

Vincenzo Sciarabba

Riflessioni *de iure condito* e *de iure condendo* a proposito dell'art. 138 della Costituzione*

SOMMARIO: 1. Premessa: la duplice, e per nulla contraddittoria, necessità di *rispettare* e di *revisionare* (al più presto) l'art. 138. – 2. Cenni comparati e ricostruttivi della *ratio* “di fondo” (di norme quali quelle) dell'art. 138. – 3. La genesi e i presupposti della specifica disciplina dell'art. 138, ed il venir meno di tali presupposti a partire dagli anni novanta. – 4. La *possibilità* e la *necessità* di una “revisione dell'art. 138 nel rispetto dell'art. 138”, che ne riavvicini il funzionamento alla logica originaria e alla intrinseca finalità garantista. – 5. Le proposte di *revisione* dell'art. 138 presentate nelle precedenti legislature e nell'attuale. – 6. Il “metodo delle riforme” nella Relazione finale del Gruppo di lavoro istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 e la significativa “riserva” di Valerio Onida. – 7. I problematici tentativi di *deroga* all'art. 138 e le (altrettanto problematiche) prospettive di “riforma organica” della Costituzione: le leggi costituzionali n. 1 del 1993, n. 1 del 1997 e il d.d.l. cost. n. 813 presentato il 10 giugno 2013 al Senato. – 8. Conclusioni propositive.

1. Premessa: la duplice, e per nulla contraddittoria, necessità di *rispettare* e di *revisionare* (al più presto) l'art. 138

Alcuni anni fa, un autorevole costituzionalista affermava che, «[d]i tutti gli interventi sulla Costituzione, il più urgente è quello relativo al procedimento necessario per modificarla»¹.

Si tratta di un'idea che, a partire dagli anni novanta, si è andata più o meno consciamente diffondendo nella gran parte della dottrina², nonché, sia pure in modo “altalenante”, tra gli attori politici³.

Nel presente contributo, in una duplice prospettiva *de iure condito* e *de iure condendo* che potrà inizialmente apparire contraddittoria, ma la cui coerenza dovrebbe poi emergere facilmente, si tenterà proprio di fare (o meglio di rifare, per l'ennesima volta⁴) il “punto della situazione” a proposito della necessità (necessità

* *Versione maior dello scritto destinato a F. Rigano (cur.), La Costituzione in officina. Il primo intervento urgente, Pavia, Pavia University Press, 2013.*

¹ A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in www.issirfa.cnr.it, 2006.

² Si vedano, senza alcuna pretesa di completezza, le affermazioni richiamate nel par. 4

³ Vedremo in seguito (par. 5) come numerose siano state le proposte di legge costituzionale, presentate in diverse legislature, in questa direzione; nessuna di esse, tuttavia, è arrivata in porto.

⁴ Come si tornerà a dire, molte delle questioni che si toccheranno in queste pagine sono già state sollevate e affrontate (soprattutto) negli ultimi venti anni, e cioè a partire dal 1993: anno in

giuridica, *de iure condito*) di *rispettare*, e al contempo dell'opportunità – così forte e così evidente anche da un punto di vista logico-giuridico che pure si vuol definire necessità, nella prospettiva *de iure condendo* – di *revisionare*, il prima possibile e comunque *prima di procedere a qualsiasi altra eventuale modifica*⁵, l'art. 138 della Costituzione, relativo alla procedura di revisione e di adozione delle altre leggi costituzionali.

Si inizierà, per varie ragioni, proprio da questo secondo aspetto, invertendo quello che, per altre ragioni, potrebbe apparire il corretto ordine logico.

Si dedicheranno in seguito alcuni cenni ai problemi di legittimità, oltre che di opportunità, sollevati dalla procedura “straordinaria” delineata nel disegno di legge costituzionale n. 813 presentato il 10 giugno 2013 al Senato dal Presidente del Consiglio, dal Ministro per le riforme costituzionali e dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo; e ciò anche con riferimento alla prospettiva generale, di cosiddetta “riforma organica” della Costituzione⁶, e al contesto istituzionale entro cui tale procedura si colloca, considerando in particolare la circostanza che le attuali Camere sono state elette sulla base di una legge elettorale comunemente ritenuta incostituzionale e recentemente sottoposta – con ordinanza della Corte di cassazione n. 12060 del 17 maggio 2013 – al giudizio di legittimità della Corte costituzionale⁷.

Si giungerà infine, ricongiungendo in qualche modo le due prospettive, a formulare un paio di proposte operative circa i più urgenti passi che, nell'interesse

cui fu approvata, in conseguenza degli esiti del *referendum*, la riforma in senso maggioritario del sistema elettorale; e anno in cui fu adottata, con finalità di deroga rispetto alla disciplina dettata dall'art. 138, la legge costituzionale n. 1 del 1993, istitutiva della (o meglio relativa alla già insediata) cd. commissione De Mita-Iotti (seguita, a pochi anni di distanza, dalla legge costituzionale n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione D'Alema).

⁵ Cfr. in questo senso anche A. PIZZORUSSO, *Prefazione*, in T. Groppi, L. Petrillo (a cura di), *Cittadini, Governo, Autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano, Giuffrè, 2005, XVIII, secondo cui «ove si ritenesse, non senza ragione, di elevare la maggioranza richiesta per l'approvazione delle riforme costituzionali, una corrispondente riforma dell'art. 138 (da effettuare ovviamente secondo la procedura da ess[o] prevista) dovrebbe precedere tutte le altre».

⁶ Per alcune osservazioni sull'effettiva congruità di tale formula v. anche A. RUGGERI, *Verso una revisione della forma costituzionale dello Stato*, in www.rivistaaic.it, 2013, nota 1.

⁷ La circostanza in questione è stata sottolineata, con accenti fortemente critici e traendone le pesanti conseguenze, da G. FERRARA, *Un potere illegittimo*, in *Costituzionalismo.it*, 2013.

In proposito, e per ulteriori osservazioni sul problematico contesto istituzionale in cui si colloca la prospettiva di riforma, v. poi G. AZZARITI, *A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito*, in www.rivistaaic.it, 2013.

Insieme a molti altri, anche M. VOLPI, *Intervento al Seminario dell'AIC su “I costituzionalisti e le riforme”*, in www.rivistaaic.it, 2013, ha affermato che il sistema delineato dalla attuale legge elettorale «è incostituzionale, come già più volte la Corte Costituzionale ha lasciato intendere, ed è antidemocratico, visto che nelle recenti elezioni ha consentito alla coalizione più votata con circa il 30% dei voti, e solo lo 0,3% in più di quella arrivata seconda, di conquistare alla Camera dei deputati il 54% dei seggi. E ciò non in conseguenza dell'applicazione di una formula elettorale maggioritaria, ma grazie all'attribuzione di un premio di maggioranza artificiale che prescinde dalla necessità dell'ottenimento di una percentuale minima di voti da parte della coalizione arrivata in testa».

generale, andrebbero compiuti sotto il profilo giuridico-costituzionale: proposte che nulla, o molto poco, aggiungerebbero alle pluridecennali riflessioni della dottrina (e ad alcuni progetti già formulati in sede politica con il sostegno di esponenti di diversa estrazione e orientamento), e che vorrebbero anzi limitarsi proprio a raccogliere e presentare, in modo chiaramente sintetico e selettivo, i frutti più largamente condivisi, e di maggior attualità, di tali riflessioni.

2. Cenni comparati e ricostruttivi della *ratio* “di fondo” (di norme quali quelle) dell’art. 138

Prima di tutto, sembra utile ricostruire brevemente la *ratio* “di fondo” – come tale corrispondente a quella delle analoghe discipline contenute nelle Costituzioni degli altri Paesi, seppure con diverse sfumature e, come si dirà, con diversi “bilanciamenti” tra le diverse finalità contestualmente perseguite – di una disciplina quale quella contenuta nell’art. 138⁸.

Come accennato, si tratta di una disciplina che trova corrispondenze nella generalità delle Costituzioni vigenti, le quali però – e il dato è molto significativo anche in vista delle riflessioni che si andranno a svolgere – molto spesso si caratterizzano per un *maggior* grado di rigidità, ovvero per un maggior “aggravamento” del procedimento di revisione rispetto al procedimento legislativo ordinario⁹.

La maggior rigidità della generalità delle Costituzioni straniere emerge sia nell’ipotesi in cui la disciplina della revisione sia “unica” (si vedano, ad es., l’art. 79 della Costituzione tedesca, gli artt. 195 ss. della Costituzione belga, l’art. 73 della Costituzione finlandese; gli artt. 137 ss. della Costituzione olandese e l’art. 114 di quella del Lussemburgo); sia nell’ipotesi, non infrequente, in cui tale disci-

⁸ Secondo cui «[l]e leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con *due successive deliberazioni* ad intervallo *non minore di tre mesi*, e sono approvate a *maggioranza assoluta dei componenti* di ciascuna Camera nella seconda votazione» (corsivi aggiunti, e così in seguito salve diverse indicazioni), restando inoltre la promulgazione e l’entrata in vigore di tali leggi subordinate all’approvazione mediante «*referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali», salvo che nell’ipotesi in cui la legge sia «stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a *maggioranza di due terzi dei suoi componenti*», nel qual caso è testualmente previsto che «[n]on si fa luogo a referendum».

⁹ Sulla opportunità di trattare la rigidità costituzionale come una qualità graduabile, in dipendenza della “difficoltà” della revisione, ovvero della complessità del relativo procedimento, cfr. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1998, 325 ss., con illustrazione di diverse discipline straniere; l’A. conclude che la nostra Costituzione «prevede un procedimento di revisione relativamente semplice», «nel complesso piuttosto facile, se si compara [...] alle costituzioni europee vigenti», sicché «il suo grado di rigidità è piuttosto basso; senza dubbio, essa è assai meno rigida della gran parte» di tali Costituzioni.

«[C]he la nostra Costituzione è tra tutte quelle “rigide” la più facile da modificare» è nettamente affermato anche da R. BIN, *Riforme costituzionali “a colpi di maggioranza”*: perché no?, in www.forumcostituzionale.it.

plina sia differenziata, su basi qualitative o quantitative, in relazione all’oggetto o all’ampiezza della revisione (operandosi talora una distinzione tra revisione parziale e revisione totale: così in Austria e in Spagna), in una logica di “rigidità variabile”¹⁰.

Anche in queste ipotesi, infatti, può osservarsi come il “livello minimo” di aggravamento, previsto per le revisioni di minor impatto, risulti comunque quasi sempre superiore, specialmente per quanto riguarda il *quorum* richiesto per l’approvazione, rispetto a quello riscontrabile nel nostro art. 138 (possono richiamarsi, in questo senso, oltre all’art. 44 della Costituzione austriaca e all’art. 167 della Costituzione spagnola, l’art. 235 della Costituzione polacca, l’art. 76 della Costituzione lettone, gli artt. 163 ss. della Costituzione estone e l’art. 148 della Costituzione lituana; si “accontenta” invece della maggioranza assoluta, per le modifiche di minor rilievo, l’art. 66 della Costituzione maltese).

L’analisi delle discipline e delle vicende straniere, sulla quale ovviamente in questa sede non ci si può dilungare¹¹, conferma – come si è anticipato – la possibilità di individuare in prima battuta una *ratio* comune a tali discipline.

In linea generale – e in breve, ricalcando in larga parte l’autorevole ed efficace “sistemazione” di Alessandro Pace¹² – può dirsi che la previsione nelle Costituzioni scritte di una specifica procedura di revisione, radicalmente diversa o variamente “aggravata” rispetto alla procedura di approvazione delle leggi ordinarie, costituisce una fondamentale garanzia della rigidità delle medesime, nel senso, o meglio nei sensi, che si andranno immediatamente ad illustrare.

Muovendosi per così dire tra Scilla e Cariddi, la disciplina dello speciale procedimento di revisione della Costituzione ha infatti tipicamente:

a) la funzione, da un lato, di evitare la estrema “fragilità politica”¹³ che caratterizzerebbe le Costituzioni scritte ove queste si ponessero come assolutamente immodificabili (o attraverso un espresso divieto di revisione, o, secondo la tesi riproposta e sviluppata da Pace, per il solo fatto di non prevedere e disciplinare in alcun modo la revisione), così esponendosi più facilmente all’“invecchiamento” (vero o presunto) e soprattutto – in assenza di alternative meno traumatiche – al proprio radicale superamento in forme extra-legali;

b) dall’altro lato, la funzione di evitare quella che, con facile parallelismo, potrebbe definirsi la “fragilità giuridica” delle Costituzioni, che potrebbe derivare o dall’espressa attribuzione del potere di revisione al legislatore ordinario, o, secondo un modo di vedere tuttora diffuso, dall’assenza di qualsivoglia disciplina della revisione: assenza che, secondo questo modo di vedere, implicherebbe la

¹⁰ T. GROPPi, *La revisione della Costituzione. Commento all’art. 138*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. III, Torino, UTET, 2006.

¹¹ Potendosi rinviare, ad esempio, a E. ROZO ACUÑA (a cura di), *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Napoli, ESI, 1999 e a T. GROPPi, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, Giuffrè, 2001.

¹² Cfr. in particolare A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, CEDAM, 2002 e ID., *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 Sen.*, in *Costituzionalismo.it*, 2013.

¹³ A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma*, cit.,

flessibilità della Costituzione, e dunque, ancora una volta, la possibilità di sua modifica o deroga da parte del legislatore ordinario;

c) il tutto andando – necessariamente: v. poco oltre – a limitare (quantomeno sotto il profilo procedurale, spesso anche sul piano sostanziale), ma nello stesso tempo confermando e garantendo quell’insopprimibile risvolto del principio democratico (Rosseau, Paine, Sieyès) secondo cui una generazione non dovrebbe sottostare, se non per propria libera adesione, a vincoli giuridici fissati dalle generazioni precedenti: si tratta cioè, sotto questo terzo profilo (connesso al primo), di scongiurare il rischio di “una vera e propria tirannia intergenerazionale”¹⁴, senza peraltro arrivare ad affermare “in pieno” il principio della sovranità di ciascuna generazione, ciò che imporrebbe di negare la stessa superiorità della Costituzione¹⁵.

Se tali funzioni, nel loro complesso, sono comuni a tutte le discipline della revisione proprie delle Costituzioni rigide (non di quelle flessibili, non di quelle “rigidissime”, imm modificabili), ciò che cambia, nelle vari esperienze, è il bilanciamento, il «punto di equilibrio»¹⁶ tra le diverse (e, come subito si dirà, tendenzialmente opposte, concorrenti) esigenze: è infatti evidente che la seconda esigenza – ossia, per così dire, quella della “resistenza giuridica” e della stabilità nel tempo delle singole norme costituzionali – tende almeno per molti versi a porsi in contrasto con la prima, che potremmo, semplificando, chiamare di “resistenza politica” della Costituzione nel suo complesso, e con la terza, cioè quella di garanzia del diritto del popolo, del popolo vivente, di non soggiacere, se non per propria adesione, a un insieme di valori e regole posto da altri, quand’anche questi “altri” siano i propri padri, il popolo di ieri, e quand’anche l’affermazione di quei valori e di quelle regole sia il frutto di sofferenze, battaglie e sacrifici finalizzati proprio al bene delle generazioni future, o, come si è detto a proposito della nostra Costituzione, sia il “testamento di centomila morti”¹⁷.

In altre parole, tanto più sarà aggravato il procedimento di revisione, tanto più la Costituzione sarà rigida e potrà “resistere” giuridicamente ai tentativi di modifica; ma, al contempo (almeno oltre una certa soglia), tanto più si esporrà alla delegittimazione e al rischio di sovvertimento da parte di quelle forze (potenzialmente ampie: *tanto più ampie quanto più alte siano le maggioranze richieste*, a livello parlamentare e/o popolare, per la revisione) che vorrebbero modificarla, senza però essere giuridicamente in grado di farlo proprio in conseguenza degli aggravamenti procedurali.

Al contrario, tanto meno sarà aggravato il procedimento, tanto più sarà facile per il popolo, o meglio per le “maggioranze” di turno, modificare la Costituzione per adeguarla alle nuove esigenze (così come intese da tali maggioranze, ovvia-

¹⁴ T. GROPPI, *La revisione della Costituzione. Commento all’art. 138*, cit.

¹⁵ A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma*, cit., nota 7.

¹⁶ C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, ora in ID., *Raccolta di scritti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1972, 15.

¹⁷ P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione*, pronunciato a Milano il 16 gennaio 1955, in P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione e altri scritti*, Napoli, La Scuola di Pitagora, 2007.

mente; fino all'ipotesi estrema, o quasi estrema, di “cicli costituzionali di legislatura”¹⁸); riducendosi però al contempo, in questo modo, il rischio che il popolo si trovi a dover sottostare a norme costituzionali nelle quali non si riconosce¹⁹, e il conseguente rischio di abbattimento della Costituzione in forme extra-legali (il tutto prescindendo da situazioni patologiche di forte divergenza tra rappresentati e rappresentanti, nelle quali queste ultime considerazioni potrebbero addirittura ribaltarsi).

Già questi cenni dovrebbero lasciar intendere la delicatezza della materia di cui qui ci occupiamo, la natura strategica della decisione in ordine al grado di rigidità della Costituzione²⁰ e le profonde implicazioni della specifica disciplina del procedimento di revisione adottato, consigliando di soffermarsi con una certa attenzione sulla genesi del nostro art. 138, sulle *finalità* (se si vuole, sul punto di equilibrio) che esso si prefiggeva, e, soprattutto, sui *presupposti* sui quali – in vista della fissazione di quel punto di equilibrio – il Costituente si è basato, allo scopo di chiedersi poi se quei presupposti (più che i fini perseguiti, dal momento che questi fini, come si vedrà, difficilmente potrebbero essere rimessi in discussione senza porsi al di fuori del quadro costituzionale) siano ancora validi, o meglio sussistenti, per trarne le opportune conseguenze.

3. La genesi e i presupposti della specifica disciplina dell'art. 138, ed il venir meno di tali presupposti a partire dagli anni novanta

Gli elementi ricavabili dai lavori dell'Assemblea Costituente non sono molti, ma alcuni di essi, come vedremo, sono estremamente significativi.

¹⁸ Così G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè, 2012, 12, e, con un richiamo all'esperienza francese, R. TARCHI, *Il sistema delle garanzie*, in T. Groppi, L. Petrillo (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, cit., 77. Osserva che «[s]arebbe una palese torsione, un autentico snaturamento, della Carta costituzionale e dello strumento idoneo ad innovarvi, ove dovesse assistersi ad un rinnovo della disciplina apicale dell'ordinamento a ritmi incalzanti, nell'assunto del carattere “sperimentale” della stessa», A. RUGGERI, *Verso una revisione della forma costituzionale dello Stato*, cit. Sul rapporto tra Costituzione e tempo cfr., tra gli altri, L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2009 e R. BIN, *Potere costituente e revisione costituzionale: quattro variazioni su temi di Barnave*, in A. Barnave, *Potere costituente e revisione costituzionale*, Bari, 1996 (nonché on line sul sito www.robortobin.it).

¹⁹ V. anche, in proposito (con una ricostruzione sintetica del raffinato pensiero di Sieyès sul punto), S. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti per l'innovazione*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *La riforma costituzionale. Atti del Convegno*, Roma, 6-7 Novembre 1998, Padova, CEDAM, 1999, spec. 16-18, ove tra l'altro si ricorda come, tra i vari espedienti tecnici attraverso cui, secondo Sieyès, la disciplina della revisione avrebbe potuto garantire la stabilità della Costituzione, vi fosse quello consistente nel «*diluire nel tempo* le modifiche, così *evitando riforme troppo ampie e radicali* e scongiurando il pericolo del ritorno di una “Convenzione” (cioè il risorgere del “potere costituente”»).

²⁰ Cfr., in proposito, M. LUCIANI, *Intervento nel dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 3278 ss.

Sostanzialmente scontata l'opzione a favore dell'adozione di una Costituzione rigida, nella consapevolezza che la dittatura fascista era stata favorita anche dalla natura (ritenuta) flessibile dello Statuto albertino, l'Assemblea si concentrò su alcune questioni specifiche, essendo ben chiaro come il problema fosse quello di trovare il modo migliore per conciliare "le istanze opposte di certezza e costanza della legge costituzionale e di adattabilità al tempo che preme con le sue continue mutevoli esigenze" (on. Paolo Rossi, seduta del 14 novembre 1947).

Il dibattito in Assemblea fu breve, anche in virtù del lavoro di approfondimento ed elaborazione già compiuto in commissione (più precisamente, nella prima sezione della Seconda Sottocommissione istituita in seno alla Commissione dei settantacinque) e, ancor prima, in parte dalle stesse persone e in modo più ampio, nella Sottocommissione «Problemi costituzionali» della c.d. Commissione Forti (ovvero la "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato", istituita nel novembre del 1945 dal Ministero per la Costituente).

In quest'ultima sede, si erano prospettate una serie di alternative²¹: sull'opportunità di riservare la revisione a un organo *ad hoc* piuttosto che alle Camere, a maggioranza qualificata; sull'opportunità di prevedere lo scioglimento del Parlamento dopo aver deliberato di procedere alla revisione oppure di prevedere che lo stesso Parlamento si esprimesse con due successive delibere; sull'opportunità di un referendum preventivo oppure successivo; sull'opportunità di introdurre, o non introdurre, una distinzione, anche procedurale, tra le modifiche di minore rilievo e quelle di maggiore portata.

Può notarsi come, con riguardo a diversi punti, la soluzione poi accolta sia stata quella "meno aggravante".

Tornando ai lavori della Costituente e alle proposte ivi presentate (in sede di Sottocommissione), un cenno può dedicarsi: alla proposta del relatore on. Paolo Rossi, che, alla stregua di ipotesi già circolate, e ispirate a soluzioni "tradizionali" accolte in diversi altri Paesi, prevedeva lo scioglimento della Camere a seguito della prima approvazione del progetto di revisione a maggioranza assoluta, e la necessità che questo fosse riapprovato, nello stesso testo, dalle nuove Camere; e alla proposta dell'on. Mortati, che prevedeva due successive approvazioni da parte delle stesse Camere a distanza di *sei* mesi l'una dall'altra, con successivo *referendum*, nonché la distinzione e la differenziazione procedurale tra revisione parziale e revisione totale e tra modifiche secondarie e modifiche fondamentali.

Il testo dell'art. 130 alla fine approvato in Commissione e presentato all'Assemblea coincide invece quasi per intero con quello definitivo²².

²¹ Sulle quali v. in sintesi M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1982, 31, nonché S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, CEDAM, 1972.

²² L'assenza di contestazioni sul punto ha indotto il relatore on. Rossi a formulare l'ipotesi che la «Commissione la quale, onorevole Presidente Ruini, non è riuscita a redigere un solo articolo, uno solo, che non abbia incontrato censure, discussioni e controproposte, l'abbia stavolta, e stavolta solo, indovinata al cento per cento, imbrogliando un sistema se non perfetto almeno largamente soddisfacente e comunemente accettato». Si tratta, in effetti, di una circostanza di notevole rilievo ai fini del discorso sviluppato in queste pagine.

Con riguardo a tale testo, tanto l'on. Martino (seduta dell'11 novembre 1947) quanto il relatore on. Paolo Rossi (seduta del 14 novembre) si chiesero, significativamente, se la procedura ivi delineata conferisse davvero rigidità alla Costituzione (considerando tra l'altro, il primo dei due, che un procedimento troppo semplice avrebbe addirittura potuto vanificare il controllo di costituzionalità, potendo il Parlamento agevolmente superare decisioni sgradite della Corte costituzionale, o riapprovando come legge costituzionale la legge dichiarata incostituzionale o modificando le norme della Costituzione rispetto alle quali era sorto il contrasto).

Anche l'on. Perassi, nella seduta decisiva del 3 dicembre, pose l'accento sul fatto che si era evitato di ricorrere a soluzioni che avrebbero potuto rendere la revisione eccessivamente difficile.

Il dato che a questo punto occorre porre in evidenza, e che assume un ruolo centrale ai fini del nostro discorso, risiede nel fatto che l'adozione di una disciplina quale quella racchiusa nell'art. 138 aveva quale suo diretto (e sostanzialmente indispensabile) presupposto – secondo quanto era stato espressamente indicato in aula – la presenza di un sistema elettorale proporzionale e di un sistema politico alquanto frammentato.

Nella seduta del 14 novembre 1947 fu lo stesso relatore on. Paolo Rossi ad affermare quanto segue, con parole che travalicano la specifica questione affrontata (cioè quella dell'esclusione del *referendum* in caso di approvazione con la maggioranza dei due terzi) per assumere un valore ben più ampio: «In un paese dove vigesse il sistema del collegio uninominale, o dove le correnti politiche si polarizzassero intorno a due soli partiti, una maggioranza qualificata di due terzi potrebbe eventualmente non rispondere alla maggioranza reale del Paese [...]. Ma in Italia, *dove abbiamo il sistema della proporzionale e dove i partiti purtroppo, me ne rammarico, sono anche soverchiamente frammentati*, una maggioranza che raccolga in Parlamento i due terzi raccoglierà certamente nel Paese una proporzione anche maggiore di consensi» (corsivi aggiunti, come in seguito).

E, ancora, lo stesso relatore nella stessa sede (in un passaggio meno frequentemente citato, ma che sembra almeno altrettanto pertinente, sia in relazione ad alcune considerazioni svolte in precedenza, sia soprattutto in relazione al problema centrale su cui si vuole ora attirare l'attenzione): «Un sistema fu scartato di comune accordo, quello della maggioranza qualificata di due terzi o di tre quinti. Niente di più contrario, infatti, all'essenza stessa del principio maggioritario e niente di più politicamente pericoloso ed ingiusto del caso in cui il 25 o il 33 per cento degli eletti *e quindi degli elettori* possa insistentemente e caparbiamente opporsi ad una riforma che è voluta dal 75 o dal 60 per cento degli eletti, *e quindi degli elettori*. Questo vuol dire aprire la strada alla rivolta e alla violenza».

Ebbene, le due affermazioni riportate, in sé e ancor più nel loro implicito ma stretto collegamento, ci impongono una semplice ma dirompente constatazione (per nulla nuova in dottrina, anche se finora “recessiva” in sede politica), che assume un ruolo centrale ai fini del nostro discorso: il fatto è che *i presupposti extra-costituzionali* su cui espressamente si basava la disciplina della revisione con-

tenuta nell'art. 130 del progetto, divenuto art. 138 della Costituzione, e che soli garantivano la rispondenza di tale disciplina al complesso di funzioni ad essa altrettanto espressamente attribuito, *sono venuti meno*.

E ciò senza contare le importanti perplessità già all'epoca manifestate, come si è poc'anzi accennato, a proposito della effettiva idoneità del procedimento di revisione, così come delineato, a garantire la rigidità della Costituzione: «[c]ol sistema che vi proponiamo», ammetteva precisamente il relatore on. Rossi, «io non so veramente se si possa parlare, in termini costituzionalistici, di una Costituzione rigida. Io vorrei che gli illustri maestri che sono qui me lo dicessero. Personalmente temo alquanto che non si possa più parlare di Costituzione rigida»... e se tale ultima affermazione risulta tecnicamente non condivisibile, e tuttavia molto significativa su un piano più generale, può notarsi come anche in sede di ricostruzione teorica e dogmatica²³ si sia giustamente posto l'accento sul fatto che lo stesso raggiungimento della *maggioranza dei due terzi* (e l'osservazione vale a maggior ragione per l'ipotesi ben più problematica di approvazione a maggioranza assoluta) – «*in certe condizioni (ma solo in certe condizioni)*» – suppone una convergenza di intenti tra maggioranza di governo e opposizione²⁴: convergenza (almeno parziale) in assenza della quale, con tutta evidenza, si spianerebbe la strada alla pericolosa prassi della revisione “di maggioranza”²⁵, in contrasto con la «vocazione antimaggioritaria del procedimento di revisione»²⁶.

Senza dilungarsi più del necessario su questo punto cruciale, è notissimo come il sistema elettorale, nel 1993, abbia perso il suo carattere proporzionale, per giungere ad assumere con la riforma del 2005 caratteristiche tali per cui, complici gli effetti dell'astensione, ma anche a prescindere da essi, la maggioranza (più che) assoluta dei seggi potrebbe essere attribuita – facilmente alla Camera, ma potenzialmente anche al Senato – ad una coalizione appoggiata da una frazione *davvero molto bassa* degli elettori (e qualche rapido calcolo può portare a risultati talmente aberranti e incredibili che, sinceramente, chi scrive è in imbarazzo a portare alle ultime conseguenze il ragionamento).

Parallelamente, il sistema partitico e, più in generale, il sistema politico e istituzionale hanno assunto tratti molto lontani da quelli cui faceva riferimento, in modo espresso, l'on. Rossi (e, in modo inespresso ma certo, l'intera Assemblea).

E inoltre, potrebbe aggiungersi, le vicende dell'ultimo ventennio hanno tristemente mostrato come l'allontanamento rispetto alla situazione del 1948 si sia avuto anche sotto un altro profilo, che pure sembra potersi e doversi ricollegare alle dinamiche della revisione: ciò che si intende osservare è che, a fronte di quella marcata frammentazione partitica alla quale si riferiva l'on. Rossi, il sistema poli-

²³ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 328, nota 51.

²⁴ V. anche, sul punto, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in A. Pisaneschi, L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, 2007, 581 e 613.

²⁵ Ancora R. ROMBOLI, *op. ult. cit.*, 587-588.

²⁶ G. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, cit., 12.

tico dell'epoca era caratterizzato e accomunato da un afflato civile – o, quantomeno, da un senso civico e istituzionale²⁷ – che, senza alcuna “mitizzazione”, appare oggi (specialmente a chi, per ragioni anagrafiche, abbia avuto conoscenza diretta solo delle classi dirigenti degli ultimi due o tre decenni) come un patrimonio prezioso e tale da rappresentare esso stesso una garanzia di “correttezza” anche con riguardo alla delicata questione della revisione costituzionale.

Per converso, il venir meno di tale afflato (e si usa questa perifrasi eufemistica non per pudore, o peggio per timore di dire ciò che va detto, bensì solo per brevità), al pari, o comunque a fianco, degli altri mutamenti messi in luce, induce a ritenere la specifica disciplina dell'art. 138 non più coerente con la funzione di (molteplice ed equilibrata) garanzia originariamente attribuita a tale norma (e ad essa necessariamente spettante, a pena di menomare in uno dei suoi tratti essenziali l'intero impianto costituzionale).

Ecco perché, come meglio si dirà nei prossimi paragrafi, si ritiene oggi *possibile e necessaria* la revisione (proprio, e prima di tutto) di tale articolo.

4. La possibilità e la necessità di una “revisione dell'art. 138 nel rispetto dell'art. 138”, che ne riavvicini il funzionamento alla logica originaria e alla intrinseca finalità garantista

La possibilità di *modificare* le norme sulla revisione costituzionale, sia pure seguendo il procedimento da esse previsto, è stata posta in dubbio, da un lato, sul piano teorico e in termini generali, soprattutto da Alf Ross²⁸, con argomenti non insuperabili (e successivamente superati dallo stesso Ross, non senza giungere a ulteriori paradossi²⁹); dall'altro, con specifico riguardo all'art. 138 della nostra Costituzione, sul piano prettamente giuridico, non tanto in termini generali e assoluti (postulando l'assoluta irriducibilità della formulazione di tale articolo, come pure sembra fare qualche autore), quanto in termini particolari e relativi (v. oltre).

Non si fa ora riferimento all'ipotesi, su cui ci si soffermerà in seguito, di *deroga puntuale, una tantum*, dell'art. 138, secondo lo schema, già all'epoca autorevolmente contestato (oltre che, di fatto, fallimentare), delle leggi costituzionali n. 1 del 1993 (“Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale”) e n. 1 del 1997 (“Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali”): tale ipotesi, come si accennerà, e al contrario di quanto si potrebbe ingenuamente pensare,

²⁷ O ancora – potrebbe dirsi – da uno “spirito repubblicano”: cfr. COSTANZO, [La nascita della Repubblica e i valori costituzionali](#) (discorso celebrativo del 60° anniversario del referendum istituzionale del 2 giugno 1946, Imperia 1° giugno 2006), in [Consulta OnLine](#) 2006. Sul punto si tornerà nelle conclusioni.

²⁸ Cfr. A. ROSS, *Diritto e giustizia* (traduzione italiana di Giacomo Gavazzi), Torino, Giappichelli, 1958 e ID., *On Self-Reference and a Puzzle in Constitutional Law*, in *Mind*, 78, 1969, 1-24.

²⁹ Cfr. A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit., 147 s.

solleva di per sé problemi ben maggiori rispetto alla “semplice” modifica della norma costituzionale, ulteriormente accresciuti, in molti casi, dagli specifici contenuti della disciplina “straordinaria”, sia sotto il profilo procedurale, sia in relazione alla complessiva prospettiva di sedicente, e seducente, “riforma organica” della Costituzione, normalmente (e velleitariamente, se non anche illegittimamente) propria di tali tentativi.

Sorvolando sulle più radicali obiezioni teorico-generalì, e sulle relative confutazioni³⁰, si prenderanno invece le mosse, per ragioni di economia argomentativa, proprio da quelle ricostruzioni *giuridiche* più *rigorose e restrittive* circa la possibilità di “revisione della procedura di revisione”, allo scopo di mostrare come, pure nel quadro di tali rigorose ricostruzioni, una *limitata possibilità* di revisione, in presenza di determinate condizioni, si possa affermare, anche e precipuamente per i motivi e con gli effetti che qui interessano. E ciò è appunto quanto, ai fini del presente discorso, potrà bastare.

Afferma Pace che «è soltanto la norma fondamentale, e cioè la stessa costituzione scritta, che può stabilire il *grado di flessibilità* [o, potrebbe specularmente dirsi, ricollegandosi a quanto si diceva prima, il *grado di rigidità*] delle proprie disposizioni»³¹, ovvero, quel caratterizzante “punto di equilibrio” tra conservazione e «disponibilità più o meno ampia, all’apertura verso il “nuovo”»³². Come ricorda lo stesso Autore, in effetti, le norme sulla revisione costituzionale sono «fonti “sulla” produzione normativa condizionanti *il modo di formazione (e quindi il contenuto stesso)* delle fonti “di” produzione, e cioè le eventuali future norme sulla forma di governo, sul numero dei parlamentari, sul bicameralismo, sui rapporti Stato-Regioni»³³... (norme a loro volta determinanti, può aggiungersi, per il modo di formazione e il contenuto della legislazione ordinaria, della normazione secondaria oltre che, in genere, per le dinamiche dell’ordinamento). Ne emerge, anche sotto questo profilo, il ruolo delicatissimo e strategico, in una logica “strutturale” e “servente” della Costituzione³⁴, della disciplina della revisione.

In termini ancor più espliciti, sul presupposto, ampiamente argomentato, che «la rigidità – e cioè la superiorità formale – derivi alla costituzione scritta dal suo porsi come fondamentale [...nei confronti delle altre fonti dell’ordinamento], e non dalla previsione di uno speciale procedimento di revisione (che, anzi, la flessibilizza)», afferma che «la revisione, essendo funzionale alla garanzia della Costituzione rigida, non può alterare [ma *ristabilire* si! V. oltre] quell’equilibrio tra la conservazione del “vecchio” e la possibile apertura verso il “nuovo” che la norma

³⁰ Per le quali v. ad es. (oltre allo stesso Pace), F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, costituzionale», 1649-1703, spec. 1656, e S. COLLOCA, *Paradossi nella revisione costituzionale*, in *Rivista internazionale di Filosofia del diritto*, 2010.

³¹ A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit., 150.

³² C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, citato da A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma*, cit.

³³ A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma*, cit.

³⁴ Così, ancora una volta (in diversi scritti), Alessandro Pace.

superiore – e cioè la “vecchia” costituzione scritta – ha inteso individuare e prescrivere nelle norme sulla revisione»³⁵.

Ne consegue – e la conclusione è ai nostri fini decisiva – che, «a meno che non si rinvenga nelle stesse norme sulla revisione [o comunque, potrebbe forse aggiungersi, dai fondamenti del sistema costituzionale, inteso in senso lato] un eventuale controlimite, una modifica costituzionale delle stesse può bensì *aggravare* ulteriormente il procedimento speciale, ma non *indebolirlo*» (corsivi dell’A.): ché, «a voler sostenere il contrario si consentirebbe, invece, alle norme sulla revisione, che sono “strumentali” e “serventi” rispetto alla costituzione rigida, di contraddirla fino al punto di pregiudicarne la stessa rigidità»³⁶, rendendo più facile l’*iter* di eventuali modifiche costituzionali (o quantomeno, come si diceva, si consentirebbe di contraddire quella originaria e basilare scelta di fondo, tutt’altro che “neutra” o marginale, circa il *grado* di rigidità, ovvero circa il punto di equilibrio tra le diverse funzioni di garanzia concentrate e bilanciate nella disciplina del procedimento di revisione).

Ciò però non significa, come lo stesso Pace ribadisce e precisa negli scritti più recenti, «che ogni maggiore irrigidimento sia comunque legittimo. Bisogna infatti previamente verificare se vi siano dei contro-limiti all’ulteriore irrigidimento. Così è, ad esempio, nel nostro ordinamento costituzionale che riconosce e proclama la sovranità popolare, per cui alzare eccessivamente l’asticella dei limiti della revisione significherebbe limitare il contro-limite derivante dal principio rousseauiano sopra ricordato, secondo il quale ogni generazione dovrebbe poter decidere del proprio destino»³⁷.

Tutto ciò premesso, occorre ora notare come, partendo dagli elementi emersi nel precedente paragrafo, sia senz’altro possibile giungere alla conclusione secondo cui la revisione dell’art. 138 è oggi al contempo *possibile* e *necessaria*: potrebbe dirsi, *possibile proprio in quanto necessaria*.

Alla luce di quanto si è ricordato a proposito del venir meno dei presupposti su cui si basava l’opzione del Costituente, infatti, *non occorre neanche porre il problema in termini di reale modifica, nel senso di un limitato irrigidimento, di quella opzione*; ovvero in termini di effettivo *spostamento* del punto di equilibrio originariamente fissato (in questo senso, sembrano potersi superare anche alcune obiezioni che potrebbero venire dalla rigorosa impostazione di Massimo Luciani³⁸).

Si tratta, piuttosto, di *ristabilire*, nel diverso contesto (diverso sistema elettorale; diverso assetto partitico; diverso atteggiarsi delle dinamiche politico-istituzionali, in una logica tendenzialmente – e a volte rozzamente – bipolare; diversa consapevolezza e diverso rispetto, da parte della gran parte del ceto politico, dei valori e dei principi di fondo della Costituzione, se non, in generale, dello Stato di diritto...), *quello stesso punto di equilibrio*, quello stesso grado (effettivo) di

³⁵ A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit. 149.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma*, cit.

³⁸ M. LUCIANI, *Intervento nel dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991*, cit.,

rigidità, che nel frattempo era stato sostanzialmente modificato, in linea di fatto, proprio dal venir meno di quei presupposti originari (ricordati dall'on. Rossi: in estrema sintesi, sistema elettorale proporzionale e frammentazione politica), la cui presenza era invece, con tutta evidenza, *necessaria affinché la disciplina dell'art. 138 potesse "funzionare" in modo conforme alle sue finalità*, che erano e sono, come si è ricordato nelle pagine precedenti, finalità di (molteplice, ed equilibrata) garanzia (della stabilità costituzionale, delle minoranze, della democrazia).

Volendo, si potrebbe dire – semplificando per pure esigenze comunicative, e a costo di simulare una contraddizione – che occorre *aggravare* (moderatamente) *il procedimento per mantenere*, o meglio per ristabilire, lo *stesso grado di rigidità effettiva* voluto dai Costituenti: del resto, già in passato è stata autorevolmente ricollegata proprio a una «ottica di *mero adeguamento* della [vigente formulazione dell'art. 138] *a causa del mutamento della legge elettorale*» la «proposta di sostituire la attuale maggioranza assoluta con quella dei tre quinti dei componenti e la maggioranza dei due terzi con quella dei quattro quinti»³⁹.

Dovrebbe risultare chiaro perché è solo apparente la contraddizione e l'allontanamento dall'idea secondo la quale il grado di rigidità della Costituzione sarebbe direttamente collegato al (o, richiamando nuovamente Guastini⁴⁰, “discendente dal”) grado di aggravamento del procedimento. “Direttamente collegato” non significa infatti “unicamente collegato”; e non sembra illogico affermare che, a parità di aggravamento del procedimento, e dunque, per così dire, a parità di rigidità formale, potrebbe tuttavia essere differente la rigidità effettiva, reale, di due Costituzioni, o di una stessa Costituzione in periodi e contesti molto differenti.

E non sembra che questa seconda (pur vaga e forse al momento poco tecnica: ma ciò non rappresenta un grosso ostacolo) nozione di rigidità possa essere del tutto ignorata, pure da parte di chi, correttamente, osserva che, «anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale (si pensi alla [sent. n. 1146/1988](#)), riesce difficile ritenere che proprio le regole cui è affidata la rigidità della nostra Costituzione non facciano parte di “quei principi supremi” che non possono essere sovvertiti o modificati neppure da leggi di revisione costituzionale», subito però precisando che questa affermazione, almeno nella logica della Corte, non vale in assoluto, ma solo «a tutela del “nucleo essenziale” di quei principi»⁴¹: nucleo che non sembra difficile accostare proprio a quella pur vaga nozione di “grado di rigidità effettivo” cui si è appena fatto riferimento⁴².

³⁹ R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost*, cit., 613. Sulla menzionata proposta si tornerà in seguito.

⁴⁰ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 325.

⁴¹ CARETTI, *L'ennesimo “revival” della Grande Riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in [www.rivistaaic.it](#), 2013.

⁴² Sembra potersi richiamare, in proposito, quel riferimento ai «requisiti minimi» necessari per la rigidezza della Costituzione – C. MORTATI, *Costituzione* (voce), in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 187 – che S. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti per l'innovazione*, cit., ricollega «non [a] ogni aspetto del procedimento di revisione come disciplinato dall'art. 138, ma [a]i soli elementi

Può ricordarsi, in ogni caso, che l'esigenza – e anzi l'urgenza – di una modifica, nel senso e per le ragioni qui illustrate, dell'art. 138 è stata ripetutamente sottolineata e sostanzialmente condivisa negli ultimi anni (anzi decenni: v. oltre).

Si è già avuto modo di ricordare, anche in apertura del presente scritto, l'affermazione di D'Atena secondo cui, «di tutti gli interventi sulla Costituzione, il più urgente è quello relativo al procedimento necessario per modificarla»⁴³; e a tale tesi si è ricollegato espressamente Roberto Romboli, che, nel 2007, ha ribadito come fosse «al momento assolutamente necessario, e non rinviabile, un innalzamento delle maggioranze previste dall'art. 138»⁴⁴, dando voce a un'idea che, come si diceva, già da molti anni si era andata diffondendo e affermando in dottrina⁴⁵ (e non solo: v. subito oltre).

D'altra parte, lo stesso Presidente della Repubblica Ciampi, in più occasioni, aveva richiamato i partiti alla necessità di ricercare, ai fini delle riforme costituzionali, «convergenze le più larghe possibili fra tutte le forze politiche, di maggioranza e di opposizione» (Piacenza, 15 settembre 2004), ribadendo poco dopo (Roma, 21 dicembre 2004) il richiamo già svolto il 31 dicembre 2003, nel messaggio di fine anno agli italiani, allorché aveva affermato che – fermo il disposto dell'art. 138 – «le istituzioni fondamentali dello Stato non possono certo essere cambiate ad ogni mutare di maggioranza».

Con riguardo a quest'ultima frase, anzi, appare estremamente significativa la sequenza delle affermazioni, che sembra tradire la consapevolezza del fatto che,

essenziali di quel procedimento secondo le scelte effettuate con la Costituzione del 1948» (primo corsivo dell'A.; secondo corsivo aggiunto); sul punto si tornerà in seguito da altra angolazione.

⁴³ A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, cit. L'A. osservava che «[p]er sottrarre la Costituzione alla disponibilità della maggioranza politica, è sufficiente prevedere sempre la necessità della maggioranza qualificata», e precisava che «[l]a soluzione si giustifica, sia per allineare la nostra costituzione agli standard correnti nel costituzionalismo contemporaneo, sia per offrire alle opposizioni parlamentari garanzie minime, che, senza il loro coinvolgimento nelle decisioni aventi ad oggetto i diritti fondamentali e le basilari regole del gioco democratico, sarebbero ingiustificabilmente pretermesse, sia per scongiurare la prospettiva che ogni maggioranza scriva la "propria" costituzione, con conseguente, intollerabile, instabilità del quadro complessivo». Premesso che «si tratta di un'esigenza che andrebbe soddisfatta sempre: quali che siano le altre variabili del sistema istituzionale», l'A. ribadiva come non fosse «contestabile che essa si imponga con forza particolare nell'attuale situazione italiana, in presenza di meccanismi elettorali rivolti a sovrarappresentare la maggioranza politica, in funzione della governabilità. I quali possono mettere la costituzione alla mercé di maggioranze parlamentari non maggioritarie nel corpo elettorale».

⁴⁴ R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit., 611 e 614. Già molti anni prima l'A. si era soffermato sul punto, giungendo a conclusioni analoghe: cfr., quantomeno, R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in E. Ripepe, R. Romboli (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 1995, spec. 93-94.

⁴⁵ In aggiunta ai riferimenti già effettuati, può ad esempio richiamarsi R. TARCHI, *Il sistema delle garanzie*, cit., 77, secondo cui «la prima delle riforme costituzionali necessarie è proprio quella che riguarda l'attuale art. 138, da modificare nel senso di sottrarre la disponibilità del procedimento di revisione alla maggioranza parlamentare (e di Governo) e di garantire adeguatamente il principio di rigidità costituzionale».

di per sé, almeno nel contesto dato, l'art. 138 ben avrebbe potuto consentire ciò che invece il Presidente (giustamente) escludeva dovesse/potesse accadere. Affermava infatti Ciampi: «Non intendo, certo, entrare nel merito delle riforme e *ho ben presente l'articolo 138 della Costituzione; ma debbo ribadire*»...⁴⁶.

Già molti anni prima, del resto, si era autorevolmente censurata la «grave responsabilità del nostro Parlamento, che non ha adeguato queste aliquote [le aliquote previste dell'art. 138] allorché ha mutato il sistema elettorale»⁴⁷.

5. Le proposte di *revisione* dell'art. 138 presentate nelle precedenti legislature e nell'attuale

Va ricordato, a questo punto, come in verità non siano affatto mancate, sebbene non siano mai giunte a buon fine, iniziative legislative – oltre che autorevoli prese di posizione in sede istituzionale – nel senso sopra indicato.

Rinviando ad altra occasione una ricostruzione più approfondita, merita anzitutto di essere richiamato – giacché conferma l'iniziale, diffusa consapevolezza del problema anche nella classe politica – il progetto approvato in prima lettura alla Camera il 3 novembre 1993, proprio a ridosso della riforma elettorale: progetto nel quale, «paventandosi un affievolimento delle garanzie riservate alle minoranze parlamentari in seguito all'introduzione del sistema maggioritario, si proponeva *l'innalzamento a due terzi del quorum* necessario per la revisione [quanto meno!] dei primi cinquantaquattro articoli della Costituzione»⁴⁸.

Tra le iniziative legislative più recenti⁴⁹ possono ricordarsi, nella XV legislatura, le proposte di legge costituzionale (a) n. 1204 e (b) n. 1205 presentate alla Camera il 26 giugno 2006 (pochi giorni dopo la bocciatura referendaria del di-

⁴⁶ Le frasi citate sono tratte dall'appendice documentale del volume T. GROPPI, L. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, Governo, Autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, cit., 173-175; esse sono anche reperibili sul Sito internet del Quirinale, www.quirinale.it, attraverso il "percorso" Homepage > Presidenti > Ciampi > discorsi.

⁴⁷ Così U. DE SIERVO, *Origine e significato della rigidità della nostra Costituzione*, in E. Ripepe, R. Romboli (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, cit., 5.

⁴⁸ Così, in sintesi, R. ROMBOLI, *Commissione bicamerale e revisione costituzionale*, in Costanzo, G.F. Ferrari, G.G. Floridia, R. Romboli, S. Sicardi, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, CEDAM, 1998, 13. Lo stesso A. (a 9) ricorda anche come in precedenza, soprattutto a seguito del singolare messaggio inviato alle Camere dal Presidente della Repubblica Cossiga il 26 giugno 1991, era emerso un «diffuso convincimento, specie da parte democristiana, circa l'opportunità di "alleggerire" la fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale e, contemporaneamente, di prevedere come obbligatorio il referendum che l'art. 138 prevede come meramente eventuale», il tutto in un'ottica «derogatoria dell'art. 138, da superare, appunto, *una tantum*, allo scopo di dare nuovo impulso» alle riforme istituzionali ritenute necessarie.

⁴⁹ Alle quali possono aggiungersi, tra le precedenti, due proposte presentate alla Camera nella XIII legislatura – A.C., n. 95, Novelli ed altri; A.C. n. 268, Bielli ed altri – «dirette entrambe ad escludere la possibilità di approvare le leggi costituzionali con la maggioranza assoluta ed a richiedere comunque quella dei due terzi» (così, in sintesi, S. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti per l'innovazione*, cit., 27).

scusso tentativo di riforma costituzionale approvato dalla maggioranza di governo nel 2005); (c) la proposta n. 1224 presentata, sempre alla Camera, due giorni dopo; (d) il Disegno di legge costituzionale n. 817 presentato il successivo 18 luglio al Senato:

a) nella prima proposta si prevedeva *l'innalzamento della maggioranza* necessaria per l'approvazione ai *tre quinti* dei membri, con soppressione del terzo comma (che esclude la possibilità di referendum in caso di approvazione da parte dei due terzi dei membri di ciascuna Camera);

b) nella seconda, oltre a un identico innalzamento del *quorum* nella seconda votazione, si prevedeva la necessità di approvazione a *maggioranza assoluta nella prima votazione*, lasciandosi invece immutato il terzo comma sull'esclusione del referendum in caso di raggiungimento della soglia *due terzi*;

c) nella terza si prevedeva, tra le altre modifiche⁵⁰, *l'innalzamento "secco" della maggioranza ai due terzi*, con possibilità di *referendum*;

d) nella quarta proposta, cui già si è avuto occasione di fare riferimento, si prevedeva la sostituzione, rispetto al testo attuale, della *maggioranza assoluta* con la *maggioranza dei tre quinti*, e della *maggioranza dei due terzi* (ai fini dell'esclusione del referendum) con la *maggioranza dei quattro quinti*.

Nella XVI legislatura, possono ricordarsi in particolare:

a) il d.d.l. cost. n. 741, presentato al Senato il 4 giugno 2008 dai senatori Scalfaro ed altri⁵¹, che propone di revisionare nel seguente modo il primo e il terzo comma dell'art. 138: il primo comma verrebbe sostituito dal seguente: «Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e sono approvate a maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.»; il terzo comma dal seguente: «Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata in seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di quattro quinti dei suoi componenti»;

b) il d.d.l. cost. n. 872, presentato al Senato il 2 luglio 2008 dai senatori Pinzger e Thaler Ausserhofer, in base al quale all'articolo 138 della Costituzione sarebbero apportate le seguenti modifiche: al primo comma, le parole «a maggioranza assoluta» verrebbero sostituite dalle parole «a maggioranza dei due terzi»; al secondo comma, le parole «un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori» verrebbero sostituite dalle parole «un terzo dei membri di una Camera o un milione di elettori»; il terzo comma verrebbe abrogato;

c) il d.d.l. cost. n. 1087, presentato al Senato il 7 ottobre 2008 dai senatori Cecanti ed altri, che, in modo più articolato (ma invero piuttosto discutibile), prospetta una distinzione di regime tra le leggi di revisione della prima parte della Costituzione (per le quali si richiederebbe la maggioranza dei due terzi) e le «leggi di revisione della parte II e le altre leggi costituzionali» (per le quali sarebbe

⁵⁰ Non tutte ragionevoli: cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit., 614.

⁵¹ Tale d.d.l. ricalca perfettamente la proposta di legge costituzionale n. 868 presentata alla Camera il 7 maggio 2008 dai deputati Bachelet ed altri.

sufficiente la maggioranza assoluta, eliminandosi al contempo l'esclusione della possibilità di referendum in caso di approvazione da parte dei due terzi dei membri);

d) il d.d.l. cost. n. 2318 presentato al Senato il 4 agosto 2010 dai senatori Bianco ed altri, che – molto semplicemente – prevede la modifica del (solo) primo comma dell'art. 138 nei seguenti termini: «Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e nella seconda votazione sono approvate *a maggioranza dei tre quinti dei componenti* di ciascuna Camera» (si conferma quindi sia la possibilità di referendum, sia la sua esclusione in caso di approvazione a maggioranza dei due terzi);

e) la proposta di legge n. 652 presentata alla Camera il 30 aprile 2008 dai deputati D'Antona e Vannucci, in base alla quale il primo comma dell'art. 138 verrebbe sostituito dal seguente: «Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate *a maggioranza dei due terzi* dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione»; e il terzo comma verrebbe abrogato (così da consentire comunque il referendum su richiesta dei soggetti di cui al secondo comma).

Quanto infine all'attuale legislatura, alla Camera sono state presentate due proposte di revisione dell'art. 138, entrambe prospettanti un sostanziale aggravamento del procedimento, nell'ormai consueta logica (seppure, come vedremo, con varianti talora non prive di un qualche interesse).

Vale la pena, in questo caso, riportarne il testo, rinviando ad altra occasione una più approfondita valutazione delle rispettive previsioni.

Una prima e più elaborata proposta (che distingue tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali) – la n. 357 presentata alla Camera il 20 marzo 2013 dai deputati Lauricella e altri⁵² – prevede che il testo dell'art. 138 venga così modificato:

«Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi.

Le leggi di revisione della Costituzione sono approvate nella seconda votazione da ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un terzo dei membri di ciascuna Camera o un milione di elettori o dieci Consigli regionali, se le modifiche riguardano l'interesse o le competenze delle Regioni. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non ottiene la maggioranza dei voti validi, previa la partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto al voto.

⁵² E intitolata «Modifiche agli articoli 138 e 139 della Costituzione, concernenti il procedimento per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali, nonché i limiti alla revisione costituzionale».

Le altre leggi costituzionali sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge costituzionale è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti o, comunque, se la legge approvata riguarda modifiche agli Statuti speciali regionali»⁵³.

La seconda proposta – n. 744 presentata alla Camera il 15 aprile 2013 dai deputati Schullian ed altri – prevede: che, al primo comma dell'articolo 138, le parole «a maggioranza assoluta» siano sostituite dalle parole «a maggioranza dei due terzi»; che, al secondo comma, le parole «un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori» siano sostituite dalle seguenti «un terzo [sic] dei membri di una Camera o un milione di elettori»; che il terzo comma sia abrogato.

Del tutto coincidente a questa seconda⁵⁴ proposta è poi il disegno di legge costituzionale n. 44 presentato al Senato il 15 marzo 2013 (giorno d'inizio della XVII legislatura) dai senatori Zeller, Berger e Fravezzi.

6. Il “metodo delle riforme” nella Relazione finale del Gruppo di lavoro istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 e la significativa “riserva” di Valerio Onida

Tra le più autorevoli prese di posizione a favore di una *revisione* (non di una deroga) dell'art. 138 deve ricordarsi almeno quella, assai recente (e caratterizzata dalla consueta concisione/incisività), di Valerio Onida⁵⁵, espressa sotto forma di “riserva” – rispetto alla posizione assunta dagli altri tre membri del gruppo – nell'ambito della “Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali” istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica e composto – oltre che da Onida – da Mario Mauro, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante⁵⁶.

⁵³ Quanto all'art. 139, si propone semplicemente di aggiungere il seguente comma: «Non possono, altresì, essere oggetto di revisione costituzionale i principi che appartengono all'essenza dei valori supremi su cui si fonda la presente Costituzione».

⁵⁴ E in parte discutibile, per i motivi già illustrati in passato da Roberto Romboli: v. nota 50.

⁵⁵ Il cui pensiero in tema di riforme è stato alcuni anni addietro molto efficacemente racchiuso nel saggio *Il “mito” delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 1/2004, nonché in www.forumcostituzionale.it.

⁵⁶ Sulle relative vicende e questioni, cfr., tra gli altri, COSTANZO, [“Dissesto” istituzionale, “tenuta” costituzionale](#), in [Consulta OnLine](#), 02.04.13; A. MORELLI, [Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare “proposte programmatiche”](#), *ibidem*; ID., [La saggezza del Presidente. Ancora sul mandato “non esplorativo” dei gruppi di esperti nominati dal Capo dello Stato](#), *ivi*, 19.04.13; A. RUGGERI, [La](#)

In tale relazione, presentata il 12 aprile 2013, si legge (alla nota 2) che Onida «[d]issente dalla proposta di istituire una commissione redigente mista, costituita su base proporzionale da parlamentari e non parlamentari, per le revisioni costituzionali, che seguirebbero un procedimento speciale in deroga all'art. 138 Cost. A suo giudizio si rischierebbe così di innescare un processo "costituente" suscettibile di travolgere l'insieme della Costituzione, che è bensì opportuno modificare in punti specifici, attraverso il procedimento di cui all'articolo 138, ma mantenendo fermi i suoi principi, la sua stabilità e il suo impianto complessivo; e si rischierebbe di favorire progetti di revisione "totale" da votare "in blocco". Si dovrebbero invece approvare con il procedimento di cui all'art.138 distinte leggi costituzionali per ognuno degli argomenti affrontati, in modo da consentire che su ciascuna di esse si esprimano prima le Camere e poi gli elettori con il referendum. Una modifica dell'art. 138 – ma a regime, non come deroga *una tantum* – sarebbe a suo giudizio opportuna per stabilire che le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali debbano essere approvate sempre a maggioranza di due terzi nella seconda deliberazione delle Camere, e che possa in ogni caso chiedersi il referendum confermativo».

Si è ritenuto utile riportare per intero il testo di tale presa di posizione sia per gli evidenti collegamenti con il discorso svolto in precedenza⁵⁷, sia perché essa, al di là di alcuni riferimenti più contingenti (quelli alla natura "mista" e alla funzione apertamente redigente inizialmente ipotizzata per la nuova Commissione bicamerale), sintetizza *ante litteram*, in modo ovviamente non completo ma tuttavia assai efficace, molte delle pesanti critiche che sono state successivamente mosse al disegno di legge costituzionale n. 813 presentato il 10 giugno al Senato dal Presidente del Consiglio, dal Ministro per le riforme costituzionali e dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell'attività di Governo.

Di seguito, invece, si riportano (anche e precipuamente ai fini di un confronto con le soluzioni poi prospettate dal d.d.l. cost. n. 813) le principali indicazioni elaborate dal(la maggioranza del) Gruppo, sotto la rubrica "La Commissione redigente", nel Capitolo II - "Del metodo delle riforme": «il Gruppo di lavoro propone che la revisione costituzionale si compia attraverso una Commissione redigente mista costituita, su base proporzionale [⁵⁸], da parlamentari e non parlamentari. La

[singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo \(a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare "proposte programmatiche"\)](#), *ivi*, 01.04.13; G. SORRENTI, [Istituzione presidenziale di un gruppo di esperti, formazione delle commissioni parlamentari e inizio della legislatura senza la nomina di un nuovo Governo \(Note sparse su alcune anomalie di un esordio istituzionale accidentato\)](#), *ivi*, 22.04.13; A. SAIITA, [Dieci "saggi" esploratori](#), *ivi*, 05.04.13.

⁵⁷ Ritiene tale presa di posizione «più ragionevole [rispetto a quella della maggioranza del gruppo, illustrata poco oltre nel testo] *soprattutto se si considera l'esigenza di salvaguardare la rigidità della Costituzione nell'attuale sistema politico-partitico*», A. MORELLI, [La saggezza del Presidente. Ancora sul mandato "non esplorativo" dei gruppi di esperti nominati dal Capo dello Stato](#), *cit.*

⁵⁸ Tale misterioso inciso è stato efficacemente glossato da A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma* *cit.*, nel seguente modo: «(?)!».

Commissione può avviare immediatamente il proprio lavoro (che dovrebbe durare pochi mesi) sulla base di documenti parlamentari che indichino i punti oggetto di revisione (la Commissione Bozzi fu istituita con una risoluzione alla Camera dei Deputati e un ordine del giorno al Senato). Contestualmente alla presentazione delle mozioni dovrebbe essere presentata una legge costituzionale per formalizzare il lavoro della Commissione. [...] Questa, in dialogo con le Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato, redigerà un testo di riforma e lo presenterà al Parlamento che lo voterà articolo per articolo senza emendamenti. Il Parlamento, prima di votare, può approvare ordini del giorno vincolanti per la Commissione, per chiedere (e ottenere) la correzione del testo. La Commissione resta in funzione sino a quando il Parlamento non abbia deliberato. Sarebbe previsto in ogni caso il referendum confermativo del testo approvato dal Parlamento, distinto per singole parti omogenee. [...] Le modalità di nomina dei componenti della Commissione estranea al Parlamento verranno decise nei documenti istitutivi. E' evidente, invece, che i componenti parlamentari dovrebbero essere eletti dalle Camere con criteri proporzionali»⁵⁹.

7. I problematici tentativi di *deroga* all'art. 138 e le (altrettanto problematiche) prospettive di “riforma organica” della Costituzione: le leggi costituzionali n. 1 del 1993, n. 1 del 1997 e il d.d.l. cost. n. 813 presentato il 10 giugno 2013 al Senato.

Già in passato, anche in relazione alle precedenti “bicamerali” istituite con le leggi costituzionali n. 1 del 1993 e del 1997, erano state manifestate forti perplessità e accese contestazioni circa l'opportunità e la stessa legittimità di percorsi di riforma che deviassero dal binario dell'art. 138; percorsi talora ritenuti eversivi, e non solo illegittimi⁶⁰, per ragioni formali e per ragioni sostanziali. Con riguardo alla legge cost. n. 1 del 1997, si è affermato – con argomentazioni rigorose, che sembrano oggi meritare rinnovata attenzione – che «[t]rattasi di un caso paradigmatico di “rottura” della Costituzione»⁶¹.

In effetti, molte di quelle perplessità e di quelle conclusioni potrebbero riferirsi, talora senza necessità di adattamenti a causa della coincidenza di situazioni almeno sotto molti profili, al contesto odierno, in riferimento al quale, con comprensibile sarcasmo, si è parlato di «ennesimo “revival” della Grande riforma costituzionale in funzione palinogenetica»⁶²: si pensi, da un lato, ai rilievi ripetutamente

⁵⁹ Frase, quest'ultima, particolarmente significativa ai nostri fini; su una questione simile, con riguardo al Comitato bicamerale delineato dal d.d.l. cost. n. 813, si tornerà nel prossimo paragrafo.

⁶⁰ Così, con riguardo alla legge costituzionale n. 1 del 1993, E. BETTINELLI, *Referendum e riforma “organica” della Costituzione*, in E. Ripepe, R. Romboli (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, cit., 40.

⁶¹ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 385

⁶² Così CARETTI, *L'ennesimo “revival” della Grande Riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, cit., 2013.

formulati, soprattutto da Alessandro Pace, con riguardo alla (il)legittimità dei tentativi di *deroga* all'art. 138, in quanto tali o anche a causa di specifici difetti riscontrabili nella disciplina della procedura derogatoria⁶³; e, dall'altro, al ricorrente rilievo⁶⁴ della inammissibilità di sedicenti (e seducenti) “riforme organiche” – di ampiezza e impatto tali da equivalere, nella sostanza, a revisioni totali⁶⁵ – sia in relazione al problema della (assenza di) omogeneità⁶⁶ del quesito referendario che potrebbe (o dovrebbe) porsi agli elettori ai sensi dell'art. 138, terzo comma, sia per ragioni più generali⁶⁷.

Sulla prospettiva della “grande riforma” (o “o del cambiamento della Costituzione”) e sugli effetti negativi di tale prospettiva nell'attuale situazione v. anche, di recente, M. VOLPI, *Intervento al Seminario dell'AIC su “I costituzionalisti e le riforme”*, cit.

A proposito di un approccio di questo tipo, e del conseguente «modello di comportamento, che ha contagiato l'intero (o quasi) arco politico italiano», R. TARCHI, *Il sistema delle garanzie*, cit., 67, ha efficacemente affermato (nel 2005, ma in termini validissimi ancor oggi), che esso «sconta innanzi tutto la presunzione che il ricorso agli strumenti offerti dall'ingegneria costituzionale possa acquistare un *valore taumaturgico* e curare mali e problemi che sono invece sociali e politici» (su quest'ultimo, fondamentale aspetto si tornerà nelle conclusioni).

⁶³ In proposito, tra i tanti, F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1998, 620 ss. e S. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti per l'innovazione*, cit., spec. 33-36.

⁶⁴ Rilievo svolto a più riprese, tra gli altri, dallo stesso Pace, già a partire da un articolo – *Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco* – pubblicato su *L'Unità* il 20 novembre 1992. Per un elenco più ampio dei contributi nei quali l'Autore ha sviluppato e argomentato la tesi in questione cfr. S. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti per l'innovazione*, cit., 37, nota 37, ove si ricorda come la medesima tesi fosse stata abbracciata – tra il 1991 e il 1998 – anche (e quantomeno) da Augusto Cerri, Paolo Barile, Franco Modugno e Alfonso Di Giovine (nel testo, Panunzio ammetteva che a ritenere che l'art. 138 «consentirebbe solo riforme puntuali e non anche riforme organiche» fosse «buona parte della dottrina»).

⁶⁵ Circa l'inammissibilità di revisioni totali, può in questa sede essere sufficiente ricordare come, a fronte della proposta dell'on. Mortati di introdurre una differenziazione delle procedure di revisione, così da poter salvaguardare maggiormente l'assetto fondamentale dello Stato, il presidente Terracini (seconda sottocommissione, prima sezione, seduta del 15 gennaio 1947) affermò risolutamente che il problema non si poneva, essendo *ovvio che ci si dovesse limitare a revisioni parziali*. Oltre che al problema dell'omogeneità del quesito referendario (v. nota successiva), l'esigenza che le leggi di revisione abbiano carattere (non solo parziale, ma addirittura) *puntuale e monotematico* è stata acutamente ricollegata (E. BETTINELLI, *Referendum e riforma “organica” della Costituzione*, cit. 42) alla logica sottesa al terzo comma dell'art. 138, che, nell'escludere la possibilità di referendum in caso approvazione a maggioranza dei due terzi, introduce una sorta di «presunzione di *assoluta rappresentatività* della decisione parlamentare»: presunzione che però risulta «plausibile non soltanto in rapporto alla vastità del consenso espresso dalle due Camere, al loro grado di proiettività delle tendenze politiche, culturali e sociali esistenti nel Paese (l'adozione del sistema maggioritario inevitabilmente ha ridotto questa proiettività), *ma anche [ecco il punto] per la puntualità, monotematicità della deliberazione stessa*».

⁶⁶ Su tale aspetto, in particolare, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost*, cit., e G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, CEDAM, 2001.

⁶⁷ Possono richiamarsi – oltre ai diversi contributi di Alessandro Pace, e in via ovviamente solo esemplificativa – A. PIZZORUSSO, *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, cit., e R. TARCHI, *Il sistema delle garanzie*, cit.

A tali rilievi si aggiungono i molti che, come si è sopra ricordato, sono stati direttamente formulati con riguardo al d.d.l. cost. n. 813 e alla complessiva vicenda attuale (tra gli altri da Azzariti, Caretti, Dogliani, Ferrara, Pace, Pallante, Ruggeri, Volpi).

In questa sede, non ci si potrà soffermare in modo esaustivo sul disegno di legge n. 813⁶⁸ e sulle molte critiche e perplessità che, in via diretta o in via indiretta, gravano su di esso. Alcune osservazioni possono tuttavia svolgersi o riproporsi.

In particolare, sembra possibile – come si diceva – estendere alla disciplina ivi prevista alcune puntuali riflessioni critiche già formulate con riguardo alla l. cost. n. 1 del 1997. Si tratta di riflessioni che muovono dalla premessa (radicalmente e autorevolmente negata, come si è detto, da altri) per cui, *a certe condizioni* (v. poco oltre), sarebbero ammissibili anche leggi costituzionali che, *una tantum*⁶⁹, introducano *deroghe* all’art. 138, andando in sostanza a istituire «un ulteriore “tipo” di legge costituzionale [...] che ha procedimento e quindi “forma” diversi dalle leggi costituzionali dell’art. 138, ma che ha però la loro stessa “forza”»⁷⁰.

Si è in precedenza accennato a quei “requisiti minimi” della rigidità costituzionale⁷¹, che – anche secondo le ricostruzioni più “aperte” (quale quella da cui si stanno ora prendendo le mosse: non perché ad essa si intenda aderire, ma per mere ragioni, anche in questo caso, di “economia argomentativa”)⁷² – non potrebbero essere intaccati.

⁶⁸ Il quale, può notarsi, sembra in verità ricalcare quasi interamente (ancor più delle citate leggi costituzionali del 1993 e del 1997) i tratti di una proposta formulata nel 1990 – e dunque, bisogna precisare, in un contesto ben diverso dall’attuale sotto molti e decisivi profili, facilmente intuibili alla luce delle considerazioni finora svolte – dall’on. Bassanini. In tale proposta si suggeriva «un procedimento speciale, in deroga temporanea all’art. 138 Cost., caratterizzato soprattutto dalla previsione di affidare ad una Commissione bicamerale referente il compito di presentare proposte di legge di revisione alle Camere, con successiva doppia deliberazione da parte di entrambe le Camere *entro termini “brevi e certi” stabiliti dalla speciale legge costituzionale* di procedimento. Quanto poi al successivo *referendum*, esso restava *facoltativo*, come nell’articolo 138, ma era *attivabile anche ove la revisione fosse stata approvata con la maggioranza dei due terzi* (per cui, in sostanza, era *realmente sufficiente la maggioranza assoluta*)» (questa la sintesi, e il breve ma significativo commento, di S. PANUNZIO, *Le forme ed i procedimenti per l’innovazione*, cit., 24).

⁶⁹ Ma già l’uso di tale formula “al plurale” appare problematico e assai indicativo, adombrando una selva di complicazioni e pericoli non indifferenti...

⁷⁰ S. PANUNZIO, *Le forme ed i procedimenti per l’innovazione*, cit., 31, ove peraltro si ribadisce che l’art. 138, se anche può essere revisionato e (secondo questa tesi) derogato, non può in ogni caso essere «disapplicato [...] e soprattutto non deve essere “aggirato” e tradito nel suo contenuto fondamentale».

⁷¹ Da ricostruirsi “secondo le scelte effettuate con la Costituzione del 1948”.

⁷² Non può tacersi, d’altra parte, che lo stesso Panunzio – pur in via di principio non contrario sia ad ipotesi di *deroga* all’art. 138, sia ad ipotesi di riforme organiche – sia poi giunto a «escludere in un prossimo futuro nuovi tentativi di riforme (specie, poi, di riforme “organiche”) con procedure speciali in deroga all’articolo 138 della Costituzione», invitando semmai a imboccare con determinazione la strada della legislazione ordinaria (e abbozzando anche un elenco di «cose importanti – che costituirebbero delle sostanziali “innovazioni costituzionali” – [fattibili appunto] con la legge ordinaria»), o, al limite, attraverso il ricorso al referendum abrogativo: *ibidem*, 45-47.

Quei requisiti minimi, si è sostenuto, «ruotano intorno a due elementi fondamentali. Il primo è il carattere “parlamentare” del procedimento, che concorre (con il bicameralismo e la doppia deliberazione di ciascuna Camera) a garantire la necessaria *forte e libera ponderazione* delle scelte nella procedura di revisione. Il secondo elemento essenziale è la tutela delle minoranze, assicurata [almeno in presenza dei presupposti in precedenza richiamati] dalla maggioranza dei due terzi che è prescritta per la seconda deliberazione; oppure dalla maggioranza assoluta congiunta, però, al referendum “oppositivo” attivabile dalla minoranza sconfitta»⁷³.

Ebbene, estendendo senza difficoltà al disegno di legge costituzionale n. 813 considerazioni svolte con riguardo alla legge costituzionale n. 1 del 1997, può notarsi che ciò che soprattutto «ne risulta sacrificato è il *carattere bicamerale* del procedimento, e la soddisfazione della *esigenza di libera e forte ponderazione delle scelte dei membri delle Camere*. Il carattere bicamerale della procedura è ridotto proprio dalla concentrazione dei poteri a favore della Commissione [oggi Comitato] bicamerale e dal ruolo di guida che essa [o esso] mantiene in tutto il corso del procedimento. Non solo nella fase referente in cui concentra tutti i poteri delle due Camere, ma anche nelle fasi successive in Aula»⁷⁴.

A tal riguardo, ma anche in relazione al secondo aspetto, particolarmente indicativa risulta la restrittiva *disciplina relativa alla facoltà di presentare emendamenti da parte dei membri delle Camere*: in sostanza, sulla base del combinato disposto dell’art. 2, commi 5 e 6, e dall’art. 3, comma 3, del d.d.l. cost. n. 813, gli emendamenti potranno essere presentati (quasi esclusivamente) nella breve (sotto)fase intercorrente tra il momento della trasmissione ai Presidenti delle Camere – da parte del Comitato, a seguito della conclusione della (precedente sotto)fase dell’esame preliminare – dei testi dei progetti di legge⁷⁵ e lo scadere dei termini all’uopo fissati d’intesa tra i Presidenti delle Camere, che dovranno essere tali da consentire al Comitato di pronunciarsi su tali emendamenti e pervenire alla votazione finale in tempo utile per trasmettere ai Presidenti delle Camere, entro quattro mesi dalla data della sua prima seduta, «i progetti di legge costituzionale approvati in sede referente, corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza» (o «comunque un progetto di legge tra quelli assegnati [...], nel testo eventualmente emendato dal Comitato stesso»)⁷⁶.

Superato questo breve intervallo temporale (che, come si è visto, si colloca all’interno della fase di lavoro del Comitato, cui è attribuita una funzione teoricamente solo “referente”; ma che appare di fatto, proprio per questi motivi, “quasi redigente”), i componenti delle Camere potranno solamente, «[f]ino a cinque giorni prima della data fissata per l’inizio della discussione generale, [...] *ripresentare gli emendamenti respinti* dal Comitato in sede referente e presentare

⁷³ S. PANUNZIO, *Le forme ed i procedimenti per l’innovazione*, cit., 32-33.

⁷⁴ *Ibidem*, 33.

⁷⁵ Ovvero dei testi unificati, adottati come base per il seguito dell’esame.

⁷⁶ Oltre a «uno o più progetti di legge ordinaria [...] approvati in sede referente, corredati di relazione illustrativa e di eventuali relazioni di minoranza» (art. 4, comma 2).

emendamenti al testo del Comitato, in diretta correlazione con le parti modificate» da quest'ultimo dopo la presentazione degli emendamenti (sempre che ve ne sia stato il tempo e la volontà⁷⁷).

Viceversa, *il Comitato e il Governo* potranno presentare – senza che sia qui prevista alcuna limitazione contenutistica – emendamenti o subemendamenti fino a quarantotto ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono⁷⁸.

Già per questo sembra potersi ritenere che, anche stavolta, sia stata «sacrificata la suddetta esigenza di forte ponderazione delle scelte legislative, funzionale anche ad una consapevole e libera valutazione da parte dei parlamentari»; conclusione che peraltro, esattamente come in passato, «emerge anche in ulteriori aspetti della disciplina del procedimento: i numerosi termini, anche perentori; il divieto di ogni questione pregiudiziale, sospensiva, ecc., anche nella prima deliberazione»⁷⁹...

Sorvolando su molte altre criticità del d.l.l. cost. n. 813 (si pensi soprattutto alla riduzione da tre mesi a uno dell'intervallo temporale minimo tra le due deliberazioni delle Camere!⁸⁰), si potrebbe svolgere un ulteriore, davvero piccolissimo

⁷⁷ Non a caso, nel comma 2 dell'art. 4 si fa riferimento al «testo *eventualmente* emendato dal Comitato stesso», con ciò lasciando intendere che il Comitato ben potrebbe, a seguito della presentazione di emendamenti da parte dei membri delle Camere, non pronunciarsi su ciascuno di essi, non risultando testualmente chiaro se gli emendamenti non già “respinti”, ma semplicemente ignorati dal Comitato, potrebbero essere poi ripresentati in Aula... (sembra in effetti improbabile che si volesse, o che si vorrà, arrivare a negare tale possibilità; ma, come è noto, la realtà supera spesso la fantasia, e, in genere, le sorprese non sono belle).

⁷⁸ È poi previsto che «[a]gli emendamenti del Comitato e del Governo, che sono immediatamente stampati e distribuiti, possono essere presentati subemendamenti da parte di un Presidente di Gruppo o di almeno venti deputati o dieci senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti». Ma la ristrettezza dei tempi e (qualora la prima non bastasse) la necessità che i subemendamenti siano (nelle poche ore a disposizione) fatti propri da un Presidente di Gruppo, da venti deputati o da dieci senatori sembrano rendere anche tale possibilità quasi esclusivamente teorica.

⁷⁹ Così ancora – sempre con riferimento alla legge costituzionale n. 1 del 1997, ma con parole che possono tranquillamente (e significativamente) mutarsi ai nostri fini – S. PANUNZIO, *Le forme ed i procedimenti per l'innovazione*, cit., 33 s. L'A. (a 40) sottolineava poi come i dubbi sulla legittimità di previsioni di tal genere sono «tanto più forti per il fatto che si tratta di una procedura dichiaratamente diretta a realizzare una riforma ampia ed organica: una di quelle revisioni che dovrebbero offrire garanzie procedurali *non inferiori* rispetto alle revisioni concernenti disposizioni puntuali (ma *sempmai maggiori*, come [...] previsto da costituzioni di altri paesi)».

⁸⁰ Anche previsioni che sembrerebbero a prima vista non creare problemi (o addirittura parrebbero aggravare il procedimento introducendo maggiori garanzie) non sono affatto immuni da “controindicazioni”: ciò vale precipuamente per la previsione secondo cui il referendum potrebbe essere richiesto (dagli stessi soggetti di cui all'art. 138) anche nell'ipotesi di approvazione delle leggi di revisione a maggioranza dei due terzi. Una simile previsione, infatti, equiparando le conseguenze dell'approvazione a maggioranza assoluta e dell'approvazione a maggioranza dei due terzi, ha l'effetto di eliminare quella sorta di incentivo ricollegato (dall'art. 138) al raggiungimento (evidentemente auspicabile ed auspicato) di tale maggioranza qualificata, finendo così per ridurre sostanzialmente il “tasso” di rigidità: in questi termini S. PANUNZIO, *Le forme ed i procedimenti per l'innovazione*, cit., 36 (invero con riguardo all'ipotesi di referendum

rilievo: sia perché esso, pur essendo stato incidentalmente accennato in dottrina, non è stato sviluppato e non ha assunto la visibilità che forse merita; sia soprattutto perché tale rilievo consente di ricollegarsi al discorso precedentemente svolto circa la necessità di procedere a una *revisione* – non a una *deroga* – dell’art. 138, quale presupposto, insieme ad altri, per poter poi cautamente procedere alle altre, opportune revisioni, attraverso interventi puntuali, ben ponderati e largamente condivisi.

Nell’art. 1, comma 2, del discusso disegno di legge si legge che la nomina dei membri del “Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali” è effettuata «su designazione dei Gruppi parlamentari delle due Camere, previa intesa tra i Presidenti di Gruppo, in base alla complessiva consistenza numerica dei Gruppi e al numero dei voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni di liste ad essi riconducibili, assicurando in ogni caso la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo e di un rappresentante delle minoranze linguistiche». A proposito della frase qui riportata in corsivo, si è detto che rappresenta un «evidente sintomo della persistenza della logica proporzionalistica che inevitabilmente incombe sulla natura stessa della revisione costituzionale»⁸¹.

Ebbene, si intende richiamare l’attenzione su quella sorta di paradosso insito nel prevedere un simile “posticcio” correttivo – in contrasto e in confusa combinazione con il criterio normalmente previsto dall’art. 72 primo comma – ai (meri) fini della composizione della Commissione⁸², così mostrando la consapevolezza del “deficit rappresentativo”, per non dire democratico, della composizione delle attuali Camere, a causa chiaramente della vigente disciplina elettorale.

Camere alle quali però, necessariamente, si attribuirebbe la ben più importante⁸³ funzione deliberativa: e qui, come ovvio, senza alcuna possibilità di “ritocchi” nella composizione (giacché sarebbe in questo caso davvero grottesco immaginare che la composizione del Parlamento, quale *risultante dalle elezioni*, possa essere modificata... in modo tale che la consistenza dei gruppi *rispecchi il risultato elettorale*, ovvero diventi coerente, o meno platealmente incoerente, con il numero dei voti conseguiti dalle liste ad essi collegate!).

obbligatorio, ma il ragionamento resta largamente valido anche nella nostra ipotesi, tanto più in presenza di dichiarazioni, da parte di membri delle forze di maggioranza, secondo le quali il referendum verrebbe comunque richiesto da esse, in una logica a questo punto chiaramente non “oppositiva”, ma, come si è detto, confermativa-plebiscitaria; ciò che determinerebbe un ulteriore allontanamento dallo “spirito” dell’art. 138, il quale «contiene, *come elemento caratterizzante della procedura di revisione*, non già un referendum confermativo-plebiscitario, bensì un referendum facoltativo-*oppositivo a tutela delle minoranze*)».

⁸¹ M. DOGLIANI, F. PALLANTE, *Sull’attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in <http://archivio.rivistaaic.it/>, 2013.

⁸² Commissione, come si è visto, formalmente solo referente (sebbene per molti versi, considerando con realismo la complessiva disciplina, almeno in potenza... un po’ più che referente; o, come si diceva, “quasi redigente”).

⁸³ Nonostante i forti condizionamenti derivanti, secondo quanto si è avuto modo di illustrare, dalla restrittiva disciplina della facoltà di presentare emendamenti.

8. Conclusioni propositive

Abbandonando questi (e tacendo su moltissimi altri) motivi di sconcerto e/o preoccupazione, si vuol concludere con l'auspicio che a interrompere il pericoloso percorso intrapreso dai nostri organi di indirizzo politico – e apertamente o implicitamente assecondato anche da una parte della dottrina (magari con riserve di puro merito che non mettono in discussione, e anzi finiscono per supportare, la prospettiva generale) – possano servire e bastare le buone ragioni ampiamente illustrate soprattutto da altri, autorevoli studiosi (salvo il ruolo di ulteriori fattori); e che le riflessioni svolte nelle pagine precedenti possano essere almeno in qualche misura d'aiuto, se non a... scampare il pericolo (di una grave ferita, forse letale⁸⁴, alla Costituzione del 1948 e ai suoi valori), quantomeno a ricordare – magari tra alcuni mesi, “a pericolo scampato” – quella che, almeno dove si voglia continuare a ragionare e ad agire nel solco della Costituzione vigente, dovrebbe essere la strada da seguire.

Di tale strada due sembrano le tappe principali: la prima necessaria, la seconda (forse opportuna, ma) eventuale.

Anzitutto, (dovrebbe risultare chiaro che) occorre procedere – il prima possibile, ad opera di queste Camere o magari di altre elette sulla base di una nuova legge elettorale immune da vizi, o pesanti dubbi, di incostituzionalità⁸⁵ – a una *revisione* dell'art. 138, nel senso sommariamente (ma si spera adeguatamente) illustrato e motivato in queste pagine: ed è inutile, in questa sede, prendere posizione per l'una o per l'altra delle specifiche opzioni a disposizione, tutte in vario modo rispondenti all'esigenza di fondo.

In secondo luogo (e in un secondo momento), sarà possibile procedere all'eventuale adozione – nel pieno rispetto dell'art. 138, così come previamente revisionato allo scopo precipuo di ristabilirne l'originaria funzionalità – delle altre

⁸⁴ Come osserva COSTANZO, *La nascita della Repubblica e i valori costituzionali*, cit., «[c]i sono [...] svariati modi di offendere la Repubblica, colpendo la Costituzione», e se il «più plateale, ma forse il meno pericoloso perché il più improbabile, sarebbe di trasgredire il divieto, contenuto nell'art. 139 della Costituzione stessa, di revisione della forma repubblicana dello Stato» – mentre più «subdolo» sarebbe quello «consistente nell'alterare, nell'emarginare o nell'irridere, soprattutto nella legislazione quotidiana, ai valori costituzionali» – di grande rilievo ai fini del presente discorso è la circostanza che «c'è anche un terzo modo, rispetto al quale, a differenza dei primi due, anche la Corte costituzionale ha le mani legate, ed è quello di *modificare la Costituzione privi di spirito repubblicano*»: «[q]uesta sfortunata evenienza si verifica *quando la Costituzione diventa oggetto di un programma politico, presso qualsiasi parte politica ciò avvenga*».

⁸⁵ Oltre agli Autori citati nelle prime pagine (e ai molti altri che hanno messo in luce i vizi della disciplina introdotta nel 2005), cfr. A. SAITTA, *Dieci “saggi” esploratori*, cit., 4, secondo cui nella ricerca degli «elementi di vero scandalo e di incostituzionalità che stanno segnando questa fase della vita politica ed istituzionale del nostro Paese», occorre «partire, è constatazione ovvia ma necessaria, dalla legge elettorale che, nata proprio per creare condizioni di ingovernabilità, ha oggi raggiunto i propri dichiarati fini così come aveva fatto nel 2006, sebbene in forma più attenuata».

leggi di revisione costituzionale ritenute opportune⁸⁶; e consistenti in interventi puntuali (non “organici”, bensì “omogenei”, e, semmai, sistematicamente coerenti), ben ponderati e, come si diceva, largamente condivisi⁸⁷. Nonché, potrebbe aggiungersi, effettivamente... *necessari*⁸⁸, dovendo sempre tenersi a mente quel monito polemico, ma non per questo meno serio e profondo (e utile, *mutatis mutandis*, anche a chi si accosta al tema delle riforme con spirito autenticamente costruttivo e disinteressato), di Gustavo Zagrebelsky⁸⁹, secondo cui «[l]a mentalità dominante tra i tanti, finora velleitari, “costituenti” che si sono succeduti nel tempo nel nostro Paese, è stata questa: di fronte alle difficoltà incontrate e al discredito accumulato, invece di cambiare se stessi, mettere sotto accusa la Costituzione. La colpa è sua! Non sarà invece che la colpa è vostra o, meglio, della vostra concezione della politica e degli interessi che vi muovono?» (e/o comunque – in larga parte e prima di tutto – *altrove*⁹⁰, e non nelle disposizioni della Costituzione?).

⁸⁶ In proposito, sembra peraltro opportuno ricordare (cfr., in questo senso, S. PANUNZIO, *Le forme ed i procedimenti per l'innovazione*, cit., spec. 19 s.) che, oltre al ricorso alla revisione ex art. 138, vi sono altre «forme e [...] procedure che il nostro sistema offre per l'*innovazione costituzionale*»: in particolare, «[p]oiché non esiste assoluta coincidenza fra la “materia costituzionale” (cioè i principi e gli istituti che costituiscono la struttura fondamentale dello Stato) e le norme formalmente costituzionali, *anche la legge ordinaria può essere strumento di innovazione costituzionale*. Basti pensare alle legge elettorale»...; e inoltre, «[s]e è corretto ricomprendere la legge ordinaria fra gli strumenti di innovazione costituzionale, allora *un ruolo in tal senso si dovrà riconoscere al referendum abrogativo* (sia pure [...] in funzione di surrogato di un legislatore inoperoso)», e ciò «tanto nel suo aspetto negativo, di eliminazione di norme vigenti, quanto nel suo aspetto positivo, di stimolo nei confronti del legislatore a produrre nuove norme» (a quest'ultimo riguardo, poi, non sembra del tutto da escludere un qualche possibile ruolo della stessa iniziativa legislativa popolare).

⁸⁷ Si è visto come alla base dell'art. 138 vi fosse «l'esigenza che [...] una riforma della Costituzione – che rappresenta il patto comune – dovesse avere il consenso di tutti (o quasi) i partiti» (S. PANUNZIO, *o ult. cit.*, 21). In proposito, non sembra inutile ricordare la pur nota circostanza che la nostra Costituzione fu approvata (in un contesto politico peraltro ben diverso da quello dell'immediato dopoguerra) con una maggioranza amplissima – 453 favorevoli a fronte di 62 contrari – pari a quasi il 90% dei 515 presenti (solo uno dei quali non si alzò in piedi per l'applauso, come invece fecero, insieme ai favorevoli, gli altri contrari) e a oltre l'80% dei 556 membri della Costituente.

⁸⁸ V. ancora la nota 86.

⁸⁹ G. ZAGREBELSKY, *Non è cosa vostra*, in www.libertaegiustizia.it, 2013.

A tale monito si può aggiungere quello, contestualmente formulato dallo stesso Autore (e non meno allarmante, in quanto almeno per molti versi oggettivamente perspicuo, a prescindere dalle intenzioni e dall'eventuale buona fede di alcuni), relativo allo strisciante «riformismo gattopardesco» consistente nel «voler cambiare le istituzioni per bloccare la vita politica e salvaguardare un sistema di potere in affanno».

Che sia «giusto definire la lunghissima discussione sulle riforme istituzionali che si è svolta negli anni passati come *la ricerca di un capro espiatorio da parte di forze politiche che si sottraevano a un esame di loro stesse*» è affermato, di recente, anche da Mario Dogliani (M. DOGLIANI, F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale* cit., 7).

⁹⁰ Si era già ricordata, ad esempio, la critica di R. TARCHI, *Il sistema delle garanzie*, cit., 67, verso la «presunzione che il ricorso agli strumenti offerti dall'ingegneria costituzionale possa acquistare un valore taumaturgico e curare mali e problemi *che sono invece sociali e politici*»; più precisamente – può ora aggiungersi – l'A. faceva riferimento alla «scarsa coesione del nostro

paese» e alla «insufficiente condivisione di valori comuni sia a livello sociale che politico», e ricordava, più in generale, ricollegandosi alle riflessioni di numerosi altri Autori, «come la crisi non riguardi le regole costituzionali, ma, piuttosto, il nostro sistema politico». E se tali affermazioni risalgono all'inizio del 2005, esse risultano forse ancor più "attuali" nell'Italia del 2013.