

*Marco di Folco**

Università di Roma „Tor Vergata”

LE LEGGI DI REVISIONE COSTITUZIONALE IN ITALIA DAL 1948 A OGGI

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2021.007>

Date of receipt: 27.09.2021

Date of acceptance: 18.11.2021

The constitutional revisions in Italy from 1948 to the present day. This report has the aim of offering a picture of principal constitutional revisions carried out in Italy under republican Constitution, and of the most important among those that have been tried but not finalized, using as a reading key the principal interpretative problems posed by art. 138 Cost. The first question is about the systematic setting of the act named “constitutional revision law” in respect of the category of the “other constitutional laws”, also textually mentioned in the said constitutional provision. It is controversial if this difference has prescriptive or merely descriptive value. According to the first theory, supported by a prestigious but minor doctrine, only the constitutional revision laws could permanently amend the text of the Chart, while other constitutional laws would not be allowed to introduce implied changes. Under this respect, the objective pursued here is putting into light which one of these two perspectives has been followed in practice. Then, on the field of contents, the praxis analysis will be led taking into consideration the vexata quaestio whether organic constitutional reforms are allowed or not, assuming that constitutional changes must be limited to punctual amendments. Once the distinction between the two hypotheses has been clarified, which is really not easy because of some uncertain points, we will try to put into one or the oth-

* Prof. dr. Marco di Folco – Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l’Università di Roma „Tor Vergata”, ORCID: 0000-0002-1090-5829, e-mail: mdifolco1973@gmail.com.

er the main constitutional revisions carried out or attempted in republican history. In the debate on this theme, a particular relevance is attributed to the possibility of applying to constitutional referendum the limit about the necessary homogeneity of the question posed to electoral body in order to preserve the freedom of vote protected by art. 48 Cost., as indicated by the Constitutional court for abrogative referendum; which for someone would imply the prohibition of organic constitutional reforms or the need to create separate homogeneous questions for the referendum on different parts of the constitutional revision law approved by the Parliament. As for the making process of constitutional revision law, the attention will focus mainly on the possibility of introducing procedures that derogate the one described in art. 138 Cost. basing on ad hoc constitutional laws regularly approved following the cited article. On that point, it will be shown, in the framework of not univocal outputs of doctrinal reflection, if and to what extent in the republican history there have been revisions or revision's attempts based on derogative procedural disciplines.

Keywords: Constitution of the Italian Republic, amendments to the Constitution, art. 138 of Italian Constitution.

Sommario. La presente relazione si pone l'obiettivo di offrire un quadro ricostruttivo delle principali revisioni costituzionali operate in Italia sotto la vigenza della Costituzione repubblicana, nonché delle più significative tra quelle tentate e non andate in porto, utilizzando come chiave di lettura i principali dilemmi interpretativi posti dall'art. 138 Cost. Una prima questione che si prenderà a riferimento attiene alla collocazione sistematica della fonte „legge di revisione costituzionale” in relazione all'ulteriore categoria delle „altre leggi costituzionali”, a propria volta testualmente prevista dalla disposizione costituzionale sopra citata. Risulta, infatti, controverso se la suddetta differenziazione assuma una valenza prescrittiva o meramente descrittiva. Secondo la prima tesi, sostenuta da una autorevole ma minoritaria dottrina, solo le leggi di revisione costituzionale potrebbero apportare stabili modificazioni al testo della Carta; mentre alle „altre leggi costituzionali” sarebbe preclusa la possibilità di introdurre modifiche tacite. Sotto tale aspetto l'obiettivo che qui si persegue è di mettere in risalto quale delle due prospettive si inveri nella prassi e, in particolare, se le leggi costituzionali e le leggi di revisione costituzionale siano o meno trattate alla stregua di un tipo unitario. Di seguito, sul piano dei contenuti, l'analisi della prassi sarà condotta con riguardo alla vexata quaestio se siano ammissibili riforme costituzionali di carattere organico o se le medesime debbano limitarsi ad ambiti circoscritti e puntuali. Una volta esperito il tentativo di mettere a fuoco i termini della distinzione tra le due ipotesi, che risulta non priva di elementi di incertezza e di problematicità, resta poi da effettuare l'inquadramento nell'una o nell'altra delle più significative riforme realizzate o tentate nel corso dell'esperienza costituzionale repubblicana. Nel relativo dibattito, peraltro, assume particolare rilievo la possibilità di applicare al referendum costituzionale il limite della necessaria omogeneità del quesito da sottoporre agli elettori a presidio della libertà di voto ex art. 48 Cost. elaborato dalla Corte costituzionale per il referendum abrogativo; ciò che si tradurrebbe, secondo alcune prospettazioni, o nel divieto di revisioni costi-

tuzionali organiche per l'inammissibilità dei quesiti referendari disomogenei che ne risulterebbero, ovvero nella necessità, in questi casi, di sottoporre al corpo elettorale una pluralità di quesiti per oggetti omogenei su singole parti della legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento. Per quanto attiene alla formazione delle leggi di revisione costituzionale, l'attenzione si concentrerà essenzialmente sull'ammissibilità di procedimenti derogatori rispetto a quello delineato dall'art. 138 Cost. stabiliti da leggi costituzionali ad hoc approvate secondo detta disciplina. Sul tema, ci si propone di porre in luce, nel quadro della riflessione giuridica che sul punto si è sviluppata in termini non univoci, se e in che misura si siano registrati nell'esperienza repubblicana revisioni o tentativi di revisione fondati su discipline procedurali derogatorie.

Parola chiave: Costituzione della Repubblica Italiana, revisioni della Costituzione, art. 138 della Costituzione italiana.

1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI: INQUADRAMENTO DEL TEMA E IMPOSTAZIONE DEL CONTRIBUTO

Nell'ordinamento italiano la revisione costituzionale è oggetto di due specifiche disposizioni della Carta fondamentale¹. Viene in considerazione, anzitutto, l'art. 138 Cost. che configura, in termini unitari, il procedimento per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle «altre» leggi costituzionali come aggravato rispetto al procedimento legislativo ordinario: da un lato, imponendo una duplice deliberazione delle due camere ad intervallo non minore di tre mesi nonché il raggiungimento, nella seconda deliberazione, almeno della maggioranza assoluta; dall'altro, prevedendo la eventuale celebrazione di un *referendum* popolare nell'ipotesi in cui nella seconda deliberazione non sia raggiunta la maggioranza dei due terzi dei componenti delle due camere e sempre che ne facciano richiesta un quinto dei membri di ciascuna camera, cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali. Comunemente si ritiene che la disposizione *de qua* fondi il carattere rigido della costituzione italiana (Cicconetti, 1989, p. 134 s.; Galeotti, 1950, p. 54 ss.), anche se non mancano al riguardo prospettazioni diverse. Parte della dottrina è, infatti, dell'avviso che la rigidità andrebbe piuttosto ricollegata alla naturale collocazione delle costituzioni scritte in posizione sovraordinata rispetto a tutte le altre fonti. In questa prospettiva, l'esistenza di procedimenti aggravati di revisione rappresenta non la causa, ma la conseguenza della rigidità, dettata dall'esigenza di ricercare un

¹ Ciò, peraltro, non vuol dire che quelle menzionate nel testo siano le uniche disposizioni costituzionali rilevanti in tema di revisione, dovendosi prendere in considerazione anche le previsioni in comune con il procedimento legislativo ordinario (cfr. Angiolini, 1997).

punto di equilibrio tra l'aspirazione delle costituzioni a porre discipline stabili nel tempo e l'opportunità che esse si aprano ai mutamenti del contesto politico, sociale ed economico. Ove poi detti procedimenti non fossero previsti, ciò determinerebbe non già la flessibilità bensì, tutto all'opposto, l'irrivocabilità della costituzione (Pace, 2002).

A quanto statuito dall'art. 138 Cost. in ordine ai profili procedurali, si aggiungono le previsioni di cui al successivo art. 139, il quale stabilisce l'unico limite espresso alla revisione identificandolo nell'immutabilità della forma repubblicana dello stato. In tema va osservato che tale limite si imponeva alla stessa assemblea costituente, atteso che l'opzione per la repubblica era stata deliberata direttamente dal popolo in occasione del *referendum* istituzionale tenuto il 2 giugno 1946, ossia lo stesso giorno in cui si procedette all'elezione a suffragio universale diretto dei membri della predetta assemblea (Esposito, 1948, p. 5 s.).

Delineato in estrema sintesi il quadro di riferimento, è possibile ora osservare che negli oltre settant'anni di vita della Costituzione si è registrata l'entrata in vigore di quarantadue leggi costituzionali: cinque approvate dall'assemblea costituente; le restanti dai parlamenti succedutisi nelle varie legislature, secondo le regole in precedenza sommariamente descritte. Occorre però subito sottolineare che l'applicazione dell'*iter* disciplinato dall'art. 138 cost. è stata condizionata dalla tardività con la quale il parlamento ha adottato la legge ordinaria attuativa delle diverse tipologie di *referendum* previste dalla Costituzione, ivi compreso quello, eventuale e facoltativo, che accede al procedimento di revisione. Fino all'adozione di tale legge, intervenuta solo nel 1970, l'impossibilità di attivare l'istituto referendario nelle forme sopra richiamate ha fatto sì che le leggi costituzionali potessero essere approvate esclusivamente con la maggioranza dei due terzi dei componenti delle due camere in seconda deliberazione; vale a dire sulla base del *quorum* che, per espressa previsione dell'art. 138 cost., esclude il ricorso alla consultazione popolare.

D'altra parte, il titolo del presente contributo richiede di concentrare l'attenzione sulle sole leggi di „revisione” costituzionale e cioè, in via di prima approssimazione, su quelle che modificano o abrogano espressamente disposizioni costituzionali. È allora d'uopo precisare che, rispetto al totale sopra riportato, esse ammontano a ventotto, ricomprendendo nel computo tanto le leggi di revisione che hanno inciso sul testo della Costituzione, quanto quelle che hanno introdotto modificazioni in ordine a precedenti leggi costituzionali.

A fronte di un dato quantitativo consistente, anche se per certi versi temperato dal carattere per lo più circoscritto delle riforme operate, la scelta che si compie in questa sede non è di passare in rassegna i contenuti delle singole

leggi di revisione, ma di operarne un inquadramento complessivo alla luce delle principali questioni ermeneutiche sollevate dalla pertinente disciplina costituzionale, non senza allargare lo sguardo a taluni dei tentativi falliti, dai quali pure si possono trarre indicazioni utili. A questo scopo ci si avvarrà nel prosieguo di tre coppie concettuali che, ad avviso di chi scrive, abbracciano quanto meno i nodi problematici più importanti emersi in seno alla discussione scientifica. Esse contrappongono, rispettivamente, le leggi di «revisione» costituzionale alle «altre» leggi costituzionali; le revisioni puntuali (o parziali) alle revisioni organiche (o totali); l'„ordinario” procedimento di revisione *ex art. 138 Cost.* ai procedimenti in deroga.

In linea con l'impostazione dell'odierno colloquio – che chiede ai relatori di trattare il tema delle riforme della costituzione in Italia e in Polonia nella tripla prospettiva storica, di teoria e di prassi costituzionale – l'approccio qui assunto consente dunque di tenere assieme il piano relativo all'astratta riflessione dottrinale con quello concernente il concreto atteggiarsi della funzione di revisione, evidenziando il modo nel quale quest'ultima si è invertevole nelle diverse stagioni della storia repubblicana e mettendo in risalto le vie che essa ha seguito rispetto alle opzioni interpretative offerte in ordine alla cornice costituzionale di riferimento.

Peraltro, è il caso di sottolineare sul punto che quello della revisione costituzionale è un campo nel quale la prassi ha giocato un ruolo determinante nel far emergere aspetti teorici nuovi, rimasti in ombra nel dibattito precedente (per un approccio al tema della revisione costituzionale che assume come punto di vista la prassi, nella consapevolezza del ruolo che quest'ultima gioca in ordine alla conformazione degli istituti giuridici specie di diritto costituzionale, cfr. Carnevale, 2013, p. 1 ss.). È stata proprio l'applicazione che si è fatta delle previsioni costituzionali in materia, soprattutto a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo, ad aver indirizzato in modo crescente l'attenzione della dottrina verso profili cruciali quali quelli attinenti all'estensione delle revisioni o all'impiego di procedimenti derogatori dell'art. 138 Cost.

2. LEGGI DI «REVISIONE» COSTITUZIONALE VS «ALTRE» LEGGI COSTITUZIONALI

Muovendo dal tenore letterale dell'art. 138 cost. – che, come sopra riportato, menziona distintamente le leggi di revisione costituzionale accanto alle altre leggi costituzionali sottoponendole però al medesimo procedimento – una risalente dottrina ha sostenuto la necessità di distinguere in chiave prescrittiva

le due tipologie sulla base del contenuto. Per l'esattezza, le leggi di revisione sarebbero abilitate a operare soltanto l'abrogazione o la modifica di disposizioni costituzionali, mentre le altre leggi costituzionali potrebbero prevederne esclusivamente la temporanea sospensione o deroga, fatta eccezione per i casi nei quali è la costituzione stessa a rinviare a queste fonti per l'integrazione della disciplina da essa dettata. Ne consegue, per quanto qui di specifico interesse, che l'abrogazione o la modifica di disposizioni costituzionali potrebbero essere disposte solo in modo espresso (da leggi di revisione, appunto) (Esposito, 1963, p. 355 ss.; Modugno, 1970, p. 161).

Sul versante opposto sta l'opinione di chi ravvisa la riconducibilità degli atti normativi in oggetto a un tipo unitario a competenza tendenzialmente universale (Paladin, 1996, p. 167; Crisafulli, 1993, p. 96; Mortati, 1976, p. 1237). Da osservare che anche questa tesi può vantare alcuni appigli testuali. Per un verso, infatti, l'impiego dell'aggettivo „altre” da parte dell'art. 138 cost. per alludere alle leggi costituzionali distinte da quelle di revisione potrebbe indurre a pensare che le prime appartengano al più ampio insieme rappresentato dalle seconde, in un rapporto di *species* a *genus*. Per altro verso, sono riscontrabili casi di disposizioni costituzionali nei quali la locuzione legge di revisione è utilizzata con riferimento a fonti che non incidono sulla costituzione formale²; e, viceversa, casi in cui l'espressione legge costituzionale è impiegata con riferimento ad atti che sicuramente determinano tale effetto³. L'impostazione accennata – che, in definitiva, attribuisce alla distinzione qui in oggetto una valenza descrittiva, utile al più a classificare *ex post* i contenuti delle leggi costituzionali – comporta principalmente, ai fini del presente contributo, l'apertura alle modificazioni tacite della Costituzione, scaturenti dall'applicazione del criterio cronologico alla successione nel tempo tra disposizioni costituzionali e sopravvenienti disposizioni di legge costituzionale con esse incompatibili (Barile-De Siervo, 1968, p. 790; sull'ammissibilità di modifiche non espresse, anche Cicconetti, 1973, p. 933).

Ora, se si volge lo sguardo alla prassi, ci si avvede di come a prevalere sia l'orientamento teorico da ultimo ricostruito. Depongono in questo senso, anzitutto, elementi di ordine formale e, in particolare, la circostanza che gli atti nor-

² Cfr. l'art. 7, comma 2, cost., il quale impone il ricorso a leggi qualificate come di revisione costituzionale per la modifica unilaterale dei patti lateranensi.

³ Cfr. l'art. 132, comma 1, cost., che attribuisce a una legge costituzionale sicuramente modificativa della costituzione formale (e segnatamente dell'art. 131 cost.) la possibilità di disporre la fusione di regioni esistenti o la creazione di nuove regioni.

mativi adottati ai sensi dell'art. 138 Cost. assumano il comune *nomen* di leggi costituzionali nonché una numerazione a propria volta unitaria.

Sotto il profilo del contenuto, nel corso dell'esperienza repubblicana sono senza dubbio riscontrabili casi nei quali le leggi costituzionali hanno disposto esclusivamente in revisione e casi nei quali esse si sono invece limitate a porre discipline in deroga alla Costituzione. La prima evenienza si è concretizzata attraverso interventi che hanno riguardato svariate previsioni costituzionali in tema di composizione e durata delle camere⁴, di istituzione di nuove regioni⁵, di esercizio del potere di scioglimento delle assemblee parlamentari da parte del presidente della repubblica⁶, di amnistia e indulto⁷, di immunità parlamentari⁸, di giurisdizione e processo⁹, di istituzione della circoscrizione estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero¹⁰, di promozione delle pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive¹¹, di pena di morte¹², di statuti e forma di governo delle regioni ordinarie¹³, di riduzione del numero dei parlamentari¹⁴, di elettorato attivo per l'elezione del senato della repubblica¹⁵. La seconda ipotesi si è invece realizzata

⁴ Cfr. la legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, recante *Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione*.

⁵ Cfr. la legge costituzionale 27 dicembre 1963, n. 3, recante *Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione*.

⁶ Cfr. la legge costituzionale 23 novembre 1991, n. 1, recante *Modifica all'articolo 88, secondo comma, della Costituzione*.

⁷ Cfr. la legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, recante *Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto*.

⁸ Cfr. la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3, recante *Modifica all'articolo 68 della Costituzione*.

⁹ Cfr. la legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, recante *Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione*.

¹⁰ Cfr. le leggi costituzionali 17 gennaio 2000, n. 1 e 23 gennaio 2001, n. 1, rispettivamente recanti *Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero* e *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e dei senatori in rappresentanza degli italiani all'estero*.

¹¹ Cfr. la legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1, recante *Modifica dell'articolo 51 della Costituzione*.

¹² Cfr. la legge costituzionale 2 ottobre 2007, n. 1, recante *Modifica dell'articolo 27 della Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte*.

¹³ Cfr. la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, che reca *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*.

¹⁴ Cfr. la legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, recante *Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*.

¹⁵ Cfr. la legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, recante *Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*.

in occasione delle leggi costituzionali – sulle quali si tornerà da presso più nel dettaglio – che nel 1993 e nel 1997 hanno introdotto procedimenti di revisione derogatori rispetto a quello previsto dall'art. 138 Cost.¹⁶; ma anche con la legge costituzionale che nel 1989 ha consentito l'indizione di un *referendum* popolare di indirizzo circa il conferimento di un mandato costituente al parlamento europeo¹⁷. Difatti, nell'ordinamento italiano tale tipologia referendaria non è prevista almeno a livello statale, sicché per la sua celebrazione si è resa necessaria l'adozione di un'apposita disciplina in deroga alla costituzione.

Nondimeno, il mancato radicamento in concreto della tesi che marca, nei termini dianzi indicati, una netta distinzione tra le due categorie di fonti in esame, già acclarata sul piano formale, emerge pure su quello contenutistico, se si considerano le leggi costituzionali recanti disposizioni integrative della costituzione in assenza di specifici rinvii, anche in uno con disposizioni *stricto sensu* di revisione o di deroga. Valga in proposito l'esempio della legge costituzionale che nel 1967 ha accompagnato alla modifica dell'art. 135 Cost., relativo alla composizione della corte costituzionale, molteplici statuizioni concernenti, tra l'altro, le modalità di elezione dei componenti dell'organo *de quo* di provenienza parlamentare e magistratuale¹⁸. O, ancora, quello della legge costituzionale che nel 2001 ha modificato o abrogato numerose disposizioni del titolo V della parte seconda della costituzione, a ciò associando una previsione tesa a rafforzare il peso, all'interno del procedimento legislativo ordinario, dei pareri prestati dalla commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali¹⁹. Significativa è poi la legge costituzionale del 2012 sul cosiddetto pareggio di bilancio, che, oltre a modificare diverse disposizioni costituzionali, ha allo stesso tempo posto i principi cui deve attenersi la legge rinforzata avente a oggetto la legge di bilancio in ragione dello specifico rinvio recato dal nuovo art. 81 Cost.²⁰. Vero è che, nella circostanza, la disciplina integrativa della Costituzione è stata dettata, come appena

¹⁶ Cfr. le leggi costituzionali 6 agosto 1993, n. 1 e 24 gennaio 1997, n. 1, rispettivamente recanti *Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale* nonché *Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*.

¹⁷ Cfr. la legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2, recante *Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989*.

¹⁸ Cfr. la legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, recante *Modificazioni dell'articolo 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale*.

¹⁹ Cfr. l'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

²⁰ Cfr. la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*.

osservato, sulla base di espresso rinvio; resta tuttavia il caso di una fonte di rango costituzionale a contenuto „misto”, non di mera revisione.

Di particolare rilievo in ordine a quanto si intende qui dimostrare è, infine, la circostanza che talvolta discipline integrative della costituzione hanno inciso sulla portata di disposizioni costituzionali senza però mutarne il testo. In queste ipotesi pare lecito discorrere di una sorta di fungibilità tra espressa abrogazione/modifica da un lato e integrazione dall'altro, atteso che gli effetti che avrebbero potuto essere conseguiti con l'una sono stati in realtà raggiunti con l'altra (Ruggeri, 1993, p. 227, ritiene che tutte le leggi costituzionali, anche quelle meramente integrative, siano in qualche misura di revisione in quanto suscettibili di mutare il significato delle disposizioni costituzionali). Si pensi, esemplificativamente, alla proroga del termine previsto dalla XI disposizione transitoria e finale cost. per l'istituzione di nuove regioni senza il concorso delle condizioni di cui all'art. 132, comma 1 cost. (e comunque fatta salva la consultazione delle popolazioni interessate)²¹; all'estensione delle competenze della corte costituzionale previste dall'art. 134 Cost. al giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo²²; alla cessazione degli effetti dei primi due commi della XIII disposizione transitoria e finale cost. relativi ai diritti elettorali dei membri e dei discendenti di casa Savoia nonché al divieto di ingresso e di soggiorno nel territorio italiano a carico degli ex re della medesima casa, delle loro consorti e dei loro discendenti maschi²³; al già citato rafforzamento, in seno al procedimento legislativo ordinario, dei pareri resi dalla commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle autonomie territoriali che ha determinato l'insorgere, al di fuori della costituzione, di una ulteriore deroga alla regola generale della maggioranza semplice per le deliberazioni delle due camere posta dall'art. 64 della carta.

3. REVISIONI PUNTUALI (O PARZIALI) VS REVISIONI ORGANICHE (O TOTALI)

La coppia concettuale che si prende a riferimento nel presente paragrafo ha intuitivamente a che fare con la diversa estensione dell'intervento di modifica

²¹ Cfr. la legge costituzionale 18 marzo 1958, n. 1, recante *Scadenza del termine di cui alla XI delle „Disposizioni transitorie e finali” della Costituzione.*

²² Cfr. la legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, recante *Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale.*

²³ Cfr. la legge costituzionale 23 ottobre 2002, n. 1, recante *Cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione.*

e assume rilievo centrale perché, mentre l'ammissibilità delle revisioni puntuali è indiscussa, quella delle revisioni organiche è controversa.

Volendo tentare di illustrare in sintesi i termini essenziali della questione, va anzitutto osservato che non è agevole individuare con esattezza la linea di confine tra le due figure in considerazione delle differenti opzioni ricostruttive disponibili al riguardo, ciascuna dotata di specifiche implicazioni. Un'ipotesi percorribile consiste nell'ancorare il carattere puntuale delle revisioni alla circostanza che esse incidano su singoli istituti disciplinati dalla carta fondamentale (Ferrara, 2004). A questa stregua è senza dubbio da ricomprendere nella categoria in esame la gran parte delle revisioni accennate in precedenza (cfr. *supra*, par. 3), ivi comprese quelle che da ultimo hanno riguardato il numero dei parlamentari e i requisiti di elettorato attivo richiesti per l'elezione del senato della repubblica. Diversamente dovrebbe opinarsi in relazione alla legge costituzionale n. 3 del 2001 che, pur con l'obiettivo unitario di potenziare l'autonomia territoriale, coinvolge all'evidenza molteplici istituti, corrispondenti alle svariate forme in cui si articolano i poteri delle regioni e degli enti locali (Carnevole, 2013, p. 18 ss.). D'altra parte, dubbi circa la qualificazione come puntuali potrebbero sorgere anche in ordine a revisioni apparentemente ben più circoscritte, ma comunque concernenti più di un istituto. È il caso, ad esempio, della legge costituzionale n. 3 del 1993, in materia di immunità parlamentari, che ha riguardato tanto l'insindacabilità dei membri del parlamento per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, quanto la cosiddetta inviolabilità.

In dottrina è altresì diffusa l'idea che la puntualità delle revisioni debba essere legata al concetto di omogeneità (Pace, 2018, p. 2; Rescigno, 1998, p. 478). Quest'ultimo viene ricavato dalla giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del *referendum* abrogativo, la quale mette da tempo in risalto l'esigenza che i quesiti da sottoporre a consultazione popolare *ex art. 75 cost.* esplicitino obiettivi univoci in modo da preservare la libertà del voto (art. 48 cost.) e, in definitiva, il principio democratico (art. 1 cost.)²⁴. Si tratta di un criterio discrezionale non sovrapponibile a quello esposto precedentemente, idoneo a estendere l'ambito delle revisioni parziali ai casi di interventi che, pur coinvolgendo una pluralità di istituti, siano sorretti da una matrice razionalmente unitaria. In tale prospettiva la stessa legge costituzionale n. 3 del 2001 si presterebbe a essere ricompresa nel novero delle revisioni parziali, tenuto conto che essa incide in modo univoco sulla forma di stato sotto il profilo della distribuzione territoriale dei poteri (Pace, 2016, p. 4).

²⁴ A far data da c. cost., sent. n. 16 del 1978.

Si consideri inoltre che lo studio degli ordinamenti costituzionali che disciplinano esplicitamente le revisioni totali prevedendo per esse procedimenti super aggravati suggerisce l'insufficienza dei criteri di tipo quantitativo, dal momento che la classificazione degli interventi di riforma all'interno di questa categoria paiono dipendere anche dal rilievo delle norme costituzionali incise (Panunzio, 2001, p. 128 s.).

Quale che sia la posizione che intenda assumersi sul tema della perimetrazione, le argomentazioni adottate nel senso dell'inammissibilità delle revisioni organiche sono principalmente due. L'una, nella sua formulazione più rigorosa, fa leva sulla teoria della naturale superiorità delle costituzioni scritte per affermare che solo la costituzione può disciplinare il procedimento per la propria modifica; sicché, il fatto che l'art. 138 cost., a differenza di quel che accade in altre carte costituzionali, non contempli espressamente la fattispecie delle revisioni totali determinerebbe l'impraticabilità giuridica di queste ultime nell'ordinamento italiano (Pace, 2014, p. 1–7). L'altra muove dall'estensione delle conclusioni cui la corte costituzionale perviene nel giudizio di ammissibilità del *referendum* abrogativo e sostiene che la necessità di interventi puntuali discenderebbe dall'esigenza di sottoporre al corpo elettorale quesiti omogenei anche nel contesto del procedimento di revisione (Pace, 2014 e 2016; Angiolini, 1996, p. 329; Romboli, 1995, p. 89–91).

La prima prospettazione non appare però insuperabile, dato che il silenzio serbato dall'art. 138 cost. si presta a essere interpretato come sintomatico dell'intento di assoggettare tutte le revisioni – puntuali e organiche – alla medesima disciplina procedimentale. La possibilità di ricavare dalla citata disposizione costituzionale una obiettiva *voluntas legis* nei termini appena specificati dovrebbe poi condurre a ridimensionare, alla luce dei tradizionali canoni ermeneutici, il rilievo di talune indicazioni contrarie alle revisioni organiche che emergono dai lavori preparatori della costituzione, nell'ambito dei quali in ogni caso non mancano spunti a esse favorevoli (Catelani, 2020, p. 8–11).

Circa la seconda argomentazione, va subito sottolineato che la lesione dei parametri costituzionali relativi alla libertà del voto e al principio democratico derivante dalla sottoposizione al corpo elettorale di leggi costituzionali dal contenuto eterogeneo è solo eventuale, posto che il *referendum* non rappresenta un passaggio indefettibile dell'*iter* di revisione (Gigliotti, 2017, spec. p. 9). Proprio la difficoltà ad ammettere che le revisioni organiche debbano essere considerate inammissibili anche quando non si faccia luogo a consultazione referendaria ha, dunque, sollecitato ricostruzioni volte a circostanziare la portata della nozione di omogeneità. In questa chiave, è stato affermato che nell'art. 138 cost. si radicherebbero due diversi procedimenti, con la conseguenza che

interventi di ampia riforma potrebbero sì essere realizzati, ma a condizione che sia raggiunta la maggioranza dei due terzi dei componenti delle due camere nella seconda deliberazione (Merlini, 2005, p. 3 ss.). O ancora si è sostenuto che, ferma restando la libertà del parlamento di approvare revisioni non omogenee, dovrebbe poi procedersi, in caso di *referendum*, all'enucleazione di una pluralità di quesiti, in modo che agli elettori sia consentito di pronunciarsi su questioni specifiche (Pace, 2015, p. 2312 ss.; Romboli, 1995, p. 91 ss.). Tuttavia, per un verso la lettera dell'art. 138 cost., che come più volte segnalato non distingue quanto all'oggetto delle revisioni, fa propendere per una ricostruzione in termini unitari (con possibili varianti) del procedimento. Per altro verso, l'ipotesi dello „spacchettamento” dei quesiti pare suscettibile di alterare il carattere oppositivo del *referendum* costituzionale quale strumento nelle mani delle minoranze per contrastare revisioni volute dal parlamento e di mettere in discussione il primato assiologico a quest'ultimo spettante nel relativo procedimento (Piccirilli, 2021, p. 7 ss.). Difatti, per questa via, il corpo elettorale si vedrebbe riconosciuta la possibilità di deliberare una revisione complessivamente difforme da quella voluta dalle due camere (Rivosecchi, 2017, p. 1 ss., spec. 14 ss.; Carnevale, 2016, p. 1 ss.).

Le considerazioni fin qui sviluppate dovrebbero essere sufficienti a dimostrare che l'estensione al campo della revisione delle logiche proprie del *referendum* abrogativo risulta tutt'altro che agevole e scontata. Pertanto esse avvalorano l'opinione di chi rigetta detta estensione ragionando soprattutto sulla peculiare *ratio* sottesa al *referendum* costituzionale, quale istituto preordinato all'espressione da parte del corpo elettorale di un giudizio comparativo di preferibilità tra l'assetto costituzionale vigente e quello che scaturirebbe dall'intervento di riforma (Fontana, 2013, p. 188 ss.; Panunzio, 2001, p. 158 ss.).

Un ulteriore aspetto, meritevole di rapido cenno, connesso alla coppia concettuale in esame è che essa non può essere trattata del tutto disgiuntamente e autonomamente dalla questione dei limiti materiali alla revisione. L'economia del presente contributo non consente di affrontare approfonditamente la questione. Basti allora osservare che, al di là del vincolo esplicitamente statuito dall'art. 139 cost., il dibattito dottrinale (pur con notevole varietà di posizioni) e la giurisprudenza costituzionale hanno messo in evidenza una trama molto articolata di limiti ulteriori, ricavati dall'interpretazione di particolari formule utilizzate dalla costituzione quale quella relativa all'inviolabilità dei diritti, o dall'individuazione di alcuni tratti qualificanti e perciò irriducibili della repubblica italiana (i cosiddetti principi supremi dell'ordinamento costituzionale) (Paladin, 1996, p. 151 ss.). Ciò premesso, risulta evidente che la puntualità delle revisioni non è di per sé sufficiente a predicarne la legittimità, potendo

esse appuntarsi su disposizioni o istituti che incarnano uno dei limiti sopra menzionati. E d'altra parte, anche a voler ritenere non insuperabili le argomentazioni contrarie all'ipotesi delle revisioni organiche come precedentemente si è fatto, le medesime non potrebbero in ogni caso consistere in una radicale riscrittura del testo costituzionale.

Mettendo a sistema i diversi aspetti raccolti – ossia la difficoltà di tracciare una netta linea di demarcazione tra le due ipotesi prese in considerazione, la non irresistibilità delle tesi contrarie alle riforme di ampio spettro e la necessità di valutare tutti gli interventi di modifica della costituzione alla luce dei vincoli di irriducibilità – pare lecito nutrire più d'un dubbio attorno alla reale utilità, se non in termini descrittivi, della distinzione tra revisioni puntuali e organiche e abbracciare un diverso approccio in base al quale il perimetro delle revisioni possibili è dato, per l'appunto, dalla consistenza dei relativi limiti materiali.

Sotto il profilo storico, la questione delle revisioni organiche ha assunto una specifica concretezza a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo, con l'istituzione, nel 1983, di una apposita commissione bicamerale (la cosiddetta commissione Bozzi). Tuttavia, fatta eccezione per la legge costituzionale n. 3 del 2001 (e sempre che quest'ultima sia classificabile nella categoria *de qua*), nessuno dei principali tentativi operati è giunto in porto a causa della mancata approvazione da parte delle due camere del testo di riforma (nel 1993 e nel 1997) o del suo rigetto in sede referendaria (nel 2006 e nel 2016). La realtà effettuale pone, dunque, dinanzi a un primo dato di particolare rilievo: pur volendola considerare ammissibile sul piano giuridico, la via delle revisioni organiche si rivela non agevolmente praticabile su quello politico, per gli ostacoli che si sono riscontrati nel coagulare il necessario consenso parlamentare o popolare. Sovente, infatti, in occasione dei citati tentativi si è registrata una forte polarizzazione del dibattito, talora accentuata da elementi quali l'iniziativa governativa rispetto alla proposta di revisione, l'approvazione ad opera della sola maggioranza di governo, la richiesta di *referendum* anche da parte delle forze politiche di maggioranza con conseguente connotazione plebiscitaria della consultazione popolare.

La prassi ha altresì evidenziato la tendenza delle ipotesi di revisione organica succedutesi negli anni a concentrarsi esclusivamente sulla seconda parte della costituzione, se si esclude il caso della commissione Bozzi che invece prefigurava un disegno riformatore esteso anche alla prima. Occorre però precisare che tale scelta non può considerarsi frutto di una prescrizione, dal momento che la prima parte della costituzione non è integralmente sottratta alle modifiche; e che limiti alla revisione possono essere certamente rinvenuti anche nella seconda parte.

A fronte dei ripetuti insuccessi dei quali si è dato poc'anzi conto, nel corso della XVIII legislatura si è profilato un diverso metodo, esplicitamente teorizzato, che non abbandona l'obiettivo di riforme organiche della costituzione (anche se dai confini certamente più ristretti rispetto al passato), ma lo persegue mediante una pluralità di puntuali proposte di revisione di origine parlamentare tra loro teleologicamente collegate²⁵. Questa impostazione non sembra però del tutto scevra di risvolti problematici (Catelani, 2020, p. 18 ss.; Cardone, 2019, p. 1 ss.).

In primo luogo, v'è il rischio che l'eventuale, mancata approvazione di talune delle proposte coordinate mini la coerenza e la funzionalità del disegno riformatore. Si osservi al riguardo che, come è stato opportunamente affermato, le revisioni devono essere necessariamente organiche ove incidano su oggetti, quali ad esempio la forma di governo, che richiedono interventi sistematicamente coerenti su una molteplicità di discipline costituzionali (Panunzio, 2001, p. 140). Ed è significativo che su questo punto convengano anche i sostenitori delle revisioni parziali (Pace, 2016, p. 4).

In secondo luogo, nell'evenienza del *referendum*, il corpo elettorale verrebbe privato della possibilità di svolgere un apprezzamento sulle complessive finalità di riforma sottese alle plurime iniziative; il che appare per certi versi in distonia con la logica, sopra accennata, del *referendum* costituzionale quale momento di comparazione tra ciò che è (la costituzione vigente) e quel che ancora non è (la costituzione novellata).

4. „ORDINARIO” PROCEDIMENTO DI REVISIONE EX ART. 138 COST. VS. PROCEDIMENTI SPECIALI

Quello relativo alla possibilità di dar corso alle revisioni costituzionali attraverso procedimenti derogatori dell'art. 138 cost. è un tema assai discusso nella dottrina italiana che si è prevalentemente assestata su posizioni negative. Le motivazioni addotte a sostegno di siffatto orientamento sono svariate e fanno leva, tra l'altro: sulle peculiarità delle norme sulla normazione che mal tollererebbero il riconoscimento a ciascuna fonte della capacità di disciplinare il proprio o l'altrui regime giuridico in deroga, appunto, a quello generale di

²⁵ Cfr. il manifesto delle revisioni costituzionali della XVIII legislatura contenuto in L. Spadacini, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, consultabile in www.riformeistituzionali.gov.it, ove si afferma che l'esigenza di sottoporre ai cittadini quesiti univoci ove fosse celebrato *referendum* sulla legge di revisione impone che quest'ultima abbia carattere puntuale.

riferimento; sulla teoria della naturale rigidità delle costituzioni scritte, dalla quale si ricava la conclusione che solo la costituzione, e non atti normativi da essa diversi, possa disporre in ordine alle modalità della propria modifica; sul ripudio della categoria delle leggi costituzionali in „rottura” della costituzione, atteso che il compito di tali fonti, come distinte dalle leggi di revisione, sarebbe esclusivamente quello di integrare la carta fondamentale per tutti quegli aspetti che non è necessario trasporre nel testo della medesima anche per non appesantirlo; sulla constatazione che i procedimenti derogatori, pur essendo di per sé destinati ad applicarsi *una tantum*, si salderebbero tuttavia con un mutamento stabile del quadro costituzionale per effetto delle leggi di revisione da essi violate (Carnevale, 2018, p. 15 ss.; Pace, 2016, p. 1 ss.).

Di contro si è eccepito, in una prospettiva di diritto positivo, che una volta ammessa – come generalmente si fa – la modificabilità dell’art. 138 cost., se ne dovrebbe coerentemente riconoscere anche la derogabilità. Ciò non vuol dire, però, che la disposizione in oggetto possa essere disapplicata o aggirata, essendo necessario che le deroghe, come pure le modifiche, siano rispettose di alcuni requisiti procedurali minimi, tratti dalla medesima, i quali integrano il principio supremo di rigidità (Panunzio, 2001, p. 95 ss.).

Sul piano della prassi, l’ipotesi qui in esame si è concretizzata soprattutto con l’entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997, il cui connotato di fondo è l’associazione tra procedimenti derogatori e obiettivi di ampia revisione della costituzione. L’idea sottesa a tale impostazione – che si è tentato di replicare anche nel corso della XVII legislatura, senza che tuttavia il relativo disegno di legge costituzionale sia giunto a definitiva approvazione – affondava le proprie radici nel messaggio del 26 giugno 1991, rivolto dall’allora presidente della repubblica Cossiga alle camere, ove per la prima volta emergeva il nesso tra un programma di revisione organica della carta e la prefigurazione di procedimenti *ad hoc*, ivi compresa l’elezione di un’assemblea costituente.

Prima facie il nesso sopra evidenziato pare trovare spiegazione in una sorta di presunzione di eccessiva complessità della disciplina dettata dall’art. 138 cost. allorché si mettano in campo interventi di riforma di vasta portata. In effetti, questa chiave di lettura consente di inquadrare tutta una serie di contenuti delle leggi costituzionali in precedenza menzionate, tendenti a conferire ai procedimenti speciali un’impronta palesemente acceleratoria. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla previsione di organismi bicamerali per l’esame in sede referente dei progetti di revisione entro termini stringenti; alla regola della maggioranza assoluta dei componenti delle due camere in seconda deliberazione quale ipotesi unica per l’approvazione del progetto di revisione; all’obbligo di

voto palese e al divieto di questioni pregiudiziali, sospensive, di non passaggio agli articoli e di rinvio in commissione, sempre per quanto riguarda i lavori in assemblea. Occorre però subito rimarcare che la connessione tra procedimenti speciali e revisioni organiche non rappresenta un dato indefettibile nell'esperienza repubblicana, dato che si sono registrati anche casi nei quali revisioni di questo tipo hanno superato la fase parlamentare secondo le regole dell'art. 138 cost. per poi essere respinte dal corpo elettorale in sede referendaria (nel 2006 e nel 2016).

A completamento di quanto si è detto, è possibile poi aggiungere che le leggi costituzionali del 1993 e del 1997 da un lato recavano anche previsioni non direttamente riconducibili alla suddetta finalità acceleratoria quali, soprattutto, quelle concernenti l'obbligatorietà del *referendum* popolare sui disegni approvati dal parlamento; dall'altro non determinavano una sospensione in senso stretto dell'art. 138 cost. che avrebbe continuato ad applicarsi per i progetti di revisione non assegnati alle commissioni bicamerali e per l'eventuale modifica delle leggi costituzionali adottate sulla base dei procedimenti derogatori.

Da ultimo, e conclusivamente, si è profilato anche un caso di deroga all'art. 138 cost. alquanto diverso da quelli passati in rassegna. Ci si riferisce alla legge costituzionale n. 2 del 2001 che ha introdotto talune varianti al procedimento per la modifica degli statuti delle regioni speciali i quali assumono, nell'ordinamento italiano, rango costituzionale. La differenza consiste nel fatto che la deroga in questione non ha carattere temporaneo e *una tantum* come le precedenti, ma permanente, essendo destinata a operare ogni volta in cui s'intenda rivedere la disciplina contenuta in detti atti normativi.

BIBLIOGRAFIA

- Angiolini, V. (1996). *Referendum, potere costituente e revisione costituzionale*, in *Jus*, n. 1.
- Angiolini, V. (1997). Voce *Revisione costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. 13, Torino: Utet.
- Barile, P., De Siervo, U. (1968). *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino: Utet.
- Cardone, A. (2019). *Il „metodo” parlamentare delle riforme nella XVIII legislatura: questioni anche di merito? Quando di nuovo sotto il sole c'è meno di quello che sembra all'alba*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2.
- Carnevale, P. (2013). *La revisione costituzionale nella prassi del „terzo millennio”*, in *Rivistaaic.it*, n. 1.

- Carnevale, P. (2016). *La parte per il tutto. Il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, in *Nomos*, n. 1.
- Carnevale, P. (2018). *L'art. 138 della costituzione fra deroghe e applicazioni*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 2.
- Catelani, E. (2020). *Riforme costituzionali: procedere in modo organico o puntuale?*, in *Federalismi.it* (15 aprile).
- Ciconetti, S.M. (1973). Voce *Legge costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 23, Milano: Giuffrè.
- Ciconetti, S.M. (1989). Voce *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 40, Milano: Giuffrè.
- Crisafulli, V. (1993). *Lezioni di diritto costituzionale*, II.1, *Le fonti normative*, Padova: Cedam.
- Esposito, C. (1948). *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in C. Esposito (1954). *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova: Cedam.
- Esposito, C. (1963). *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in C. Esposito (1992), *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano: Giuffrè.
- Ferrara, G. (2004). *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1.
- Fontana, G. (2013). *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli: Collana CRISPEL.
- Galeotti, S. (1950). *La garanzia costituzionale (Presupposti e concetto)*, Milano: Giuffrè.
- Gigliotti, A. (2017). *L'ammissibilità di revisioni costituzionali dal contenuto organico o eterogeneo*, in *Rivistaaic*, n. 2.
- Merlini, S. (2005). *La forma di governo nella riforma costituzionale*, in T. Groppi, P. Petrillo (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano: Giuffrè.
- Modugno, F. (1970). *L'invalidità della legge*, I, Milano: Giuffrè.
- Mortati, C. (1976). *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova: Cedam.
- Pace, A. (2002). *La causa della rigidità costituzionale*, in A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova: Cedam.
- Pace, A. (2014). *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivistaaic.it*, n. 2.
- Pace, A. (2015). *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6.
- Pace, A. (2018). *Revisioni, non riforme*, in *Osservatorioaic.it*, n. 1.
- Pace, A. (2016). *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos*, n. 1.
- Paladin, L. (1996). *Le fonti del diritto italiano*, Bologna: Il Mulino.
- Panunzio, S.P. (2001). *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. Cervati, S.P. Panunzio, P. Ridola (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino: Giappichelli.

- Piccirilli, P. (2021). *La fase parlamentare del procedimento di formazione delle leggi di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in Gruppo di Pisa. *La rivista*, n. 2.
- Rescigno, G.U. (1998). *Intervento*, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano: Giuffrè.
- Rivosecchi, G. (2017). *La tutela del voto referendario. Note a margine del ricorso „Onida-Randazzo” al Tribunale civile di Milano*, in *Osservatorioaic.it*, n. 1.
- Romboli, R. (1995). *Le regole della revisione costituzionale*, in E. Ripepe, R. Romboli (a cura di), *Cambiare la costituzione o modificare la costituzione?*, Torino: Giappichelli.