

Il possibile referendum costituzionale e le procedure per una revisione "organica" della Costituzione

di Roberto Romboli*

La legge costituzionale di modifica del titolo V° della Costituzione è stata approvata, ai sensi dell'art. 138 Cost., attraverso una doppia deliberazione (28 febbraio e 8 marzo 2001) di entrambe le camere ed in seconda votazione con la maggioranza assoluta dei voti dei componenti di ciascuna camera, coincidente con la maggioranza di centro sinistra e con la dichiarata opposizione dei parlamentari di centro destra.

Sulla base della suddetta disposizione costituzionale pertanto era possibile che, entro tre mesi, i soggetti legittimati (un quinto dei membri di una camera, cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali) chiedessero una conferma della legge da parte del corpo elettorale attraverso un *referendum* popolare. La cosa, abbondantemente preannunciata, si è puntualmente verificata ed infatti, immediatamente dopo l'approvazione della legge, un numero sufficiente di parlamentari dell'opposizione ha presentato richiesta di *referendum* ed, allo stesso scopo, è stata altresì iniziata una raccolta delle firme.

L'aspetto apparso ai più - nella logica della disposizione costituzionale e del carattere di strumento a disposizione della minoranza proprio del *referendum* dell'art. 138 Cost. - poco comprensibile, se non addirittura "singolare" (Bin) o "abnorme" (Chiappetti), è stato la richiesta di *referendum* avanzata dalla stessa parte politica che aveva approvato la legge costituzionale, la quale potrebbe forse trovare una spiegazione nella percezione che, per una riforma organica della Costituzione, la procedura dell'art. 138 Cost. potrebbe apparire, *de iure condendo*, come dirò, non del tutto idonea e forse bisognosa, specie a seguito della modifica in senso maggioritario della legge elettorale, di essere modificata.

Le due richieste parlamentari di *referendum* sono state dichiarate legittime, e quindi ammesse, dall'ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione con ord. 22 marzo 2001 (*Foro it.*, 2001, I, 1121). Il *referendum*, ai sensi dell'art. 15 l. 352/70, avrebbe dovuto essere indetto dal presidente della repubblica, su deliberazione del consiglio dei ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione di tale decisione e la data delle votazioni essere fissata in una domenica compresa tra il cinquantesimo ed il settantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione. Il termine di indizione (allo scopo di far tenere i due *referendum* nello stesso giorno) può essere ritardato fino a sei mesi, qualora sia pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* un'altra legge costituzionale approvata pure con la maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, dei componenti l'assemblea.

Il *referendum* costituzionale sulle modifiche al titolo V° della Costituzione rappresenterebbe, nella nostra esperienza costituzionale, la prima concreta applicazione dell'istituto previsto, come eventuale, nell'art. 138, 2° comma, Cost.

L'uso del condizionale deriva soprattutto dal fatto che, a seguito dei risultati elettorali del 13 maggio scorso e del formarsi di un governo di centro destra, alcuni esponenti del governo hanno espresso l'intenzione di voler evitare la consultazione popolare, così in particolare il neo ministro per la *devolution*, Umberto Bossi, ha dichiarato di essere "alla ricerca di un grimaldello capace di far saltare il *referendum* sul cosiddetto federalismo dei signori Amato e D'Alema" (*Repubblica* 22 giugno 2001).

Per il raggiungimento di questo scopo si è parlato di una "via amministrativa", sostenendo che il fatto che il passato governo non abbia fissato una data per la consultazione, impedirebbe la possibilità di farlo adesso per il nuovo governo o di una "via legislativa", ossia l'approvazione di una legge ordinaria di modifica della l. 352/70 sui *referendum* per estendere anche al *referendum* dell'art. 138 Cost. la previsione relativa a quello abrogativo di cui all'art. 75 Cost., nel senso della impossibilità di tenere la consultazione popolare nell'anno in cui sono indette elezioni politiche, in modo da far slittare di un anno la data del *referendum* e di avere il tempo di approvare una diversa legge costituzionale di modifica del titolo V°. Si è infine parlato anche di una terza possibilità, la "via costituzionale", sostenendo l'incostituzionalità della legge costituzionale approvata in seconda lettura dal parlamento, in quanto sarebbe stato seguito un procedimento costituzionalmente non corretto.

A quest'ultimo proposito si è avuto in questi giorni un vivace scambio di vedute, apparso su questo *Forum*, tra Bin, il quale ha sostenuto, in base alle previsioni di cui all'art. 138 Cost., la piena legittimità di una riforma costituzionale approvata dalla maggioranza parlamentare dopo aver affrontato il relativo dibattito nelle camere, non potendosi

riconoscere alle minoranze un diritto di veto e Chiappetti che, al contrario, ha parlato di una rottura della costituzione materiale, ritenendo eccezionale l'approvazione di una revisione costituzionale, specie se di ampia portata, da parte della sola maggioranza e con il voto contrario di una minoranza numericamente assai consistente.

Sulla base di quanto stabilito dall'art. 138 Cost., la tesi di Bin mi pare ineccepibile, non credo infatti possa essere condivisa la lettura secondo cui l'approvazione della legge costituzionale con la sola maggioranza assoluta debba considerarsi come eccezionale o meramente eventuale, sembrando al contrario che la disposizione indichi come normale proprio l'ipotesi di una approvazione da parte della maggioranza assoluta (1° comma), prevedendo poi (2° comma) la possibilità per le minoranze di richiedere un *referendum* popolare allo scopo di bloccare l'entrata in vigore della riforma costituzionale e di smentire il voto parlamentare e richiamando infine (3° comma) l'ipotesi di una maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti le camere solo al fine di escludere, in questo caso, la possibilità per le minoranze di richiedere il *referendum*, reputando sufficiente garanzia l'alto numero di voti favorevoli espressi dai parlamentari.

Il tema ci riporta in qualche misura alle molte discussioni che si sono avute alcuni anni orsono allorchè, di fronte all'ipotesi di una modifica della Costituzione che a molti appariva necessaria ed indilazionabile, ci si interrogò tra i costituzionalisti in ordine alle procedure che a tal fine avrebbero dovuto essere seguite e l'art. 138 Cost. divenne per questo, anche tra i non specialisti della materia, la disposizione più citata del momento.

Nell'occasione avevo avuto modo di rilevare (*Il Ponte*, 1996) come pareva opportuno procedere attraverso una ricostruzione che tenesse come punto di partenza le finalità che si intendono perseguire, per poi tentare di indicare la procedura costituzionalmente corretta e seguendo questo schema avevo distinto tre ipotesi: a) una modifica radicale della Costituzione attraverso una riscrittura totale delle regole costituzionali oppure il mutamento di quei caratteri essenziali e qualificanti la Costituzione vigente; b) una revisione puntuale di singole disposizioni o di singoli istituti disciplinati dalla Costituzione, al fine di un loro adeguamento alle nuove e diverse esigenze maturate nella società, senza con ciò intaccare la unitarietà del testo costituzionale e soprattutto le scelte caratterizzanti lo stesso; c) una riforma più ampia che possa investire anche alcuni interi settori della Costituzione, che si muova comunque nel rispetto dei principi fondamentali che hanno caratterizzato il patto costituente e che sono pertanto ancora accettati, condivisi e ritenuti vitali.

Nell'ipotesi *sub a*), trattandosi chiaramente di esprimere una rottura sostanziale rispetto ai principi ed alle regole caratterizzanti il periodo precedente, il procedimento più corretto sarebbe sembrato, se si fossero date le condizioni, quello della elezione di un'assemblea o di un parlamento costituente attraverso un sistema elettorale di tipo proporzionale, tale da rappresentare nel modo più completo possibile le varie e diverse componenti del corpo elettorale, attribuendo ad esso il potere "costituente" di fissare le nuove regole costituzionali, mentre in quella *sub b*), essa pare potersi inquadrare esattamente nel procedimento indicato nell'art. 138 della Costituzione, il quale sembra chiaramente far riferimento ad interventi specifici e puntuali attraverso i quali il parlamento, nel rispetto dei limiti procedurali e sostanziali stabiliti espressamente o ricavabili implicitamente dal sistema costituzionale, provvede a integrare o modificare singole disposizioni della Costituzione.

L'ipotesi sicuramente più delicata appare quella *sub c*), in cui la finalità, come detto, è quella di una modifica non specifica o puntuale di questa o quella disposizione costituzionale, bensì di un settore più ampio, attraverso quella che viene chiamata una "riforma organica" della Costituzione, la quale intende muoversi sempre in continuità con l'attuale ordinamento costituzionale ossia nel rispetto dei limiti formali e sostanziali da questo indicati.

Anche in questo caso il procedimento da seguire non può che essere quello indicato dall'art. 138 Cost., nonostante ciò non può non destare qualche preoccupazione, come ritiene anche Antonio Ruggeri, per il significato ed il valore che la Costituzione deve avere nel sistema, la possibilità che una maggioranza approvi la "propria" revisione costituzionale, specialmente quando questa rappresenti una riforma "organica" della Costituzione nel senso sopra detto.

Si pensi, per restare al nostro tema (ma gli esempi potrebbero ovviamente essere molti), ad una revisione del titolo V°, concernente il tema cruciale dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali di cui si parla da anni, il quale, dopo essere approvata a maggioranza assoluta, viene totalmente cambiata dopo pochi anni a seguito del mutamento della maggioranza (alcuni esponenti dell'attuale governo di centro destra indicano infatti come strategia quella di chiedere ai propri elettori di votare a favore della legge costituzionale al dichiarato scopo di procedere immediatamente dopo alla sua sostanziale modifica), salvo poi poter essere di nuovo modificata se, dopo cinque anni, cambia la maggioranza

politica.

Appare evidente in questi casi un effetto di scadimento del valore della Costituzione, alla cui nozione è strettamente legato il senso di continuità e di relativa stabilità (anche e soprattutto) di fronte al mutare della maggioranza di governo, nonché la difficoltà (o impossibilità) della necessaria stabilizzazione dei rapporti (nella specie tra Stato e autonomie locali) che è la conseguenza dell'approvazione di tutta una serie di provvedimenti (legislativi e non) di attuazione del nuovo dettato costituzionale e del formarsi di una chiara giurisprudenza costituzionale sugli aspetti più controversi o aperti a differenti interpretazioni.

Anche in considerazione di ciò - e dal momento che le maggioranze indicate nell'art. 138 Cost. facevano chiaramente riferimento ad un sistema elettorale di tipo proporzionale, mentre l'attuale sistema prevalentemente uninominale non assicura affatto che alla maggioranza parlamentare corrisponda la maggioranza del corpo elettorale - appare necessaria una revisione costituzionale dell'art. 138 Cost. che introduca, per la revisione costituzionale, una maggioranza più alta che tolga alla maggioranza governativa la possibilità di fare la "propria" Costituzione.

Comunque, una volta ritenuto che la procedura di cui all'art. 138 Cost. sia stata pensata per l'ipotesi di specifiche e puntuali revisioni costituzionali e non per un intervento di riforma organica della Costituzione, ci si potrebbe porre, almeno in questo caso, il problema se tale procedura sia idonea allo scopo e se non si possa (e non si debba) pensare allora ad una eventuale revisione dello stesso art. 138 per introdurre un procedimento particolare per il caso di progetti di riforma organica della Costituzione, prevedendo la necessità di una più alta maggioranza ed, eventualmente, un ricorso al *referendum* in un significato diverso rispetto a quello, di strumento di minoranza, che gli è stato attribuito dai costituenti nell'art. 138 Cost.

* p.o. Diritto costituzionale, Università di Pisa - romboli@ddp.unipi.it

inizio pagina