionali e di revisione costituzionale, ha segnato comunque un passo nella direzione dell'indebolimento della procedura parlamentare rafforzata per l'esame delle leggi di cui all'art. 138 Cost.

([28]) Diffusamente sul punto, A. Pace, *Il metodo sbagliato della riforma. Note critiche al ddl cost. n. 813 Sen.*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

([29]) I lavori in sede referente della Commissione affari costituzionali del Senato hanno inciso su questo fondamentale profilo dei percorsi riformatori delineati nel ddl cost. n. 813. Così, ora il riferimento alla competenza in materia elettorale figura nel *nomen* assegnato al Comitato e nel titolo dell'atto istitutivo. Ma l'art. 2, comma 1, è la disposizione decisiva, giacché vi si prevede la competenza del Comitato ad esaminare "*i conseguenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali*". A nulla vale, per ridimensionare il significato implicito di questa scelta, che la Commissione abbia modificato la dizione espressa, introducendo un cenno alla consequenzialità della legge elettorale rispetto alle proposte di revisione costituzionale che si redigeranno. Sia che il Comitato esamini esclusivamente i disegni di legge "conseguenti", sia che potesse svolgere attività istruttoria su quelli "coerenti" (come si disponeva nel testo originario), si finisce sempre con l'avvalorare la tesi che la riforma costituzionale sia un *prius* logico e politico, rispetto alla modifica del c.d. "*Porcellum*". Come si dirà oltre nel testo, affiora qui il mito della pregiudizialità tra i piani di riforma che, naturalmente, affonda anche le proprie apparenti ragioni in suggestioni politologiche e diffusi convincimenti, i quali tuttavia non dovrebbero trovare spazio nell'incidere su un ddl cost. di rottura dell'art. 138 Cost. Non a caso, si allude a una sorta di integrazione necessaria tra forma di governo semi-presidenziale e sistemi elettorali improntati al doppio turno di collegio o si amplificano (artatamente) le necessità di modificare immediatamente i sistemi elettorali, qualora si incidesse sul sistema bicamerale, il che, come ovvio, costituisce l'anticamera al rinvio della riforma delle vigenti regole elettorali, come accadde anche nel finale della XVI legislatura. Su quest'ultimo punto sia concesso rinviare a D. Piccione, *Un istante rivelatore nella XVI legislatura: miti e paradossi delle riforme istituzionali*, in *Rass. Parl.*, 2/2012, in specie 355.

([30]) La l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1, istitutiva della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, la quale può considerarsi a pieno titolo l'antesignana del disegno di legge costituzionale n. 813, trovava la propria competenza limitata alle "sole" riforme della Costituzione.

([31]) V. ancora G. Zagrebelsky, *Intorno alla legge*, cit., 245 e ss.

([32]) Su questo fenomeno che ormai trascolora nell'autentica, paradossale fioritura di un mito parlamentare, sia concesso richiamarsi a D. Piccione, *Un istante rivelatore nella XVI legislatura: miti e paradossi delle riforme istituzionali*, cit., in specie 355.

([33]) V., infatti, C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, ora in Id, *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, 38 e *passim*.

([34]) Qualche dettaglio sulle difficoltà che si incontreranno nell'applicazione dell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge costituzionale, nella parte in cui introduce il criterio del "numero dei voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni di liste", merita di essere brevemente esposto. Innanzitutto, non sembra trattarsi di un criterio correttivo vero e proprio, ma di un ulteriore sistema di composizione che si affianca e vale quanto quello della rappresentanza proporzionale. Semanticamente, lo dimostra la semplice congiunzione "e" che, legando i due criteri di composizione, esclude si possa parlare di una clausola correttiva del risultato nella formazione dell'organo, ma allude proprio a un sistema di calcolo equiordinato a quello onnipervasivo che invece è il solo conosciuto dal nostro diritto costituzionale. Ma il problema principale è che risulta incerto quanto agli effetti e alla tecnica di applicazione. Infatti, si pongono quantomeno le seguenti questioni. Quale peso hanno le "coalizioni" che nell'articolato sono citate come base di misurazione dei voti conseguiti? E' infatti noto che nelle Regioni in cui hanno conseguito il premio presso il Senato, le coalizioni hanno poi contribuito a determinare il riparto dei voti sulla cui base sono stati attribuiti seggi a i singoli Senatori. Ma se si intende sterilizzare gli effetti dei premi su base regionale per ricondurre il numero dei voti alle singole liste e quindi renderli incidenti sulla composizione del Comitato, come affrontare certe asperità del nostro sistema elettorale vigente? Si pensi alla circostanza per cui, in taluni casi, si sono presentate coalizioni eterogenee nelle diverse Regioni. Risulta infatti che i competitori elettorali non si sono presentati con lo stesso quadro coalizionale ovunque, in tutte le circoscrizioni elettorali per il Senato.

([35]) Si tratta della l. cost. 23 luglio 2008 - 724, recante il titolo: "*Modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica*", approvata secondo la procedura prevista dall'art. 89 della Costituzione del 1958.

([36]) Approfondimenti in tal senso, sia pure non con diretto riferimento alle deroghe ai Regolamenti parlamentari, in A. Pace, *Processi costituenti italiani*, in *Dir. Pubbl.* 1997, 581 ss., poi ripubblicato in Id, *Potere costituente. Rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*<sup>2</sup>, Padova, 2002, 198, nt. n. 2.

([37]) Secondo la formula coniata da E. Cheli, *La riforma della Costituzione francese del 2008*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 2008, 3.

([38]) Questa cangiante natura del *referendum* sulle modifiche costituzionali che schiude il campo a improvvise operazioni di legittimazione di processi costituenti sotterranei è ben presente agli studiosi e trova precedenti manifestazioni proprio nella storia francese del Novecento. La l. cost. del 10 luglio 1940, ad esempio, venne approvata secondo le procedure di revisione costituzionale previste dalla Costituzione della III Repubblica francese, ma incarna quella che Duverger stesso identificava come una "perversione del diritto che consiste nel legittimare con la forma una legislazione illegittima nella sostanza". Così M. Duverger, *La perversion du droit*, in *Réligion, Société et politique. Mélanges en l'honneur de Jacques Ellul*, Parigi, 1973, 726. Il voto del giugno 1958 sul già citato disegno di legge che prevedeva il procedimento di "riforma costituzionale", va poi letto congiuntamente proprio con il referendum del 28 settembre 1958, con il quale la Francia e i territori d'oltremare, eccettuata la Guinea, legittimarono l'avvenuto esercizio del potere costituente e quindi la nuova Costituzione. Ma la plastica rappresentazione di questa elasticità di funzione riconducibile ai referendum costituzionali (specialmente se previsti in procedure di modifica costituzionale *ad hoc*) si scorge anche nella l. cost. 6 agosto 1993, n. 1, istitutiva della Commissione bicamerale per le riforme presieduta prima da Nilde Iotti e poi da Ciriaco de Mita, la quale trasformava il referendum dell'articolo 138 Cost. sull'ipotetico progetto organico che fosse emerso da quei lavori, da eventuale in obbligatorio. Ma il discorso, sul quale oltre

non rileva soffermarsi in questa sede, parrebbe riguardare persino i referendum previsti dalle disposizioni "generali ed ordinarie" sulla revisione costituzionale quali l'art. 138 Cost. infatti, anche senza che si dia luogo alla rottura della norma sulla produzione delle leggi di revisione, si può assistere al tentativo di piegare la funzione del referendum in atto di ratifica popolare a fini di legittimazione della nuova Costituzione; un indice, quest'ultimo, di sicuro travestimento del potere costituente sotto le vesti di procedimenti asseritamente legali di instaurazione di un nuovo ordine costituzionale. Si tenga a mente la circostanza, ad esempio, che in seguito all'approvazione a maggioranza assoluta del disegno di legge di revisione costituzionale approvato dal centrodestra sul finale della XIV legislatura, a raccogliere le firme per dar luogo al referendum, non furono solo i Gruppi di opposizione, ma gli stessi sostenitori delle modifiche alla Costituzione, i quali dovevano istintivamente rinvenire nella consultazione popolare una funzione legittimante confermativa.

([39]) Prende corpo così quanto prospettato da A. Pace, *L'instaurazione di una nuova Costituzione*, in *Quad. Cost.* 1997, 7 ss., poi ripubblicato in Id, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997, 142.

([40]) Sulle ragioni del riaffacciarsi incalzante delle tentazioni costituenti in parallelo con l'erosersi della funzione e del concetto di revisione costituzionale puntuale, sia consentito richiamarsi a D. Piccione, *Revisione e legislazione ai tempi delle crisi*, in *Giur. Cost.* 2012, in particolare, 3878 e *passim*.