



Corte Costituzionale

“Possibilità e limiti della revisione costituzionale”

*Conferenza tenuta dal Presidente Prof. Franco Gallo
presso l’Auditorium Santa Margherita dell’Università Ca’ Foscari*

Venezia, venerdì 14 giugno 2013

1. – Introduzione. 2. – Il concetto di Costituzione come limite logico generale alla revisione costituzionale. 3. – I limiti espressi e inespressi alla revisione costituzionale. 4. – I limiti formali a garanzia della rigidità della Costituzione: le procedure di revisione. 5. – La tesi, minoritaria, dell’assoluta immutabilità delle norme sulla revisione costituzionale. 6. – Il disegno di legge costituzionale del 5 giugno 2013 sul procedimento di revisione costituzionale. 7. – Conclusioni.

1. – Introduzione

1.1. – È noto anche ai non addetti ai lavori che la Costituzione italiana ha scelto la via di attribuire il potere di revisione costituzionale all’organo titolare della potestà legislativa ordinaria, anziché ad assemblee appositamente istituite o riunite a tale fine; come invece è previsto nelle Costituzioni francese, statunitense e svizzera. L’art. 138 prevede, infatti, che le leggi costituzionali siano approvate dal Parlamento con due successive deliberazioni di ciascuna Camera, con un intervallo non minore di tre mesi e con facoltà di proporre referendum solo nel caso in cui non sia stata raggiunta la maggioranza dei due terzi nella seconda votazione.

È altresì noto che un limite espresso al potere di revisione è stabilito dal successivo art. 139, il quale dispone che «la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale».

Il disegno di legge costituzionale istitutivo del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali, presentato in questi giorni dal Governo, conferma la disciplina dell'art. 138 apportandovi solo due deroghe puntuali e temporanee, di rilievo non sostanziale, riguardanti, la prima, la riduzione dell'intervallo fra le due approvazioni da tre mesi a un mese; la seconda, il ricorso eventuale al referendum anche nell'ipotesi in cui la legge costituzionale sia stata approvata nella seconda votazione a maggioranza dei due terzi.

In questa sede non entro – né del resto potrei entrare – nel dibattito sulla legittimità di tali, pur parziali, deroghe al procedimento dell'art. 138 Cost. Intendo solo osservare che tale disegno riguarda riforme costituzionali che investono materie rilevanti, come la forma di Stato e di governo ed il bicameralismo, e prendere da ciò lo spunto per ricordare i maggiori interrogativi che la dottrina costituzionalistica si pone ormai da tempo circa l'esistenza di limiti sostanziali alla revisione costituzionale. Questi interrogativi possono così sintetizzarsi:

– procedure di revisione fondate sul principio di maggioranza, anche qualificata, come quelle previste dal suddetto art. 138, sono sufficienti per modificare non qualche singola norma, ma l'intera Costituzione o parti rilevanti di essa o non incontrano esse limiti ulteriori rispetto a quello, espressamente previsto nell'art. 139, della forma repubblicana?

– esiste, in altri termini, un nucleo duro di principi costituzionali non soggetti a revisione e quindi, per loro natura, sottratti alla regola della maggioranza?

Questa mia *lectio* verterà, appunto, sulle possibili risposte che possono darsi a tali interrogativi.

1.2. – Inizio col sottolineare che questa problematica ci riconduce inevitabilmente alle accese discussioni sull'idea di Costituzione come atto che perdura nel tempo e sul ruolo da attribuire al principio maggioritario in sede di revisione; che è come dire sul fondamento stesso della democrazia, visto che il senso comune tende spesso a “banalizzare” il principio di democrazia, identificandolo con il potere assoluto della maggioranza.

Contro questo “pregiudizio maggioritario”, l'analisi delle Costituzioni consente di definire le due dimensioni – per certi versi antitetiche – proprie di ogni moderna democrazia: la dimensione politica, che risolve, appunto, la democrazia nel governo della maggioranza; la dimensione dello Stato costituzionale di diritto, che, a garanzia dei diritti fondamentali, sottopone a limiti stringenti anche il potere della maggioranza.

I costituzionalisti (per tutti, Luigi Ferrajoli *Democrazia e Costituzione*, in *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, pag. 315 ss.) ci insegnano che entrambe queste dimensioni – quella politica e quella dello Stato di diritto – sono garantite da corrispondenti regole costituzionali: da una parte, le regole formali che definiscono i soggetti politici e assicurano, attraverso l'uguale godimento dei diritti, la rappresentatività delle istituzioni parlamentari e il governo della maggioranza; dall'altra, le regole sostanziali che individuano i limiti negativi e gli obblighi positivi delle decisioni collettive, e cioè i diritti di libertà che lo Stato non deve violare e i diritti sociali che esso deve soddisfare. Queste due classi di regole figurano in tutte le Costituzioni moderne. In quella italiana, ad esempio, le norme sostanziali sono collocate prevalentemente nella parte prima; le norme formali nella parte seconda.

La Costituzione consiste precisamente in questo sistema di regole, sostanziali e formali, che ha come propri destinatari i titolari del potere. Le Carte costituzionali, in ultima analisi, sono patti sociali, le cui clausole principali sono i diritti fondamentali, e che, in quanto tali, hanno una funzione di limite e di vincolo alla maggioranza a garanzia, appunto, delle libertà e dei diritti delle minoranze.

Gli stessi costituzionalisti sottolineano che l'idea della Costituzione come contratto sociale non è solo una categoria filosofica, ma si identifica, sul piano giuridico, con la rifondazione su basi pattizie della convivenza civile in seguito a eventi traumatici che segnano una radicale rottura nella storia di un popolo. È questo il caso anche della Costituzione italiana. Il 2 giugno 1946, data di celebrazione del referendum favorevole alla Repubblica e di elezione dell'Assemblea Costituente, rappresenta, infatti, il punto di avvio della rifondazione storica della nostra democrazia, che da allora ha acquistato un diverso spessore. L'esperienza negativa del nazifascismo ci ha insegnato che il consenso maggioritario non è più la sola fonte di legittimazione del potere.

Se la Costituzione è il frutto di un patto di convivenza civile e se nello Stato costituzionale di diritto il principio maggioritario non può essere assunto come unica base di legittimazione della democrazia, si comprende come, nell'attuale dibattito sulle riforme costituzionali, gli interrogativi che ho formulato sui limiti del procedimento di revisione costituzionale assumano un'importanza fondamentale. Dalla risposta ad essi dipende, infatti, la possibilità di incidere parzialmente o totalmente sull'originario patto sociale.

Naturalmente, devo ribadire che il mio ruolo di Presidente di un organo deputato a far rispettare la Costituzione mi impedisce di dare una precisa risposta a tali

quesiti e, a maggior ragione, di prendere posizione sulle concrete proposte di riforma avanzate in sede politica e dottrinale. Affronterò, perciò, solo in termini problematici e orientativi sia il delicato tema del rapporto fra potere costituente e potere di revisione, sia quello dei limiti, espressi ed inespressi, imposti a quest'ultimo potere dall'esigenza di tutelare i valori fondanti della comunità politica contro potenziali abusi di maggioranze (ancorché qualificate).

2. – Il concetto di Costituzione come limite logico generale alla revisione costituzionale.

Il termine “Costituzione” già nel suo etimo – *cum-statuere* significa stabilire, fondare insieme – evidenzia l'intento di dar vita a qualcosa che deve rimanere stabile e che si vuole destinato a durare; qualcosa tale da istituire una tensione dialettica fra “stabilità e tempo”, fra “persistenza e divenire” dell'ordinamento.

Di questa dialettica tra permanenza e mutamento erano consapevoli i costituenti rivoluzionari francesi che, nell'art. 28 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793, sulle orme dell'abate Sieyès, avevano sancito che «Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare, modificare la propria Costituzione», e da tale affermazione avevano fatto derivare l'altro assunto secondo cui «Una generazione non può assoggettare alle proprie leggi le generazioni future».

È questo il dilemma di ogni Costituzione: da un canto, non potersi conservare senza mutare e, d'altro canto, non poter mutare così profondamente e rapidamente senza negare la sua permanenza e stabilità, cioè la sua stessa identità. Negli Stati costituzionali di diritto questo dilemma è stato sempre, con molta saggezza, risolto respingendo sia la tendenza a chiudere la Costituzione nel guscio della non

revisionabilità, sia la tendenza opposta ad ammettere una sua revisionabilità assoluta e illimitata.

Sono ben comprensibili le ragioni del simmetrico rifiuto di queste due opzioni estreme.

La non revisionabilità assoluta – e cioè la negazione di ogni intervento sul testo costituzionale – lungi dal rafforzare la scelta costituente, renderebbe la Carta costituzionale insensibile al mutare dei rapporti politici e della coscienza sociale e la condannerebbe ad essere travolta dalla storia o ad essere ricacciata nella sfera della giuridica irrilevanza; come accadde, in epoca fascista, allo Statuto albertino, che si proclamava, antistoricamente, «irrevocabile e perpetuo» in tutte le sue clausole.

Invece, la revisionabilità assoluta, consentendo la continua modifica del nucleo essenziale della Costituzione con l'alternarsi delle maggioranze di governo, avrebbe il difetto opposto. Farebbe cioè perdere ad essa (come nota G. Scaccia, *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2002, 117 ss.) quei caratteri di durevolezza e stabilità sui quali si fonda l'autorità etica, ancor prima che giuridica, della Carta fondamentale e, quindi, dello Stato costituzionale di diritto. In ultima analisi, si può dire che l'ipotesi di una revisionabilità assoluta si scontra con un limite logico generale, operante con riguardo sia alle Costituzioni flessibili (modificabili, cioè, attraverso ordinarie leggi parlamentari), sia alle Costituzioni rigide, come quella italiana (modificabili, cioè, attraverso procedure aggravate rispetto a quelle ordinarie).

Tale limite consiste nel fatto che il potere di revisione costituzionale, in quanto derivato dal potere costituente, è anch'esso un potere costituito e, quindi, è un potere vincolato a restare all'interno dell'ordine "legale" proprio della Costituzione

originaria. Il che non significa che la Costituzione non può essere mutata nel tempo, ma solo che non può essere stravolta nella sua struttura. Revisionare significa modificare, anche in profondità, l'atto originario che subisce la modifica; non intaccarne l'essenza, la struttura portante. Il limite logico alla revisione è, dunque, rinvenibile nella nozione di Costituzione, la quale, come atto fondativo di una nuova giuridicità, rappresenta essa stessa un insuperabile ostacolo al rovesciamento in forma legale del regime politico istituito.

Da queste considerazioni discende che, anche là dove si prevede la possibilità di revisione totale della Costituzione, non viene meno, comunque, la distinzione fra potere costituente e potere di revisione costituzionale. Se infatti si rimane – come si deve rimanere – all'interno di una concezione “legale” della revisione costituzionale come potere costituito e derivato dalla Costituzione, allora possono ammettersi anche estese revisioni del testo costituzionale; a condizione, però, che si preservi il nucleo fondamentale della Costituzione originaria. Se si andasse oltre questo limite, si sarebbe infatti di fronte all'esercizio, inammissibile, di un vero e proprio potere costituente e non più di un potere costituito, come è il potere di revisione costituzionale (così, nella sostanza, Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la Costituzione in Il futuro della Costituzione* cit., 254 ss).

Il che, con riguardo alla Costituzione italiana ed al suo art. 138 Cost., impone di configurare la procedura aggravata di revisione prevista da tale articolo, come la forma di esercizio di un potere di emendamento puntuale su singoli parti del testo costituzionale e di escludere, perciò, ogni possibilità di effettuare, tramite detto procedimento, una riscrittura dell'intera Costituzione o di complessi eterogenei di sue

disposizioni. Diversamente si incorrerebbe nella lesione dello stesso principio di sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost.

3. – I limiti espressi e inespressi alla revisione costituzionale

Oltre al predetto limite logico generale, dall'interpretazione della Costituzione italiana possono ricavarsi altri specifici limiti, espressi o inespressi, alla sua revisione.

Un limite del primo tipo è previsto – come si è detto – dall'art. 139 Cost., il quale, non casualmente, conclude il testo costituzionale disponendo che «la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale». Ciò significa che la scelta fondamentale in favore della Repubblica non è in alcun modo rivedibile dal potere normativo costituito, compreso quello di più elevato grado formale. Nella sua accezione più ristretta, l'espressione “forma repubblicana” sembra alludere solo al carattere elettivo e non ereditario della carica di capo dello Stato.

La maggioranza della dottrina, in verità, si è preoccupata di estendere la nozione di «forma repubblicana» fino al punto di ricondurre al limite espresso dell'art. 139 una serie di altri limiti inespressi, che, pur non avendo una diretta attinenza con l'obbligo di designazione elettiva del capo dello Stato, tuttavia sono imposti dall'esigenza di tutela di specifici principi e valori di struttura. Questa preoccupazione è stata raccolta dalla Corte costituzionale, con la storica sentenza n. 1146 del 1988, la quale ha affermato che la Costituzione italiana «contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale. Tali sono» – ha precisato la Corte – «tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi

che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

Diversamente da altre Corti costituzionali e, in particolare, dal *Conseil constitutionnel* francese, la Corte italiana si è riconosciuta, quindi, competente a giudicare sulla conformità ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale sia delle leggi di revisione costituzionale, sia delle leggi costituzionali non aventi effetti di revisione testuale. Se così non fosse – ha rilevato al riguardo la Corte – «si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore» (sentenza n. 1146 del 1988).

È evidente la rilevanza di questa interpretazione ai fini dell'identificazione dei limiti della revisione. Nella giurisprudenza della Corte sono infatti i principi supremi a identificare, anche se inespressi, il nucleo forte del patto costituzionale, e cioè i contenuti indefettibili della comunità politica inerenti alla struttura dell'ordinamento, senza i quali la Costituzione non sarebbe più quella che è, ma verrebbe modificata irrimediabilmente nella sua più profonda identità.

Il riconoscimento di tali principi, che convivono nella Costituzione con altri liberamente revisionabili, ha introdotto, a ben vedere, una gerarchizzazione interna alle stesse norme di rango costituzionale. Questa gerarchia materiale, peraltro, non ha ancora raggiunto un livello di stabilizzazione giurisprudenziale tale da tradursi in un preciso ed esaustivo catalogo di principi supercostituzionali. Può solo dirsi, al riguardo, che nelle non frequenti occasioni in cui il tema è stato affrontato nella giurisprudenza costituzionale, sono stati qualificati come principi costituzionali

supremi, fra gli altri: la sovranità popolare, l'unità e indivisibilità della Repubblica, la laicità dello Stato, l'unità della giurisdizione costituzionale, il diritto alla tutela giurisdizionale in ogni stato e grado di giudizio, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, i diritti inviolabili dell'uomo e, in particolare, le libertà personale, domiciliare, di corrispondenza, espressamente richiamati dalla previsione generale dell'art. 2, nonché dalle specifiche previsioni degli artt. 13, 14 e 15 della Costituzione.

Varie sono le posizioni della dottrina sulla definizione dei criteri per identificare l'elenco, più o meno esteso, di questi diritti inviolabili e la misura della loro inviolabilità: si pensi, solo per fare un esempio, al diritto alla salute, definita dall'art. 32 come «fondamentale diritto dell'individuo», e alla necessità del suo bilanciamento con l'iniziativa economica privata e il diritto al lavoro; necessità di recente emersa con il caso ILVA, deciso dalla Corte con la sentenza n. 85 del 2013.

Deve però ribadirsi che, in assenza di elementi testuali certi per identificare tali diritti e, più in generale, i principi supremi, la loro concreta determinazione è rimessa, in definitiva, all'apprezzamento della Corte costituzionale, che concorre, sotto questo profilo, con i soggetti politici nella determinazione dei contenuti storicamente mutevoli della materia costituzionale.

Ciò non deve sorprendere, né alimentare timori di una eccessiva giurisdizionalizzazione dei rapporti fra i poteri dello Stato. Le Corti costituzionali, infatti, sono state concepite e istituite con la funzione di introdurre un limite al potere politico, opponendo alla scelta politica l'applicazione dei principi costituzionali. Ciò inevitabilmente implica anche la loro continua riconformazione e rilettura. Direi anzi che nel nostro sistema è proprio questa la vera essenza della funzione di garanzia esercitata dalla Corte costituzionale. Le sue decisioni si pongono, infatti, come limite

alla discrezionalità legislativa, nel senso che deve ritenersi riservata alla Corte e preclusa al legislatore la determinazione, sia in positivo che in negativo, del nucleo essenziale dei diritti fondamentali.

Si tratta, con tutta evidenza, di un'operazione delicata e complessa, che non si può svolgere attraverso un approccio atomistico ai singoli diritti, ma che deve invece consistere in un bilanciamento che tenga conto del potenziale conflitto fra più diritti: si pensi, per tornare all'esempio dell'ILVA di Taranto, all'oggettiva difficoltà di conciliare il diritto alla salute con l'iniziativa economica privata e il diritto al lavoro.

Non è, comunque, questa la sede per proporre una casistica – peraltro mai compiutamente elaborata neanche dalla dottrina – dei limiti alla revisione costituzionale imposti dall'esigenza di tutela dei diritti fondamentali e di rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

4. – I limiti formali a garanzia della rigidità della Costituzione: le procedure di revisione.

Oltre ai limiti sostanziali già esaminati, la Costituzione italiana prevede anche – come si è detto – un limite espresso formale, consistente nell'aggravamento della procedura di revisione. Abbiamo visto, infatti, che l'art. 138, nell'attribuire il potere di revisione allo stesso Parlamento, fissa alcune condizioni che possono considerarsi abbastanza blande, se messe a confronto con quelle previste dalle Costituzioni di altri Paesi occidentali. Come ho già detto, tali condizioni consistono nella doppia deliberazione a maggioranza assoluta da parte di ciascuna Camera, nell'intervallo non minore di tre mesi tra le deliberazioni, e nell'eventuale referendum.

La tenuità degli ostacoli alla revisione costituzionale risulta con evidenza dalle seguenti considerazioni. Innanzitutto, la maggioranza assoluta prevista dall'art. 138 Cost. è più bassa di quella stabilita, ad esempio, in Germania e Portogallo (due terzi in unica votazione: art. 79 GG tedesca e art. 276 Cost. Portogallo), in Brasile (tre quinti in tre distinte votazioni, art. 60 Cost.), in Liechtenstein (tre quarti con doppia votazione in mancanza dell'unanimità, art. 111 Cost.). Inoltre, mentre in Italia, come in Spagna (art. 167), il ricorso al *referendum* è meramente eventuale, in numerosi Stati, fra cui la Svizzera (art. 195), l'Irlanda (art. 36), la Danimarca (art. 88), il Giappone (art. 96), esso è obbligatorio e rappresenta perciò un momento indefettibile del procedimento di revisione. Le Costituzioni belga, olandese, danese, svedese, greca e bulgara (rispettivamente agli artt. 195, 15, 88, 137, 110, 156 ss.), sul modello della Costituzione francese del 1791, prevedono addirittura che sul testo di revisione costituzionale si esprimano due distinte legislature e per questo dispongono lo scioglimento automatico delle Camere che hanno approvato la legge di revisione costituzionale in prima lettura. E ciò senza considerare che, al fine di preservare in modo ancor più intenso la rigidità della Costituzione nell'ipotesi di una revisione totale o di una modifica delle sue parti politicamente più significative, sono previsti, nelle Costituzioni austriaca (art. 44, comma 2), svizzera (art. 193) e spagnola (art. 168), procedimenti ulteriormente aggravati rispetto a quello regolante la revisione "parziale". È evidente come, con simili procedure, non siano possibili "colpi di mano di maggioranza" sulle carte costituzionali.

Questa breve rassegna conferma, dunque, inequivocabilmente che il meccanismo attraverso il quale viene assicurata la rigidità della nostra Costituzione è fra i più deboli, in una prospettiva comparata.

Le riforme, poi, della legge elettorale nazionale, con le quali si è adottata, nel 1993, una formula tendenzialmente maggioritaria e si è introdotto, nel 2006, un meccanismo proporzionale con premio di maggioranza al 55%, hanno viepiù rafforzato le perplessità della dottrina circa l'effettiva capacità della maggioranza prevista dall'art. 138 Cost. di garantire il coinvolgimento delle forze politiche di opposizione nel procedimento di revisione costituzionale. Si sono perciò affacciate proposte dirette ad elevare fino alla soglia dei due terzi o dei tre quinti, la maggioranza richiesta per l'approvazione delle leggi di revisione.

A onor del vero, deve dirsi che, anche in presenza del sistema elettorale di tipo proporzionale puro come era quello precedente al 1993, le maggioranze di governo – che pure avrebbero potuto in astratto da sole approvare le modifiche costituzionali – hanno sempre preferito percorrere la via diversa di un compromesso con le opposizioni parlamentari. All'epoca, infatti, era comunemente accettata, tra le forze politiche, la regola non scritta secondo la quale la Costituzione non può essere modificata unilateralmente, né può essere immaginata come il puro prolungamento dell'indirizzo di maggioranza. Questa logica consensuale è stata, però, contraddetta dalle due revisioni costituzionali del 2001 e del 2006, aventi ad oggetto, l'una, la riforma del Titolo V, della Parte seconda della Costituzione, la seconda, ampie modificazioni dell'assetto costituzionale; queste ultime sono state, peraltro, respinte in via referendaria. In effetti non può negarsi che entrambe tali riforme sono state approvate “a stretta maggioranza” sul finire della legislatura e in un clima di aperta contrapposizione fra il Governo proponente e le forze politiche di opposizione.

5. – Il disegno di legge costituzionale del 5 giugno 2013 sul procedimento di revisione costituzionale

Ho già detto che, con il disegno di legge costituzionale approvato dal Consiglio dei ministri il 5 giugno 2013, recante «Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale», il Governo ha inteso introdurre una deroga, temporanea e limitata nell'oggetto, alla procedura di revisione costituzionale delineata dall'art. 138 Cost.

5.1. – Se dovessimo seguire la tesi originariamente sostenuta da Alf Ross e seguita nel passato da alcuni commentatori anche italiani, tale disegno di legge dovrebbe considerarsi illegittimo, perché diretto a modificare una procedura di revisione costituzionale – quella dell'art. 138 Cost. – che invece, in quanto logicamente sovraordinata alla stessa Costituzione, dovrebbe restare esclusa da ogni revisione. È chiaro che, nella sua absolutezza, questa tesi non può essere accolta. Essa è stata, del resto, rigettata dai più autorevoli nostri costituzionalisti (Mortati, Crisafulli, Paladin ed altri), perché, da un lato, le norme sul procedimento di revisione sono gerarchicamente e materialmente pari-ordinate (e non sovraordinate) alle altre norme costituzionali e, dall'altro, perché detta tesi porterebbe all'effetto paradossale di impedire anche modifiche *in melius*, dirette a rafforzare la rigidità costituzionale, a rendere cioè più difficili le modifiche della Carta.

Il che non significa che l'art. 138 Cost. sia sempre in assoluto modificabile. La sua modifica trova infatti, pur sempre, un limite invalicabile, ancorché inespresso, nel rispetto di principi – diversi da quelli sostanziali di cui si è già detto sopra – senza i quali la garanzia della rigidità costituzionale sarebbe ridotta a vuota forma: la

pubblicità, la trasparenza, la discussione, la parlamentarizzazione; principi tutti espressivi della effettività della partecipazione democratica.

5.2. – Il disegno di legge del 5 giugno scorso è perfettamente in linea con la pressoché unanime tesi della immodificabilità relativa e non assoluta della Costituzione. Del resto, non sarebbe la prima volta che viene approvata una legge costituzionale derogatoria dell'art. 138 Cost. Ciò è già avvenuto con le leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997, istitutive delle Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali presiedute, rispettivamente, dagli onn. Jotti e De Mita e dall'on. D'Alema. Dette leggi affidavano ad una commissione bicamerale la funzione di redigere un testo da sottoporre al Parlamento per l'approvazione in via definitiva e senza possibilità di apportare emendamenti a singole sue parti. Inoltre, il *referendum* costituzionale, configurato dall'art. 138 come eventuale, subiva una significativa modifica nel senso di essere reso obbligatorio, indipendentemente dalla maggioranza di approvazione della legge costituzionale.

Il nuovo disegno di legge costituzionale non arriva al punto di proporre così rilevanti modifiche alla procedura di revisione. In aderenza all'art. 138 Cost., esso prevede, infatti, che i «progetti di revisione costituzionale» nelle «materie della forma di Stato, della forma di Governo e del bicameralismo, nonché i coerenti progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali» siano esaminati, «in sede referente» – e perciò non più redigente – da un «Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali» composto da 20 senatori e da 20 deputati. Ciascuno di tali progetti deve essere contenutisticamente «omogeneo e autonomo» e sistematicamente «coerente»; ed è trasmesso (anche senza approvazione, ove questa non intervenga

entro 4 mesi dalla prima seduta del Comitato) ai Presidenti delle Camere. In relazione ai testi trasmessi, sono comunque consentiti emendamenti, da presentarsi nei tempi e con le procedure dettagliatamente disciplinate dalla legge costituzionale.

Il procedimento di revisione prevede, come si è già detto, due successive deliberazioni di ciascuna delle Camere, con un intervallo, tra la prima e la seconda, non minore di un mese (a differenza dei tre mesi previsti dall'art. 138 Cost.) e deve concludersi entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale. Diversamente dal procedimento parlamentare di revisione regolato dall'art. 138 Cost., che prevede solo un termine minimo per la revisione, il disegno di legge costituzionale prevede sia un termine minimo sia un termine massimo. Il *referendum* popolare, a differenza di quanto disposto dall'art. 138 Cost., non è, poi, inibito – come si è pure sopra detto – dall'approvazione della legge, in seconda votazione, con la maggioranza dei due terzi dei componenti.

Almeno a prima vista, sembra ragionevole ritenere che questo disegno di legge rispetti i sopra ricordati principi sottostanti all'art. 138 Cost., intesi a garantire l'effettiva partecipazione democratica alla revisione della Costituzione.

6. – Conclusioni

Se il disegno di legge si sottrae a evidenti critiche sotto il profilo degli indicati limiti inerenti al procedimento di revisione, potrebbe prestarsi, invece, a qualche osservazione sotto il profilo del rispetto dei limiti sostanziali alla revisione costituzionale, di cui si è detto. Perplessità potrebbero sorgere, ad esempio, in ordine all'interpretazione da dare all'ellittica espressione «forma di Stato», utilizzata nel disegno di legge per indicare uno degli oggetti delle emanande leggi di revisione

costituzionale. Tale espressione, ancorché ambigualmente riferita alla «Parte seconda della Costituzione», se non precisata in modo adeguato, potrebbe indicare, quantomeno sotto l'aspetto letterale, materie come la forma repubblicana dello Stato o la forma federalista; materie che, per le ragioni già esposte, non possono essere certamente oggetto di modifiche costituzionali, richiedendo l'esercizio di un vero e proprio potere costituente.

Ciò non significa che il nostro Paese non abbia bisogno di un sistema istituzionale più dinamico ed efficace, frutto di modifiche della parte seconda della Costituzione. Nel realizzare tali modifiche, non vanno però confusi – come talora avviene – il potere costituente con il potere costituito e, quindi, non ci si può affidare al mero consenso della maggioranza politica.

Si deve invece tenere ben presente – e qui sta il nocciolo della mia *lectio* – che la Costituzione ha comunque un nucleo immodificabile composto dai principi supremi dell'ordinamento, rispondenti ai valori identitari della comunità, e che il rispetto delle norme componenti tale nucleo è garantito dalla giurisdizione costituzionale.