



Il procedimento di formazione delle leggi di revisione costituzionale e il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel nuovo art.138 della Costituzione

*di Andrea Giorgis**

di prossima pubblicazione in: “*ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*”

L’art. 41 del disegno di legge costituzionale (d’iniziativa del Governo) approvato dal Senato, in sede di prima deliberazione, il 25 marzo 2004 (A.S.2544), apporta due significative modifiche alla vigente disciplina del procedimento di formazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

In primo luogo introduce, all’interno della (eventuale) fase referendaria, un *quorum* di partecipazione, analogo, ma con effetti opposti, a quello previsto, dall’art.75 Cost., per il referendum abrogativo.

La legge di revisione costituzionale, approvata nella seconda votazione da ciascuna Camera con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti e sottoposta a referendum, non potrà (più) essere promulgata se alla consultazione non avrà partecipato almeno la maggioranza degli aventi diritto al voto. Per rendere possibile l’entrata in vigore di una legge di revisione costituzionale (che non sia stata approvata da una ampia maggioranza, e che sia stata fatta oggetto di consultazione popolare) non sarà quindi più sufficiente l’approvazione da parte della maggioranza dei voti validi, ma occorrerà altresì che la maggioranza dei cittadini si rechi alle urne.

In questo modo, com’è evidente, si tende a rafforzare la capacità interdittiva del pronunciamento popolare (e, in particolare, della richiesta di referendum) nei confronti di quelle leggi costituzionali che non siano state condivise da una maggioranza consistente dei membri delle Camere, pari almeno ai due terzi.

Qualora invece la legge costituzionale sia stata approvata dai due terzi dei componenti – ed è questa la seconda modificazione che la proposta di revisione in esame apporta all’art. 138 Cost. –

* Professore straordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università del Piemonte Orientale

sarà possibile attivare una consultazione popolare non gravata da alcun onere di partecipazione. Il raggiungimento di un ampio accordo tra i rappresentanti non sarà di conseguenza più in grado di precludere lo svolgimento di una consultazione dei cittadini e, quindi, di assicurare l'immediata entrata in vigore della relativa legge di revisione costituzionale, ma sarà in grado (soltanto) di escludere che l'eventuale indifferenza popolare assuma un qualche automatico significato giuridico.

Ora, nella misura in cui il *quorum* di partecipazione risulti difficile da raggiungere – anche e soprattutto perché magari si consolida un atteggiamento di non partecipazione al voto da parte di coloro che condividono il contenuto delle scelte parlamentari e dunque gli effetti che si determinerebbero a seguito del mancato raggiungimento del *quorum* stesso – la prima modifica su descritta parrebbe, da un lato, a) accrescere l'interesse della maggioranza a ricercare accordi con le minoranze, e dall'altro, e di conseguenza, b) rafforzare quel carattere "oppositivo" dell'appello ai cittadini (e della partecipazione di questi ultimi al procedimento di revisione), alla volontà parlamentare, che la maggior parte della dottrina tendeva a considerare come, non solo normale, ma costitutivo del referendum medesimo (cfr., per tutti, S.Panunzio, 1992, 91s; A.Baldassarre, 1994, 252; V.Angiolini, 1997, 312s.)

Una logica parzialmente diversa, se non opposta, parrebbe invece ispirare la seconda modifica, e cioè l'abrogazione del terzo comma dell'art.138 Cost.

A prima lettura, l'introduzione della possibilità di referendum potrebbe forse apparire come un tentativo per ulteriormente aggravare il procedimento di revisione, e così ulteriormente garantire la rigidità della Costituzione.

In realtà, l'effetto che una tale modificazione dell'art.138 Cost. potrebbe determinare è l'esatto contrario.

Essendo sempre e comunque possibile chiamare i cittadini al voto, diventa sempre e comunque possibile che alla logica (propria della democrazia rappresentativa) della mediazione e della sintesi, del *et - et*, si sostituisca la logica (propria della democrazia referendaria) del vincitore e dello sconfitto, del *aut- aut*. Una logica, quest'ultima – è bene sottolinearlo - che non è capace di soddisfare le esigenze del pluralismo e di rendere possibile l'assunzione di scelte "a somma positiva" nelle quali tutti possono guadagnare qualcosa; una logica o, meglio, un sistema di decisione che appare di conseguenza il meno adatto per procedere alla definizione di regole che siano percepite come il risultato di un ampio confronto e del reciproco riconoscimento delle ragioni altrui, quali dovrebbero appunto essere, com'è noto, le regole costituzionali.

Se si volesse attribuire ai cittadini la possibilità di opporsi anche alle scelte del Parlamento assunte ad amplissima maggioranza, senza però nel contempo correre il rischio di vanificare l'importanza e il valore del risultato di un simile processo di integrazione politica, sarebbe allora

forse opportuno prevedere, in tale ipotesi, più che un *quorum* di carattere procedurale, un *quorum* di carattere, per così dire, sostanziale e di segno opposto a quello su descritto e ipotizzato dall'art.41, tale per cui la deliberazione parlamentare che sia stata votata da più dei due terzi dei componenti le Camere possa essere "abrogata" dal corpo elettorale solo se si pronuncia contro di essa, in maniera esplicita, una maggioranza qualificata dei cittadini aventi diritti al voto.

Ma, in ogni caso, non è quest'ultima la modificazione più significativa, sulla quale vorrei incentrare queste brevi considerazioni. L'elemento di maggiore novità, che si rinviene nell'art.41 del d.d.l. qui in esame e che appare in grado di modificare in maniera particolarmente rilevante l'attuale procedimento di approvazione delle leggi di revisione costituzionali, è infatti, senza dubbio, l'introduzione di un *quorum* di partecipazione.

Ebbene, da un punto di vista astratto o, meglio, considerata in sé e per sé (tenendo conto di quelli che sarebbero probabilmente i suoi effetti pratici), tale (prima) modificazione appare condivisibile.

Essa assume infatti il significato di una misura volta a contrastare la tentazione (propria di ogni maggioranza) – e oggi sempre più forte dopo l'introduzione di un sistema elettorale (prevalentemente) maggioritario – di cambiare, in maniera unilaterale, la Carta costituzionale. Assume cioè il significato di una misura volta a limitare il potere delle maggioranze di governo di *a*) approvare leggi di revisione costituzionale senza aver tenacemente ricercato un accordo con le opposizioni, e, poi, magari, *b*) chiedere, esse stesse, (proprio per sopperire alla mancanza di accordo) ai loro medesimi elettori, una conferma della bontà delle scelte effettuate (com'è avvenuto in occasione dell'approvazione della legge costituzionale 3/2001).

Ma - e qui sta l'aspetto più problematico – tale modificazione assume detto significato anche in concreto, nel suo rapporto cioè con le altre disposizioni ?

E' insomma possibile esprimere un giudizio su di una simile modificazione – che, in ultima analisi, seppur in maniera contraddittoria (perché alla introduzione del *quorum* di partecipazione non sarebbe dovuta seguire, per coerenza, la mera abrogazione del terzo comma dell'art.138), aggrava il procedimento di revisione - prescindendo da un giudizio sul contenuto delle norme costituzionali che tale modificazione finirebbe in concreto per garantire ?

In presenza di un sistema elettorale che tende a costituire artificialmente in seno al Parlamento delle maggioranze di governo sempre più consistenti, l'esigenza di aggravare il procedimento di revisione, e, in particolare, l'esigenza di fare in modo che la definizione delle regole costituzionali avvenga attraverso la logica della mediazione e della sintesi, anziché attraverso la logica dello scontro, del vincitore e dello sconfitto, è, a nostro giudizio, un'esigenza reale.

Ma è, senza dubbio, un'esigenza altrettanto reale far sì che delle regole costituzionali contraddittorie, disomogenee e potenzialmente in grado di bloccare la funzione legislativa - quali parrebbero appunto essere quelle che si accompagnano all'art.41 e caratterizzano la proposta di revisione approvata dal Senato - se venissero approvate fossero al più presto modificate.

Ed ecco allora che ci si trova (ancora una volta) di fronte a un paradosso, per certi aspetti simile a quello (c.d. della riforma costituzionale) evidenziato dal grande teorico del pluralismo Ernst Fraenkel, ai tempi della Repubblica di Weimar: (quasi) tutte le forze politiche concordano sulla astratta necessità di rendere le norme costituzionali più difficili da modificare da parte delle maggioranze di governo, ma ciascuna maggioranza di governo è disponibile a introdurre tale aggravamento della procedura di revisione solo dopo aver proceduto a modificare unilateralmente la costituzione medesima. Insomma, vi è accordo sulla necessità di riaffermare il carattere rigido della Costituzione, ma vi è disaccordo sui contenuti sostanziali che il carattere della rigidità dovrebbe appunto garantire.

Individuare una soluzione (tecnico-giuridica) che riesca a risolvere il dilemma e a creare le condizioni di un doppio accordo (sulla "forma" e sulla "sostanza") è assai difficile e, forse, impossibile.

Tuttavia, se la maggioranza che ha votato a favore del d.d.l. 2544 deciderà di non prestare ascolto né alle proposte delle opposizioni (in maniera tale da soddisfare quella fondamentale esigenza di confronto e di ricerca di unità che abbiamo più volte sottolineato), né alle numerose critiche che molti studiosi indipendenti hanno avanzato, sarebbe probabilmente auspicabile che i cittadini venissero quantomeno posti nella condizione di esprimere il proprio giudizio sulla proposta di riforma in maniera libera e dunque articolata, senza essere cioè costretti a pronunciarsi con un solo voto su di una pluralità di disposizioni tra loro palesemente eterogenee (come, del resto, numerosi Autori ritengono che l'art.138 Cost. comunque sempre imponga: cfr., per tutti, A.Pace, 1995; 1997, 2004; G.Azzariti, 1998; M.Dogliani, 1996, 1999, 2001; R.Romboli, 1995)

La forza dei buoni argomenti - soprattutto quando mirano a ricordare quanto sia importante vivere in un contesto democratico nel quale il potere (in tutte le sue diverse manifestazioni, politiche, economiche e culturali) è limitato e non è concentrato nelle mani di un solo organo e i diritti fondamentali di libertà e di uguaglianza sono garantiti - potrebbe fare il resto.