

Riflessioni intorno al metodo di revisione*

di Giovanna De Minico

1. Il metodo al metodo

“Come” disegnare la riforma della Costituzione è questione preliminare, ma non autonoma, da “cosa” rivedere, anzi i due termini si riflettono a vicenda. È indubbio che la scelta del metodo preceda la scelta del risultato da conseguire, ma a questa anteriorità nel tempo segue anche un’anteriorità logica del criterio da osservare rispetto al merito da costruire. Infatti, il metodo è già un’anticipazione di quello che sarà il contenuto, in un certo senso lo implica, perché la relazione tra gli organi costituzionali potrà variare a seconda dello strumento prescelto per il processo di riforma. Quindi, il metodo proietta un’ombra sull’assetto dei poteri che si muovono verso definizioni inedite.

2. Le vie del metodo

Tre le vie: l’Assemblea costituente; la revisione speciale del 138 o il 138 invariato.

Esaminiamole distintamente in modo da indicare rispetto a ciascuna pro e contro.

a) L’Assemblea costituente evoca un soggetto nuovo, alternativo al Parlamento, candidato a fare quanto è invece vietato al Parlamento in sede di 138 Cost. Si potrebbe così ipotizzare uno stravolgimento della Carta, o anche

* Il presente lavoro è stato discusso con Enzo Cheli, il quale lo ha condiviso nell’esposizione e nelle argomentazioni di merito. La redazione del testo è di Giovanna De Minico.

*una solo parziale conformità con la sua prima parte. In caso contrario, che Costituente sarebbe?*¹

La Corte Costituzionale ci ricorda che la forma del linguaggio è sostanza²; pertanto, questo ‘anfibia’ tra il 138 e il potere costituente potrebbe fare qualche cosa in meno di una scrittura *ex novo* del patto fondamentale, ma anche qualche cosa in più del mero potere di revisione, rispettando il principio che in costanza di Costituzione ogni potere è costituito perché quello costituente si è esaurito nell’atto di nascita della nuova Costituzione³.

Ed è in questa zona grigia tra il detto e il non detto, tra la funzione costituente e quella costituita che si annida la pericolosità dell’istituenda Assemblea.

In secondo luogo, tale soluzione esautorerebbe ulteriormente il Parlamento, perché questa opzione soggettiva denuncierebbe una volontà politica riformatrice contraria a riscattare le attuali Camere da una condizione di sostanziale afasia. Del resto, sarebbe difficile giustificare la creazione di un organo *ad hoc* se si nutrisse ancora fiducia nella capacità di sintesi politica delle Camere attuali.

Come ogni rimedio, anche questo presenta elementi positivi, ma limitati alla sua composizione. L’Assemblea potrebbe essere eletta con un sistema proporzionale, privo di soglia di sbarramento e con voto di preferenza in modo da restituire alla volontà dell’elettore la libertà di scelta e l’uguaglianza nel voto⁴. Tale formula elettorale segna un punto a favore dell’Assemblea, resa in

¹ In questo senso, A. Morelli, *Istituire un’assemblea costituente? Una proposta illegittima e pericolosa*, in *LaCostituzione.info*, 2 giugno 2021. Esclude che il carattere parlamentare della procedura di revisione possa essere legittimamente derogato: S. Panunzio, *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. Cervati - S. Panunzio (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale: itinerari e temi per l’innovazione costituzionale in Italia*, Giappichelli, Torino, 2001.

² *Ex plurimis*: C. Cost. sent. 365/2007.

³ M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1995, pp.7-32.

⁴ In questo senso, l’art. 8 del “disegno di legge costituzionale” *Istituzione di un’assemblea per la riforma della costituzione in deroga all’art. 138 cost.* proposto dalla Fondazione Luigi Einaudi; analogo tenere ha per la XVIII Leg., A.S. n. 2508, disegno di legge costituzionale

tal modo capace di riprodurre il pluralismo politico degli elettori così come è; l'Assemblea diventerebbe uno specchio più o meno fedele della diversità politica del corpo elettorale, distanziandosi dall'attuale Parlamento, dove una minoranza di consensi diventa maggioranza di seggi per l'alchimia del maggioritario⁵. Un vantaggio questo, di non poco conto, considerato che si vuole riscrivere il patto fondativo, anche se nel rispetto della sua cornice originaria. L'organicità del progetto riformatore renderebbe dunque opportuno, se non necessario, coinvolgere nel disegno del soggetto deputato a emendare in radice la Costituzione le minoranze, la cui presenza sarebbe assicurata dall'assenza di soglie di sbarramento, nonché garantire l'autenticità numerica dei rapporti di forza tra i partiti, esito atteso dalla formula proporzionale.

Ma la vera domanda è: si rischia di più lo stravolgimento della Carta con l'attuale Parlamento o con un'Assemblea Costituente eletta con un proporzionale?

A questo interrogativo proveremo a dare risposta in seguito.

Infine, la legge costituzionale dovrebbe riservare ogni progetto di revisione alla Assemblea Costituente, il che determinerebbe la sospensione dell'art. 138 per il tempo in cui operi la prima⁶, ma si tratterebbe di un effetto di dubbia costituzionalità, almeno per chi⁷ ritiene che il 138 non sia passibile di sospensione. Riteniamo invece che non ricorrano impedimenti di diritto alla sua quiescenza temporanea, purché ragionevole, in quanto se si ammette la legittimità di una sua deroga con legge costituzionale *ad hoc* - cioè applicabile una sola volta e priva di effetto abrogativo - a maggior ragione si dovrà ritenere

di iniziativa del Sen. La Russa, 3 febbraio 2022, art. 8, recante "Istituzione di un'Assemblea per la riforma della Costituzione in deroga all'articolo 138 della Costituzione".

⁵ G. De Minico, *Forma di governo e legge elettorale*, in G. De Minico - G. Ferraiuolo (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, Passigli Editori, Firenze, 2019, pp. 39 ss.; M. Villone, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, *passim*.

⁶ Cfr. art. 2 della proposta della Fondazione Luigi Einaudi, nonché corrispondente disposizione nell'AS 2508, di cui nelle note precedenti.

⁷ A. Pace, *Sulle revisioni*, in *Rivista AIC*, 2/2014, in part. p. 6.

legittima una sospensione del 138 per il tempo strettamente necessario ai lavori dell'Assemblea costituente. Quanto alla ragionevolezza di questa sospensione, riteniamo che il requisito sussista e ricorra *in re ipsa*, esso risiede nella necessità di evitare la possibile antinomia tra le norme dettate dall'Assemblea Costituente e quelle introdotte per la via ordinaria dal 138. Qui è l'effettività del diritto a consigliare che i rimedi non operino simultaneamente al fine di scongiurare il rischio di revisioni antagoniste.

b) Verifichiamo ora la seconda ipotesi: la commissione bicamerale in virtù di una legge costituzionale in deroga al 138, come sperimentato nelle Commissioni Bozzi⁸, De Mita-Iotti⁹ e, infine, D'Alema¹⁰.

Qui l'esautoramento del Parlamento è attenuato rispetto all'Assemblea, ma non escluso, se si pensa che nella D'Alema si combinarono insieme la compressione del potere emendativo dei parlamentari con l'imposizione all'Assemblea di un articolato unico da prendere o lasciare¹¹. La strada del 138 speciale non costituisce però un pericolo inevitabile per la democraticità del Parlamento come potrebbe in apparenza sembrare perché il rischio dipende da come si scrive la legge costituzionale.

Se dunque la commissione bicamerale attendesse ai soli compiti strettamente referenti e se non si toccassero tempi e prerogative dell'Aula, il rimedio sarebbe apprezzabile e come tale percorribile. Esso potrebbe accelerare la fase

⁸ Cfr. VIII Leg., Camera dei Deputati, 14 Apr. 1983, pp. 62365 ss.: https://documenti.camera.it/_dati/leg08/lavori/stenografici/sed0662/sed0662.pdf. Più in dettaglio si veda il Dossier della Camera dei Deputati: <https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm>.

⁹ Istituita in prima battuta con due delibere monocamerali: XI Leg, Senato della Repubblica, 23 lug. 1992 e Camera dei Deputati, 23 lug. 1992 e XI Leg., Camera dei Deputati, 23 lug. 1992. Ai due atti monocamerali seguì la nomina dei componenti: XI Leg., Camera dei Deputati, 3 ago. 1992. E, infine, la L. cost. 1/1993, in G. U. 10 ago. 1993, n. 186. Nel dettaglio vedi: il Dossier sul sito della Camera dei Deputati, https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/dossier/prec07.htm.

¹⁰ Istituita con legge cost. n. 1/1997. Per approfondimenti si rinvia alla pagina dedicata della Camera dei Deputati: <https://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/>.

¹¹ M. Manetti, *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1998, pp. 405-16.

istruttoria grazie alle virtù della commissione unica, lasciando invariato il dominio delle Assemblee. Trattandosi di una revisione *omnibus* il referendum, reso obbligatorio a prescindere dal quorum approvativo nelle precedenti esperienze di bicamerali, andrebbe riproposto anche qui. L'obiezione¹² che si mosse alla sua obbligatorietà è però superabile: è vero che i cittadini sarebbero dinanzi a un out-out, prendere o lasciare, data l'unicità del quesito, ma non prevederlo affatto significherebbe imporre ai cittadini una riforma senza possibilità alcuna di esprimersi. Insomma, tra un consenso relativamente libero e la sua assenza è preferibile la prima opzione.

c) Qualche riflessione sull'uso del 138 nella sua formulazione invariata.

Il Parlamento recupererebbe spazio e ruolo perché farebbe tutto da solo, salvo il referendum da orchestrare in modo che si abbia in ogni caso per le ragioni esposte sopra.

Né vi sarebbero obiezioni a far precedere il lavoro parlamentare dall'attività di un gruppo di esperti, sempre che il loro contributo sia limitato a qualche saggio consiglio privo di vincolatività, non solo politica, ma anche giuridica, per le Camere. Il modello ricorda vagamente i saggi voluti da Letta¹³, anche se nel nostro caso interverrebbe uno schema semplificato rispetto al modello originario perché a questi nuovi saggi non seguirebbe una commissione bicamerale destinata a intervenire nell'*iter* del 138 per non riprodurre gli inconvenienti già illustrati prima. A meno che questa commissione bicamerale – da istituire con legge costituzionale in deroga al 138 – non si dedichi ai soli compiti referenti in modo da lasciare inalterati tempi e prerogative delle Camere. Si potrebbe anche pensare a una commissione bicamerale che inizi

¹² A. Cerri, (voce) *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur. it.*, vol. XXXI, Roma, 1991, p. 2.

¹³ Comitato istituito per iniziativa del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano (Cfr. Comunicato del P.d.R. del 30 marzo 2013), al link: <https://presidenti.quirinale.it/elementi/67371>, integrato poi dal Presidente del Consiglio dei ministri, Enrico Letta, con il D.P.C.M. dell'11 giugno 2013: https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/DisposizioniGenerali/AttiGenerali/OrdinamentoPCM/OrganizzazioneInterna/DPCM_20130611_Comm_rif_istitut.pdf.

subito i suoi lavori - se istituita con due delibere interne monocamerali identiche – che solo in un secondo momento venga normativizzata dalla legge costituzionale e così acquisita alla procedura di revisione¹⁴. Questa soluzione è apprezzabile per l'efficienza organizzativa, meno per il suo effetto compromissorio sulle prerogative delle Camere, riproponendosi i vizi del modello disegnato nel d.d.l. rev.cost. A. S. 813/2013¹⁵, salvo prendere a prestito da esso solo la genesi dell'organo e la sua tempestività operativa, senza alcuna concessione ai poteri tirannici sulle Camere. In altri termini, celerità della commissione e saggezza dei saggi non sono sufficienti per giustificare la compressione dei tempi tra le due delibere e il potere di emendare, che veniva sottratto al singolo parlamentare per essere affidato alle minoranze, seppur esigue.

Qui, la democraticità della discussione corale e l'essenzialità della decisione assembleare vanno difese, se si ritiene che il coinvolgimento sostanziale dell'Aula sia un attributo essenziale della procedura¹⁶ e quindi un limite formale insuperabile dalle leggi costituzionali abrogative del 138 ma anche da quelle meramente derogatorie¹⁷.

3. Conclusione

Una volta individuata la via politicamente più conveniente per il progetto riformatore in atto, si aprirà la questione su cosa revisionare e cosa mantenere invariato. Rispetto a questa alternativa è basilare chiarirsi su quali siano gli elementi compositivi dell'identità irriducibile della nostra Costituzione. I soli principi fondamentali e il nocciolo duro delle libertà? Oppure potremmo

¹⁴ F. Clementi, *Bicamerale di tipo nuovo per riforme condivise*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 maggio 2023.

¹⁵ XVII Leg. AS 813: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00714531.pdf>.

¹⁶ M. Manetti, *Riforme istituzionali*, op. cit.

¹⁷ A. Pace, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 as e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Osservatorio A.I.C.*, ottobre 2013.

assumere una nozione più ampia dell'identità fino a includere anche la centralità del Parlamento e quindi la forma di governo parlamentare?

Questa interpretazione estensiva dei limiti sostanziali al potere di revisione farebbe ritenere le ipotesi di elezione diretta del Capo dello Stato o del premier fatti *extra constitutionem*, come tali rappresenterebbero uno strappo non realizzabile per la via legittima del 138 perché entrambe le innovazioni sarebbero incompatibili con il rapporto fiduciario che lega le Camere al Governo. Ne conseguirebbe che l'azione riformatrice andrebbe mantenuta entro un'opera di opportuni correttivi, utili a razionalizzare la forma di governo parlamentare, finalizzati a migliorarne la funzionalità e a correggere i suoi vizi dell'instabilità e ingovernabilità, senza alterare però i termini soggettivi del rapporto fiduciario. In base al parametro di legittimità costituzionale qui disegnato sarebbero ammissibili la sfiducia costruttiva, il potere di revoca dei ministri da parte del premier, l'ampliamento delle funzioni del parlamento in seduta comune (tra cui il conferimento e il ritiro della fiducia al governo e al suo premier) trattandosi di modifiche in linea con l'essenza della forma di governo parlamentare: l'essere il Governo una proiezione permanente del Parlamento¹⁸.

Questo tema è stato qui indicato e accennato nei suoi punti essenziali, mentre l'esame puntuale e diffuso è affidato ad altri scritti, con il solo scopo di sottolineare che non è il metodo, sia esso Assemblea costituente o il 138, ad assicurare la continuità o meno con l'architettura costituzionale pregressa, in quanto si potrebbe avere una Costituente che si mantenga entro il perimetro della conservazione dello *status quo* e invece un 138 che, pur non stravolgendo l'intero impianto costituzionale, finisca per alterarlo nei suoi elementi di base. Vedremo come la politica si orienterà.

¹⁸ L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 642.

