

Il Parlamento e il procedimento di revisione costituzione

Lezione VI

Prof. Antonio Gusmai - Dott. Franco Sicuro

Che cos'è il Parlamento? E perché i costituenti hanno optato per un bicameralismo perfetto o paritario?

Il Parlamento è un organo costituzionale che si struttura in **due rami**: la **Camera dei deputati** (Palazzo Montecitorio) e il **Senato della Repubblica** (Palazzo Madama).

Il Parlamento è dunque un organo costituzionale complesso a cui spetta la **funzione legislativa**: le sue deliberazioni, infatti, derivano dalla volontà congiunta delle due Camere dalle quali è formato. Stabilisce, infatti, l'**art. 70 Cost.**: “*la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*”. Inoltre, l'**art. 94 Cost.** prescrive che “*ciascuna Camera accorda e revoca la fiducia*” al Governo: per tale motivo, il Governo è tenuto a dimettersi nel caso in cui venga meno la fiducia di anche soltanto una delle due Camere.

Perché il bicameralismo? La necessità di istituire un sistema parlamentare bicamerale emerse allorché, all'interno dei Parlamenti monocamerali allora presenti in Gran Bretagna (XVI-XVII secolo), si iniziarono a formare gruppi politici eterogenei tra loro, come tali reclamanti una rappresentanza effettiva e diversificata dei propri interessi.

Più nello specifico, per quel che concerne l'Italia repubblicana, quattro furono le ragioni che indussero i Costituenti ad optare per una forma di bicameralismo perfetto o paritario (in cui le due Camere hanno gli stessi poteri):

- I) l'incerto modello regionale (passaggio da uno Stato unitario, quello liberale, ad uno Stato regionale);
- II) lo spettro del cesarismo (concentrazione eccessiva del potere nelle mani del Capo dell'Esecutivo, come fu Benito Mussolini);
- III) l'esperienza fascista della Camera dei fasci e delle corporazioni;
- IV) la proposta comunista di istituire un'unica Camera (c.d. monocameralismo)

Bicameralismo perfetto e Parlamento in seduta comune

Sebbene ciascuna Camera lavori per conto proprio ed è dotata di un proprio regolamento, la Costituzione prevede dei casi in cui il Parlamento si riunisce in **seduta comune** (art. 55 Cost.). Ciò avviene:

- a)** per l'*elezione e il giuramento del P.d.R.* (artt. 83 e 91 Cost.);
- b)** per la *messa in stato d'accusa del P.d.R.*, nelle ipotesi di alto tradimento e attentato alla Costituzione (art. 90, comma 2, Cost.);
- c)** per l'*elezione di 5 giudici costituzionali* (art. 135 Cost.);
- d)** per l'*elezione di 1/3 dei componenti del C.S.M* (art. 104, comma 4, Cost.).

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati (art. 63, comma 2 Cost.).

Poiché tra le due Camere, **in quanto a funzioni e poteri, esistono differenze marginali che non alterano l'identità politica delle stesse**, ecco che allora la dottrina parla di **bicameralismo perfetto o paritario**. Invero, differenze come quelle relative al numero dei componenti, ai diritti di elettorato (dal 2022 soltanto) passivo e, al solo Senato, la presenza di membri non elettivi (5 Senatori a vita), di per sé non consentono di ravvisare le caratteristiche dei Parlamenti a **struttura bicamerale imperfetta**, nei quali in genere la seconda Camera rappresenta gli **States federati** (come in USA e in Germania).

Il vero problema del nostro Parlamento riguarda la duplicazione delle funzioni, non il numero dei componenti delle Assemblee.

Legislatura - proroga - *prorogatio*

Le due Camere sono elette per durare **5 anni**. Il periodo di tempo intercorrente tra un'elezione e l'altra è denominato **legislatura**.

Salvo in caso di guerra, **non è ammessa la proroga** delle Camere oltre tale termine (art. 60, comma 2, Cost.).

Poiché però le **nuove elezioni** devono avvenire **entro 70 gg.** dalla fine della legislatura e, la **prima riunione** delle Camere rinnovate, ha luogo **non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni**, tra lo scioglimento delle Camere e la prima riunione delle nuove i poteri continuano ad essere esercitati dalle Camere precedenti. In tal caso si parla di **prorogatio**, al fine di **garantire il continuo funzionamento del sistema costituzionale**. Ciò che non devono necessariamente procedere in un'ottica di continuità sono invece i **lavori parlamentari**: **ciascun Parlamento è libero di portare avanti il proprio indirizzo politico**.

Lo scioglimento anticipato delle Camere

La **durata della legislatura può essere inferiore a 5 anni** nel caso in cui il **sistema politico-rappresentativo s'inceppi**, come avviene a causa delle **crisi di Governo** (viene a mancare la maggioranza a sostegno del Governo per contrasti insanabili tra le forze politiche in Parlamento).

La Costituzione, in tali casi, conferisce al **P.d.R. ex art. 88 Cost. il potere di sciogliere una o entrambe le Camere**, purché egli non sia negli ultimi 6 mesi del suo mandato settennale (c.d. **“semestre bianco”**, a meno che gli ultimi 6 mesi non coincidano con gli ultimi 6 mesi della Legislatura. In tale ipotesi il P.d.R. è legittimato ad utilizzare il suo potere, al fine di evitare il c.d. **“ingorgo istituzionale”**).

Il potere di scioglimento è **un potere di garanzia della Costituzione**. Esso serve a rimettere in funzione il sistema politico-rappresentativo, ridando la parola al **corpo elettorale**, il quale eleggerà una nuova piattaforma parlamentare.

I poteri del Presidente della Repubblica in ordine allo scioglimento anticipato vanno incontro a **limitazioni di ordine formale**, sancite espressamente in Costituzione (deve “sentire” i Presidenti delle due Camere e non può sciogliere, con l'eccezione prima enunciata, negli ultimi sei mesi del suo mandato); e, soprattutto, a **limitazioni di carattere sostanziale**, costituenti vere e proprie convenzioni costituzionali. Si pensi all'impossibilità per il Presidente della Repubblica, pena la configurazione del reato di “attentato alla Costituzione”, di sciogliere le Camere in presenza di una maggioranza parlamentare in grado di accordare la fiducia ad un altro e nuovo esecutivo (da cui la necessità delle c.d. consultazioni).

La riunione delle Camere e il calendario dei lavori

Sebbene l'art. 62, comma 2, Cost., stabilisca che **le Camere** si riuniscono «almeno due volte l'anno», esse, in realtà, **lavorano in permanenza**. Le Camere attuali sono **convocate dal rispettivo presidente** per sbrigare i numerosissimi affari (legislativi e non) di cui debbono occuparsi.

Di fondamentale importanza è l'**ordine del giorno (odg)**, ossia l'elenco delle questioni che devono essere trattate in una seduta. Infatti, una proposta non inserita nell'odg è come se non esistesse. **Sono i presidenti delle Camere a predisporre l'odg, tenendo conto della «programmazione dei lavori» e soprattutto del calendario dei lavori predisposti dalla «Conferenza dei Capigruppo», d'intesa con il Governo. I**

I presidenti delle Camere

L'art. **63, comma 1, Cost.**, stabilisce che «ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza».

Il presidente non è un organo di indirizzo, nel senso che non può orientare i lavori della Camera che presiede verso particolari obiettivi politici. Egli **rappresenta la Camera** di appartenenza, esercita i poteri di direzione dei lavori e deve risolvere (eventualmente con l'ausilio della Giunta per il regolamento e, come accade sempre più spesso, della Conferenza dei presidenti dei gruppi parlamentari) i dubbi di interpretazione del regolamento, con un solo imperativo: **l'imparzialità** (ragion per la quale egli, per consuetudine, non prende parte alle votazioni). È un **organo di garanzia** dei diritti delle **minoranze ma, al contempo, anche dei diritti della maggioranza (nei casi di ostruzionismo)**.

Il presidente è coadiuvato, nella sua attività, da un «**Ufficio di presidenza**», composto dai **Vicepresidenti** (sostituiscono il presidente quando necessario e opportuno), dai **Questori** (sovrintendono all'organizzazione della Camera e predispongono il progetto di bilancio e di conto consuntivo della medesima) e dai **Segretari** (assistono il presidente durante i lavori parlamentari).

I Gruppi parlamentari

Il Parlamento moderno è un'Assemblea che, pochi giorni dopo le elezioni, si **frammenta all'interno in numerosi gruppi politici**. A farlo funzionare, infatti, non sono i singoli deputati e senatori, ma i gruppi parlamentari che in esso obbligatoriamente devono formarsi (e di cui i membri eletti devono necessariamente, con l'eccezione dei c.d. senatori "non iscritti", far parte).

Tradizionalmente, il **gruppo parlamentare è la proiezione del partito in Parlamento**. In pratica, ogni partito ha il suo gruppo parlamentare all'interno delle Camere.

Numero minimo per costituire un gruppo alla Camera ed al Senato: **20 deputati** e **6 senatori**. Coloro che non riescono a formare un gruppo o sono da questo espulsi confluiranno nel gruppo «**Misto**». Nel solo Senato della Repubblica, poi, a partire dalla XIX Legislatura si ha la figura del parlamentare (senatore) "non iscritto" ad alcun gruppo, indicante colei o colui che fuoriuscito dal gruppo di originaria appartenenza non intenda aderire ad altro gruppo politico-parlamentare, né al gruppo Misto.

Sul piano costituzionale, il gruppo parlamentare è un **soggetto necessario della rappresentanza politica**. Difatti, senza la loro presenza, la democrazia rappresentativa contemporanea non potrebbe funzionare. Come detto, il nostro non è solo un Parlamento di individui eletti. Piuttosto è un Parlamento di rappresentanti appartenenti a forze politiche (partiti) che, una volta eletti, hanno l'obbligo giuridico di organizzarsi in gruppi.

I gruppi come «struttura portante» del sistema rappresentativo

Nella consultazione elettorale i **partiti** chiedono al corpo elettorale i voti necessari per l'elezione dei propri **candidati**, allo scopo di proiettare nell'organizzazione delle Camere e dello Stato, nei differenti ruoli di maggioranza di governo o di opposizione, gli interessi perseguiti. Nelle aule parlamentari **gli eletti si aggregano in gruppi politicamente omogenei sulla base della loro appartenenza partitica**. In tal modo, l'attività delle Camere diventa espressione **non dell'azione di una molteplicità indistinta di parlamentari**, bensì di forze politiche organizzate che rappresentano collettivamente gli orientamenti politici prevalenti nella società. Ai gruppi parlamentari, quindi, fa riferimento tanto la strutturazione interna quanto l'attività procedurale delle Camere; essi sono, infatti, la «**struttura portante**» **del sistema rappresentativo perché «riflesso istituzionale del pluralismo politico»** (Corte cost., sent. n. 49/1998).

Le risorse materiali e finanziarie dei gruppi

Per lo svolgimento delle loro funzioni ai gruppi sono destinate risorse materiali e finanziarie che, a fronte della riduzione del finanziamento pubblico indiretto ai partiti, sono progressivamente diventate sempre maggiori. Al punto che, **in alcuni casi, i bilanci dei gruppi superano di gran lunga quelli dei partiti.**

Sotto il profilo materiale, è loro assicurata «la disponibilità di locali e attrezzature, secondo le modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza, tenendo presenti le esigenze di base comuni ad ogni Gruppo e la consistenza numerica dei Gruppi stessi» (artt. 15.3 r.C. e 16.1 r.S.).

Sotto il profilo finanziario, ad ogni gruppo (Misto incluso) è assicurato un **contributo annuale a carico del bilancio interno della Camera**, a copertura di tutte le loro spese, incluse quelle per il personale, sempre secondo le modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza sulla base della loro consistenza numerica (artt. 15.3 r.C. e 16.1 r.S.).

Gli organi minori delle Camere

- **Conferenza dei capigruppo**: è composta, in ciascuna Camera, del presidente della Camera stessa e dai presidenti dei gruppi parlamentari. Essa ha un compito di estrema importanza: quello di stabilire il **calendario dei lavori** e l'**ordine del giorno** di ciascuna seduta.

- **Giunte**: organi interni alle Camere (anch'esse composte in proporzione ai gruppi) che assolvono a compiti tecnici inerenti al funzionamento delle Camere stesse. Tra le più importanti vanno ricordate: la **Giunta per il regolamento** (che esamina le questioni che hanno a che vedere con l'interpretazione ed eventualmente la modifica del regolamento); la **Giunta per le elezioni** (che valuta la regolarità dell'elezione dei componenti l'Assemblea, anche con riguardo all'esistenza di cause di incompatibilità, ineleggibilità, incandidabilità); la **Giunta per le autorizzazioni a procedere** (che ha competenza preparatoria in materia di insindacabilità e d'invulnerabilità dei parlamentari).

- **Commissioni**: sono organi interni delle Camere, preordinati a decongestionare il lavoro parlamentare, sia nell'attività legislativa sia in quella di controllo sul Governo. Le commissioni parlamentari possono essere permanenti o speciali (nel nostro ordinamento giuridico-costituzionale prevalgono nettamente le commissioni permanenti).

Abbiamo poi le commissioni «**d'inchiesta**» (previste dalla Cost. all'art. 82, come ad es. la Commissione antimafia), le quali sono composte in modo da rispecchiare la **proporzione** dei gruppi parlamentari e svolgono indagini su materie di **pubblico interesse** con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'**autorità giudiziaria** (art. 82 Cost.). Esse, tuttavia, scontano un grave **limite nell'ordinamento costituzionale italiano**, non essendo consentito alle **minoranze** di istituire una Commissione d'inchiesta (per la cui **istituzione è prevista una legge o comunque un atto parlamentare**, come tale rientrante nella facoltà della maggioranza parlamentare medesima).

Il procedimento di formazione della legge (*iter legis*)

Come è scritto in Costituzione, «**la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere**» (art. 70).

Ciò significa che, per l'approvazione di una legge, occorre il voto favorevole - sul medesimo testo - sia della Camera che del Senato (bicameralismo paritario).

L'approvazione della legge deve seguire, in ciascuna Camera, un *iter* complesso che prevede quattro fasi:

- 1) **l'iniziativa;**
- 2) **l'esame e l'approvazione;**
- 3) **la promulgazione;**
- 4) **la pubblicazione.**

(segue): l'iniziativa

L'iniziativa legislativa si esercita presentando al presidente di una delle due Camere (indifferentemente, o al Presidente della Camera o a quello del Senato) una **proposta di legge**, cioè un **testo legislativo redatto in articoli e accompagnato da una relazione illustrativa**.

A godere del diritto di iniziativa legislativa sono:

- 1) il **Governo** (mediante **disegni di legge** autorizzati dal P.d.R. aventi il fine di dare attuazione al programma politico);
- 2) **ciascun membro del Parlamento** (spesso esprimono interessi particolari dei collegi elettorali che li hanno eletti o delle categorie sociali da cui sono appoggiati);
- 3) il **CNEL** (può formulare proposte su materie economiche e sociali);
- 4) **50.000 elettori** (si tratta dell'iniziativa popolare, prevista per consentire a gruppi di opinione di prospettare esigenze non rappresentate dai partiti);
- 5) le **Regioni** (proposta presentata alle Camere dal presidente della Regione, dopo la sua approvazione da parte del Consiglio Regionale).
- 6) è altresì previsto che l'iniziativa delle leggi appartiene "agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale" (si tratta di una previsione dal potenziale impatto sugli equilibri della forma di governo).

La presentazione di una proposta di legge **non obbliga le Camere a pronunciarsi**.

(segue): l'esame, la discussione e l'approvazione

Per l'approvazione delle proposte di legge sono previsti **un procedimento ordinario** (anche detto con **Commissione in sede referente**) e **due abbreviati** (uno con **Commissione in sede deliberante/legislativa**; l'altro c.d. «misto», con **Commissione in sede redigente**).

- Il **procedimento ordinario** (art. 72, comma 1, Cost.) vuole che la Commissione faccia un **esame preliminare** del progetto (o dei progetti) in discussione. Concluso l'esame preliminare, la stessa predispone una **relazione** (o più relazioni: di maggioranza e di minoranza). Successivamente, **testo della Commissione e relazione vengono trasmessi all'Assemblea per un'ulteriore discussione e poi per la votazione**. Quest'ultima fatta separatamente: **prima articolo per articolo** con possibilità di **emendamenti**, **poi sulla legge nel suo complesso**.

- Il **procedimento legislativo decentrato**, invece, **chiude tutta "la partita" politica in Commissione** (art. 72, comma 3). Tale procedura è circondata da **cautele**. La Costituzione, infatti, non solo prevede che il **Governo, 1/10 dell'Assemblea e 1/5 della Commissione** possano **richiedere lo spostamento dei lavori all'Assemblea** per la discussione e la votazione; ma, soprattutto, stabilisce una «**riserva di assemblea**», cioè impone la procedura ordinaria (ex art. 72, comma 4) per una serie di materie ritenute di maggiore importanza. Esse sono: **a)** leggi in materia costituzionale ed elettorale; **b)** le leggi di delegazione legislativa; **c)** leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; **c)** leggi di approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi. I regolamenti parlamentari poi aggiungono: **d)** i progetti di legge rinviati alle Camere dal P.d.R; **e)** i disegni di legge di conversione dei D.L.; **f)** la legge comunitaria.

- I regolamenti parlamentari prevedono, da ultimo, il **procedimento c.d. misto**., in cui **l'Assemblea si garantisce almeno il voto finale sulla legge**.

La promulgazione e la pubblicazione della legge

Una volta approvata nel medesimo testo da entrambi i rami del Parlamento, la legge viene inviata al P.d.R. per la promulgazione (art. 73 Cost.).

La promulgazione è l'atto con il quale il Presidente dichiara che la legge è stata regolarmente approvata. Egli, salvo che le Camere non dispongano a maggioranza assoluta l'urgenza, ha **un mese** di tempo per provvedere.

Inoltre, **il P.d.R. gode di un potere di veto sospensivo**: se ritiene che il testo di legge presenti alcuni aspetti che potrebbero essere meglio conformati a Costituzione, può rinviarlo alle Camere (**potere di rinvio**). Queste però, in caso di riapprovazione, costringono il Presidente a promulgare, salvo che la legge appaia **gravemente incostituzionale** (in tal caso, parte della dottrina sostiene che il P.d.R potrebbe **rifiutarsi** di promulgare).

La legge promulgata, viene poi **pubblicata**, a cura del Ministro della Giustizia, sulla Gazzetta ufficiale ed entra in vigore il **quindicesimo giorno** successivo. Il legislatore ha sempre la possibilità sia di eliminare la *vacatio legis*, che di prevedere un termine maggiore per l'entrata in vigore della legge.

I poteri parlamentari di indirizzo e controllo sul Governo

Secondo i principi della forma di governo parlamentare, il Governo dipende politicamente dal Parlamento.

Lo strumento di controllo più importante di cui dispongono le Camere sono le **mozioni di fiducia e di sfiducia**, con le quali il Parlamento dispone sulla permanenza in carica del Governo.

Per orientare e controllare l'azione di governo, **le Camere, in quanto tali, possono adottare mozioni** (con le quali i parlamentari esprimono una valutazione su un particolare comportamento del Governo) **e risoluzioni** (che sono la manifestazione di un orientamento, al fine di vincolare l'azione del Governo).

Infine, esistono strumenti di controllo che **spettano a ciascun membro del Parlamento**. Si tratta delle **interrogazioni** (domande che i parlamentari rivolgono per iscritto al Governo o a un ministro per conoscere se determinati fatti siano veri e per sollecitare il Governo a dire quanto sa su tali avvenimenti) e delle **interpellanze** (non riguardano fatti o avvenimenti, ma il comportamento del Governo in particolari circostanze. Esse servono a discutere la responsabilità del Governo per le sue azioni. L'interpellante può anche decidere di presentare una mozione per censurare il comportamento del Governo).

Il controllo sui conti dello Stato

Un controllo di grande rilievo sull'attività del Governo è quello che avviene in occasione della c.d. **manovra di bilancio**.

Quest'ultima, oggi, si caratterizza per un **complesso procedimento in gran parte condiviso con le competenti istituzioni dell'Unione europea** (specie a seguito del *Patto di stabilità e crescita*, del *Patto euro-plus* e del *Fiscal compact*).

A seguito della **riforma degli artt. 81, 97 e 119 Cost.** (l. cost. n. 1/2012), fondamentale importanza assume il concetto di **equilibrio di bilancio**.

Sul piano operativo, la manovra di bilancio inizia con il **Documento di Economia e Finanza (DEF)**, che il governo presenta alle Camere e **entro il 10 aprile** di ogni anno. Sulla base del concreto andamento dell'economia e della finanza pubblica, il DEF viene aggiornato **entro il 27 settembre**, con un'apposita **Nota di aggiornamento**.

Segue, **entro il 20 ottobre**, la presentazione al Parlamento, da parte del Governo, del **disegno di legge di bilancio**. **Entro il 31 dicembre il bilancio deve essere approvato** con legge, salvo il c.d. **esercizio provvisorio** per un massimo di quattro mesi, che consente al Governo di spendere per ogni mese del nuovo anno 1/12 di quanto previsto nel bilancio in via di approvazione.

...e il controllo sulla politica estera

I rapporti con gli Stati esteri sono tradizionalmente tenuti dal Governo (attraverso i c.d. plenipotenziari), al quale spetta concludere i trattati internazionali.

Tecnicamente, la **ratifica** (atto con cui lo Stato si obbliga) dei trattati spetta al P.d.R., il quale agisce a nome e secondo la volontà del Governo.

Al fine di consentire un controllo sulla politica estera del Governo, l'**art. 80 Cost.** prevede che, **per i trattati politicamente più importanti** (*per i trattati di natura politica, per quelli che prevedono la sottoposizione dell'Italia a un giudice internazionale, per quelli che mutano i confini nazionali e per quelli che impongono oneri finanziari o modifiche delle leggi vigenti*), **la ratifica debba essere preceduta da autorizzazione parlamentare**. Tale autorizzazione legislativa (**legge meramente formale**) è prevista per evitare impegni segreti dello Stato, che possono nascondere pericoli per la democrazia e l'ordine costituzionale.

Le immunità parlamentari (art. 68 Cost.)

Al fine di svolgere in piena libertà le proprie funzioni, deputati e senatori godono di particolari garanzie.

Esse si denominano **immunità parlamentari** e comprendono:

a) la **insindacabilità** (art. 68, comma 1), ossia la non responsabilità dei parlamentari per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni: per non incorrere in responsabilità è comunque necessario che sussista un nesso funzionale tra la funzione - appunto - esercitata e le opinioni delittuose (ingiuria e diffamazione) eventualmente commesse dal parlamentare (il p.m. che chiede l'autorizzazione a procedere contro il parlamentare alla Camera di appartenenza; in caso di rifiuto, potrà azionare lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato);

b) la **inviolabilità** (art. 68, comm. 2 e 3), che attiene ai c.d. reati comuni commessi dal parlamentare, il quale non può essere privato della sua libertà (arrestato, intercettato, perquisito, etc.) senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza: in tal caso, sarà possibile intentare un processo contro il parlamentare, ma non raccogliere materiale probatorio (senza l'autorizzazione della Camera di appartenenza).

Le immunità sono garanzie di libertà del Parlamento, non privilegi dei singoli parlamentari.

Il procedimento di formazione delle leggi costituzionali

Una delle caratteristiche di gran parte delle moderne Costituzioni, compresa la nostra, è la capacità di resistere ad eventuali modifiche o abrogazioni da parte di successive leggi adottate con il procedimento ordinario. Per questo si parla di **Costituzione “rigida”**, ossia di un documento fondamentale sottratto alla disponibilità di una semplice maggioranza di governo. La legge ordinaria, infatti, non è abilitata a modificare la Carta fondamentale: la nostra non è una **Costituzione “flessibile”**.

In particolare, per modificare il testo costituzionale, sono necessarie leggi di revisione costituzionale «adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e [...] approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione» (**art. 138 Cost, comma 1**).

Come si modifica la Costituzione

La revisione costituzionale è affidata allo **stesso organo** al quale spetta la funzione legislativa (**il Parlamento**), ma con un **procedimento aggravato**. Tale procedura ha **in comune** con quella diretta alla formazione delle leggi ordinarie la **fase dell'iniziativa**. Ne **differisce**, invece, per quanto attiene alla **fase deliberativa**.

In particolare, il procedimento si articola in:

1) una prima deliberazione, che può **avvenire anche a maggioranza semplice dei presenti in Assemblea**.

2) una seconda deliberazione, dopo un intervallo **non inferiore a tre mesi** a decorrere dalla prima deliberazione definitiva.

Al termine dell'iter di approvazione in seconda deliberazione possono ricorrere diverse ipotesi:

a) se il progetto è approvato a maggioranza semplice (metà più uno dei presenti nella Camera), si intende respinto posto che, l'art. 138 Cost., come visto richiede per la seconda deliberazione almeno la maggioranza assoluta;

b) se il progetto è approvato a maggioranza assoluta (metà più uno dei componenti della Camera), la legge di revisione costituzionale risulta approvata, ma non viene ancora promulgata. Viene infatti dapprima pubblicata (**c.d. "pubblicazione anomala"**): tale pubblicazione anticipata ha una funzione diversa da quella tipica della pubblicazione, essendo richiesta ai soli fini della decorrenza del **termine di 3 mesi entro il quale può essere richiesta l'indizione del referendum costituzionale** (che può essere richiesto da **500.000 elettori, 1/5 dei membri di ciascuna Camera o 5 Consigli regionali**).

A questo punto possono aprirsi due scenari:

- se **non viene richiesta** l'indizione del referendum entro il termine di 3 mesi dalla pubblicazione anomala, la legge costituzionale viene promulgata dal P.d.R ed entra in vigore decorso il termine di *vacatio legis*;

- se **viene richiesta** l'indizione del referendum la sorte della legge costituzionale dipenderà dall'esito della consultazione referendaria: se la **metà più uno dei votanti** si esprime con un **"SI"** (*attenzione: si tiene conto della percentuale dei votanti, non già di tutti gli aventi diritto al voto, come richiesto invece per il referendum abrogativo*), la legge sarà promulgata dal P.d.R. ed entra in vigore secondo le regole ordinarie. Se invece la maggioranza dei votanti si è espressa con un **"NO"**, la legge non sarà approvata.

3) se il progetto viene approvato in seconda lettura con la maggioranza qualificata dei 2/3, è esclusa la possibilità di richiedere il referendum e **la legge sarà immediatamente promulgata** e poi pubblicata ai fini dell'entrata in vigore.

I limiti alla revisione costituzionale

Come ha precisato la **Corte costituzionale** in una nota sentenza (**sent. n. 1146 del 1988**), la Costituzione contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana ex **art. 139 Cost. (limite “espresso”, in quanto previsto dalla stessa Costituzione)**, quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale (**c.d. limiti “taciti” o “inespressi” o “impliciti”**), appartengono all'essenza dei principi supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana.

In quest'ultimo caso si pensi, ad esempio, al **principio democratico** (art. 1 Cost.); ai **diritti inviolabili dell'uomo** (art. 2 Cost.); al **principio lavorista** (artt. 1 e 4 Cost.); al **nucleo duro delle libertà e dei diritti costituzionali** (artt. 2, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 24, Cost.); al **principio di eguaglianza** (art. 3 Cost.); al **principio di unicità e indivisibilità della Repubblica** (art. 5 Cost.), etc.

Se venissero radicalmente modificate o abrogate tali disposizioni, ci sarebbe non già una semplice revisione della Costituzione vigente, ma una vera e propria sovversione dell'ordine democratico-costituzionale che condurrebbe lo Stato verso un nuovo esercizio di potere costituente (recte: una diversa Costituzione) e, dunque, verso un nuovo ordine costituito di poteri (recte: una diversa forma di Stato e forma di governo).