



SUL PROCEDIMENTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE

DI LAMBERTO EMILIANI
GIUDICE PER LA TERZA ISTANZA PENALE

1. **L**e democrazie occidentali hanno creato da tempo molteplici strumenti di *difesa della costituzione*. Essi presuppongono l'esistenza di una costituzione quale legge fondamentale, con efficacia giuridica superiore a quella delle leggi ordinarie.

Fra gli strumenti di difesa della costituzione, presentano particolare interesse le misure che operano attraverso il controllo sulle leggi. Si tratta di misure predisposte contro possibili violazioni delle norme costituzionali da parte del legislatore ordinario, dal quale le leggi derivano. Sono soggette al controllo sia le leggi che introducono nuove discipline o istituti sia quelle che dispongono l'abrogazione di norme già esistenti nel contesto dell'ordinamento costituzionale.

La difesa della costituzione attraverso il controllo sulle leggi - espressione del concetto generale di difesa della democrazia - presenta tradizionalmente due fronti. Il primo investe la fase di formazione delle nuove leggi; il secondo opera attraverso il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi in vigore.

Il controllo sulla formazione riguarda soltanto le leggi costituzionali. Vanno considerate tali le leggi di revisione della costituzione (cioè di sostanziale modifica del testo costituzionale) e le leggi di attuazione della costituzione (che applicano i principi o realizzano gli istituti previsti dalla costituzione).

Il controllo si svolge mediante un sistema complesso, che consiste:

a) nel conservare al parlamento il vaglio dell'iniziativa (giudizio di ammissibilità della proposta di legge - specie se prevede la modifica del testo costituzionale - a tutela di un "nucleo essenziale" non modificabile) e soprattutto la decisione di merito, vale a dire la scelta di respingere o approvare (ed eventualmente modificare) la proposta legislativa;

b) nell'imporre tuttavia che le innovazioni costituzionali seguano un procedimento di formazione diverso e ben distinto da quello delle leggi ordinarie: nel senso che la decisione riguardante un progetto di legge di natura costituzionale deve seguire una procedura aggravata (definita anche rafforzata). Di solito sono richieste maggioranze parlamentari qualificate (particolarmente elevate), o una duplice votazione con un certo intervallo di tempo, oppure la conferma, mediante referendum popolare, della volontà espressa dal parlamento in favore del progetto di legge; a volte sono previste diverse di queste misure cumulate fra loro.

Generalmente la dottrina definisce flessibili le costituzioni che non prevedono un procedimento particolare per la loro modifica, che pertanto può avvenire secondo le regole della normale attività legislativa; definisce rigide, invece, quelle costituzioni il cui testo può essere oggetto di revisione (riforma vera e propria o integrazione) soltanto attraverso una procedura particolarmente complessa e comunque più gravosa di quella prevista per la formazione delle leggi ordinarie. I procedimenti di revisione costituzionale sono diversi da Stato a Stato, ma in realtà non c'è, oggi, ordinamento che preveda piena e illimitata flessibilità costituzionale, così come nessuna costituzione è rigida al punto da non consentire alcun cambiamento.

Il secondo fronte realizza la difesa della costituzione attraverso il giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi vigenti, cioè entrate in vigore (da breve o da lunghissimo tempo, non importa) e perciò pienamente operanti e inderogabili. Si tratta di un procedimento speciale diretto alla verifica della rispondenza (o compatibilità) delle leggi alle norme e ai principi della costituzione. E' attivato mediante l'attribuzione ai giudici ordinari oppure ad organi speciali - dotati questi ultimi di particolari poteri di annullamento - di un incisivo controllo di costituzionalità degli atti legislativi: con la previsione, anche in questo caso, di una grande varietà di modi e di procedure, a volte combinate fra loro. Corti, tribunali, collegi espressamente definiti

“costituzionali” o “garanti di costituzionalità” - oppure organismi ad altro deputati ma investiti anche di questa funzione (così in alcuni Stati il Senato o Camera alta o l’organismo al vertice della magistratura ordinaria) - provvedono al controllo di tutte le leggi in vigore nello Stato: le quali non possono contrastare con i precetti costituzionali e, se vi contrastano, vanno giudicate illegittime ed eliminate.

2. Legge fondamentale della Repubblica è la “Dichiarazione dei diritti dei cittadini e dei principi fondamentali dell’ordinamento sammarinese” (legge 8 luglio 1974 n. 59, modificata con leggi successive e attualmente in vigore nel testo consolidato di cui al decreto 8 luglio 2002 n. 79): riconosciuta da tutti come una vera e propria “Carta costituzionale”.

Questa rivista ha già pubblicato diverse ricerche sul sindacato di legittimità costituzionale delle leggi in vigore, quale risulta accolto e disciplinato nell’ordinamento sammarinese. Si tratta di un sistema di “giustizia costituzionale” nato da una radicale riforma del testo originario dell’art. 16 della Dichiarazione (interamente riscritto con l’art. 7 della legge 26 febbraio 2002 n. 36, integrato poi con legge qualificata 25 aprile 2003 n. 55 sul Collegio Garante e con apposito regolamento 24 marzo 2004 n. 1).

Al centro del sistema sammarinese sta il *Collegio Garante della costituzionalità delle norme* che, non avendo potere di iniziativa, può intervenire soltanto su richiesta di altri soggetti istituzionali che, in qualche modo, partecipano insieme al Collegio del “potere di sindacato”. Le norme definiscono sindacato in via diretta la verifica di legittimità costituzionale (delle leggi e degli atti con forza di legge, ed anche di singole norme di legge) richiesta da almeno venti Consiglieri, o dal Congresso di Stato, o da cinque Giunte di Castello, o da un numero di cittadini elettori che rappresenti almeno l’1,5% del corpo elettorale; definiscono sindacato in via incidentale la verifica di legittimità costituzionale richiesta dai giudici nell’ambito di giudizi (civili, penali, amministrativi, o speciali) pendenti presso gli organi giurisdizionali della Repubblica: i giudici promuovono il sindacato di costituzionalità di propria iniziativa (d’ufficio) o accogliendo la richiesta di una delle parti in causa o del Procuratore del Fisco.

L’argomento merita indubbiamente rinnovata attenzione e ulteriori ricerche. Ora però conviene avviare qualche riflessione sull’altro versante della difesa della costituzione attraverso il controllo sulle leggi: vale a dire,

sul controllo riguardante la formazione delle leggi destinate ad operare in materia costituzionale.

3. Parliamo, in particolare, della procedura aggravata prevista nell'ordinamento sammarinese per la formazione sia delle leggi di modifica sostanziale del testo della Dichiarazione, sia delle leggi che attuano i principi fondamentali della Dichiarazione (espressamente definite leggi costituzionali). Si tratta, nei due casi, della stessa procedura di revisione costituzionale.

La materia è regolata dagli articoli 3 bis e 17 della Dichiarazione (testo vigente). Rilevano inoltre, in particolare: gli artt. 29, 30 e 35 della legge 28 novembre 1994 n. 101 sul referendum; l'art. 24 (in relazione all'art. 2 comma 2 della legge 21 marzo 1995 n. 42), l'art. 27 e altri articoli ancora del regolamento del Consiglio Grande e Generale (legge 11 marzo 1981, nel testo attualmente in vigore); la legge costituzionale 16 dicembre 2005 n. 185 e la legge qualificata 16 dicembre 2005 n. 186 sui Capitani Reggenti.

La regola è questa. Per la loro efficace formazione, le leggi che modificano il testo della Dichiarazione, o che ne attuano i principi, devono essere approvate dal Consiglio Grande e Generale con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti; se approvate soltanto con maggioranza assoluta, devono essere sottoposte a referendum confermativo entro i novanta giorni successivi alla loro approvazione in Consiglio. In questo secondo caso i Capitani Reggenti provvedono direttamente a fissare la data di svolgimento del referendum, senza che si faccia luogo alla procedura referendaria ordinaria (regolata dalla legge 28 novembre 1994 n.101): basti ricordare che non è richiesto il giudizio di ammissibilità del referendum da parte del Collegio Garante; il decreto col quale i Capitani Reggenti indicano il referendum non è soggetto a ratifica del Consiglio Grande e Generale; la consultazione popolare si svolge entro il termine tassativo di 90 giorni *dal voto consiliare*, mentre la procedura referendaria ordinaria fa decorrere il termine per lo svolgimento del referendum “dalla data del decreto di indizione del referendum stesso”.

Per quanto riguarda l'iter che il progetto di legge costituzionale deve percorrere davanti al Consiglio Grande e Generale, le leggi di modifica e di attuazione della Dichiarazione sono approvate “nel loro complesso” con la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto al voto, il che vuol dire che la maggioranza qualificata è richiesta per la valutazione complessiva (o fina-

le) della legge mentre l'approvazione dei singoli articoli può aver luogo a maggioranza assoluta. Inoltre - trattandosi di leggi in materia istituzionale, riservate all'esame del Consiglio Grande e Generale "in via ordinaria" - è esclusa la possibilità per lo stesso Consiglio di affidare l'esame del progetto alla competente Commissione "in sede redigente". Infine è bene ricordare il principio generale che impone il voto segreto quando il Consiglio Grande e Generale perviene alla valutazione complessiva di una legge, dopo averla approvata articolo per articolo.

Per essere sottoposte a referendum le leggi in questione vengono rese pubbliche immediatamente con apposito decreto dei Capitani Reggenti; solo dopo il risultato positivo del referendum i Capitani Reggenti potranno "procedere alla promulgazione delle stesse indicando l'esito della consultazione referendaria" (art. 6 comma 5 legge qualificata 16 dicembre 2005 n. 186).

Nella pratica, non sempre il testo delle nostre leggi fornisce indici sicuri per classificare entro categorie generali la "regola di maggioranza" che, nel caso concreto, consente ad un'assemblea o altro organismo collegiale di decidere. Si può dire però che, di solito, la maggioranza necessaria per una valida decisione del Consiglio Grande e Generale è la maggioranza dei Consiglieri votanti, vale a dire la metà più uno dei voti espressi; si parla in tal caso di *maggioranza semplice*: l'art. 5 comma 3 del Regolamento del Consiglio Grande e Generale e l'art. 1 della legge qualificata 16 dicembre 2005 n. 186 - fra numerose altre disposizioni legislative - forniscono esempi testuali di "approvazione a maggioranza semplice dei votanti espressa per alzata e seduta..." e di deliberazioni adottate "a scrutinio segreto dal Consiglio Grande e Generale a maggioranza dei Consiglieri votanti".

Ma quando si tratta di questioni che per loro natura coinvolgono direttamente interessi essenziali della Repubblica o i diversi istituti di garanzia dell'assetto democratico, la struttura o i rapporti degli organi dello Stato, allora è necessaria la maggioranza dei "componenti il Consiglio Grande e Generale", che va computata su "58 Consiglieri aventi diritto al voto" dal momento che i Capitani Reggenti "presiedono, senza diritto di voto, il Consiglio Grande e Generale" (artt. 3 e 8 legge costituzionale 16 dicembre 2005 n. 185). In questi casi può essere richiesta o la c.d. *maggioranza assoluta*, corrispondente alla metà più uno dei Consiglieri aventi diritto al voto, oppure la c.d. *maggioranza qualificata* corrispondente ad un numero di Consiglieri ben superiore (così i due terzi, come nel caso nostro). Quindi l'espressione *maggioranza assoluta* (ad esempio, art. 3 commi 8 e 10 della Dichiarazione: "La legge elettorale, adottata a maggioranza assoluta, disciplina l'elezione...", "Sono disciplinate dal Regolamento consigliare, adottato con la maggioranza assoluta

dei suoi componenti...”) sta sempre a significare maggioranza dei Consiglieri aventi diritto di voto (ben distinta dalla maggioranza semplice, rappresentata da metà più uno dei votanti), mentre l’espressione *maggioranza qualificata* indica una maggioranza assoluta “rafforzata” o “aggravata”. In ogni caso, per la validità delle sedute e perciò delle votazioni e delle deliberazioni del Consiglio Grande e Generale, deve essere presente in aula il c.d. numero legale, rappresentato da “trenta Consiglieri compresi i Capitani Reggenti”: così il Regolamento consiliare, all’art. 9, che indica anche talune eccezioni; fra queste, la norma per cui la seduta del Consiglio in cui si procede all’elezione dei Capitani Reggenti è valida con qualsiasi numero di Consiglieri (art. 1 legge costituzionale 16 dicembre 2005 n. 185, art. 1 legge 24 marzo 1945 n. 15).

E’ bene ripetere e sottolineare che ogni intervento popolare è escluso quando il Consiglio abbia deliberato l’approvazione della legge con la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto al voto e quando, al contrario, abbia in qualunque modo respinto la proposta di legge.

4. Quella appena descritta è la procedura di revisione costituzionale introdotta con legge 26 febbraio 2002 n. 36 di modifica della Dichiarazione del 1974.

Infatti: il testo originario della Dichiarazione dedicava al procedimento di revisione una sola espressione di volontà, lapidaria e tassativa (art. 16, comma 1: “Le disposizioni della presente Dichiarazione possono essere oggetto di revisione da parte del Consiglio Grande e Generale solo con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti”); la riforma del 2002 ha introdotto l’art. 3 bis ed ha profondamente modificato l’art. 16 (ora art. 17) della Dichiarazione. In tal modo, per quanto riguarda il procedimento di revisione costituzionale, il testo riformato della costituzione sammarinese contiene due importanti innovazioni:

- 1) l’art. 17 aggiunge alla vecchia procedura di revisione costituzionale (che si svolgeva in ambito esclusivamente parlamentare) il controllo del corpo elettorale, attraverso lo strumento del referendum confermativo obbligatorio, seppur soltanto nel caso di approvazione della nuova normativa costituzionale a maggioranza assoluta ma non qualificata del Consiglio Grande e Generale;
- 2) con l’art. 3 bis si è inteso attribuire il rango di leggi costituzionali alle leggi che attuano i dettami della Dichiarazione; sicché la medesima procedura

aggravata è imposta per l'approvazione tanto delle leggi di riforma quanto delle leggi di attuazione della Dichiarazione.

Si è cercata in tal modo una sostanziale conformità alle regole - riguardanti gli organi e i procedimenti di revisione costituzionale - accolte negli ordinamenti di tradizione liberale: spetta sempre al parlamento il vaglio dell'iniziativa e, soprattutto, la decisione di procedere in concreto alla revisione; il referendum è strumento (eventuale, in quanto obbligatorio soltanto al verificarsi delle condizioni previste) di integrazione della volontà espressa dal parlamento in modo incompleto e insufficiente allo scopo.

5. In effetti, con la riforma del 2002 la normativa sammarinese di revisione costituzionale ha assunto tratti corrispondenti a quelli dell'analogia normativa italiana, con pochi ma non irrilevanti elementi di distinzione.

A mente dell'art. 138 della Costituzione italiana, 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. Non si fa luogo a referendum popolare se la legge è stata approvata da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti. Se approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione, la legge è sottoposta a referendum popolare: ma soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne sia fatta specifica "domanda" (da un quinto dei componenti di una Camera o da cinquecentomila elettori o da cinque Consigli regionali).

I due ordinamenti presentano dunque un tratto comune di grande significato sul piano della valutazione politico-istituzionale del procedimento previsto per la produzione di norme di rilievo costituzionale: nell'uno e nell'altro ordinamento, infatti, non si fa luogo a referendum popolare se la legge sia stata approvata dal parlamento a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

La differenza più marcata sta nel fatto che in Italia, ricorrendo i presupposti e le condizioni per sottoporre la legge a referendum, questo deve pur sempre essere richiesto (fra i soggetti legittimati, cinquecentomila elettori) entro un termine tassativo (tre mesi da un'apposita pubblicazione della legge): sicché una richiesta valida e tempestiva costituisce un ulteriore requisito del referendum e, d'altra parte, la mancanza di un'efficace richiesta

opera una vera e propria sanatoria in quanto conferisce piena validità ad una legge passibile di nullità perché approvata dal parlamento con maggioranza “insufficiente”. Al contrario, la normativa sammarinese non contempla in alcun modo - e non lascia supporre né consente di ricavare in via interpretativa - l’istituto della richiesta necessaria per addivenire al referendum e della conseguente sanatoria nell’eventualità che manchi una formale richiesta di referendum.

La regola imposta nel testo originario della Dichiarazione del 1974 corrisponde a quella vigente in Germania e in Portogallo: tutte le modifiche devono ottenere il consenso di almeno due terzi dei membri delle Camere. Lo stesso avviene in Giappone, ove però all’approvazione del parlamento a maggioranza qualificata deve seguire in ogni caso l’approvazione popolare mediante referendum. Negli Stati Uniti gli emendamenti della costituzione richiedono la concorde volontà del governo e del parlamento, rappresentato dal Congresso (senato e camera dei rappresentanti), con maggioranze che variano dai due terzi ai tre quarti. In Francia è possibile modificare la costituzione con voto a maggioranza semplice di entrambe le Camere ma è indispensabile l’approvazione popolare attraverso referendum: questo può essere evitato soltanto se il parlamento, se del caso nuovamente convocato, approva la riforma con maggioranza dei tre quinti dei voti validi. Secondo un criterio ampiamente discusso in dottrina - al quale si ispirano alcuni Stati, ma ciascuno con modalità particolari e con molti correttivi, come Belgio, Grecia, Danimarca, Norvegia, Svezia - il parlamento può respingere con decisione definitiva una proposta di riforma costituzionale; può al contrario approvarla ma con pronuncia interlocutoria, perché soltanto un parlamento rinnovato, frutto della volontà popolare anche sulla riforma in questione, può approvare in modo conclusivo la progettata riforma costituzionale; senza escludere in taluni casi il concorso dell’approvazione diretta del popolo tramite referendum.

6. A questo punto dell’analisi, almeno uno, fra i molti problemi connessi alla revisione costituzionale, deve essere ricordato: quello dell’esistenza, nell’ordinamento sammarinese, di limiti al potere di revisione. Il problema sta in due domande:

a) ci possono essere sul piano astratto - e, in concreto, ci sono effettivamente - parti essenziali della nostra costituzione che non possono essere cancellate o modificate radicalmente perché caratterizzano in modo decisivo l’ordinamento costituzionale?

b) ci sono norme che espressamente garantiscono il “nucleo essenziale” della costituzione (imponendo così limiti espliciti al potere di revisione), oppure simili norme o quanto meno principi equivalenti si possono individuare all’interno di disposizioni generali, di istituti fondamentali, di principi cardine dell’ordinamento costituzionale sammarinese (dai quali verrebbero limiti impliciti, non meno vincolanti dei limiti espressi)?

Messo così il problema sembra più astratto che reale. Infatti, non sono in alcun modo modificabili in senso restrittivo quelle parti della Dichiarazione che impongono la legittimazione democratica del Consiglio e del governo, quelle che tutelano anche su scala internazionale i diritti *inviolabili* della persona e le garanzie fondamentali di libertà, quelle che rappresentano e al tempo stesso garantiscono le ragioni e i fini costituzionali dello Stato. Per ritenere la sacralità delle norme e dei principi non solo del preambolo, non solo degli articoli 1, 2, 5, 7, ma di quasi tutte le disposizioni generali della Dichiarazione, non c’è bisogno di norme scritte, di espliciti richiami, di limiti formalmente conclamati. Né San Marino ha mai avuto bisogno, come purtroppo è accaduto all’Italia, di dichiarare per legge che la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.

Ma il problema è un altro. Se - come appena detto - l’ordinamento sammarinese contiene in sé e impone limiti al potere di revisione costituzionale; se tali limiti operano non solo per le leggi e le singole norme che modificano il testo della Dichiarazione, ma anche (più realisticamente) per le altre leggi costituzionali (leggi o singole norme di attuazione della Dichiarazione): questo allora vuol dire che il Collegio Garante può essere chiamato a giudicare anche le leggi o le singole norme emanate con la speciale procedura di revisione costituzionale: per verificarne la rispondenza ai principi fondamentali espressi o richiamati dalla Dichiarazione, e quindi per garantire l’eliminazione delle manifestazioni anomale (perciò illegittime) del potere di innovazione costituzionale.

Non sembra irragionevole discutere dell’opportunità di affidare al Collegio Garante - senza limiti particolari - un sindacato che, in certi casi ed in questa materia, può assumere una rilevante valenza politica e incidere profondamente sull’assetto istituzionale dello Stato. Ma è altrettanto ragionevole interpretare questa scelta del legislatore come volontà di rafforzare il ruolo di garanzia assegnato al Collegio Garante con le leggi di riforma del

2002 e 2003; in altre parole, si può ritenere che il controllo di legittimità, riconosciuto al Collegio Garante anche riguardo alle leggi costituzionali, trovi giustificazione nel potere di condizionare e all'occorrenza modificare lo stato della legislazione, attribuito al Collegio sulla base del principio di difesa della democrazia attraverso la difesa della costituzione.

Sta di fatto, comunque, che le norme che indicano e delimitano la competenza del Collegio Garante nel giudizio di legittimità costituzionale di vecchie e nuove leggi (testo riformato della Dichiarazione e legge qualificata 25 aprile 2003 n. 55 sul Collegio) non distinguono in alcun modo fra leggi ordinarie e leggi costituzionali. La mancanza di una espressa norma di esclusione può essere interpretata soltanto come conferma della competenza del Collegio in materia: né alcuna seppur indiretta efficacia in contrario va riconosciuta alla disposizione del primo comma del citato art. 17 della Dichiarazione.

Con gli stessi criteri si deve ritenere che, in mancanza di norme particolari, la verifica di legittimità costituzionale si debba svolgere con la procedura e nei modi consueti (sindacato diretto o sindacato in via incidentale, ecc.) e dar luogo alle decisioni e agli effetti ordinari, secondo l'art. 16 della Dichiarazione, nel testo introdotto con l'art. 7 della legge 26 febbraio 2002 n. 36, e secondo gli artt. 11-14 della legge qualificata 25 aprile 2003 n. 55 sul Collegio Garante.

Il discorso potrebbe mutare, e la conclusione essere in tutto o in parte diversa, di fronte all'attività legislativa di un parlamento investito, oltre che del normale potere di revisione costituzionale, di un vero e proprio ed effettivo potere costituente. Questo di norma deriva da atti ed è regolato da canoni e criteri tanto giuridici quanto politici, che ne stabiliscono e all'occorrenza ne limitano l'ambito d'applicazione e la capacità di esprimere una carta costituzionale profondamente riformata, in sostanza una "nuova costituzione".

7. Le cose dette fin qui consentono ancora una riflessione; questa richiede una particolare, brevissima sintesi:

Nella procedura aggravata prevista dall'ordinamento sammarinese per l'efficace formazione di leggi d'indole costituzionale, quando ricorrono i presupposti e si verificano le condizioni imposte dalla Dichiarazione (appro-

vazione certa della legge da parte del Consiglio Grande e Generale ma non con la maggioranza qualificata richiesta), è previsto il ricorso al referendum popolare confermativo; all'indizione del referendum provvedono i Capitani Reggenti d'ufficio, senza necessità di consenso da parte del Congresso di Stato, di osservanza della procedura referendaria ordinaria, di dichiarazione di ammissibilità del referendum da parte del Collegio Garante, di convalida (da parte del Consiglio Grande e Generale) del decreto di indizione della consultazione popolare.

Per un'analisi approfondita degli argomenti trattati in questo scritto valgono due esemplari sentenze del Collegio Garante, relatore e redattore in entrambi i casi il prof. Augusto Barbera: sul tema specifico, sentenza n.1 del 2005; sui referendum in generale, sentenza n.1 del 2006 - in "Giurisprudenza sammarinese del Collegio Garante", 2008, p. 150 e p. 182. Merita speciale attenzione lo scritto dello stesso prof. Barbera apparso in questa rivista, anno 2011, p. 47. Con la ricordata sentenza n. 1 del 2006 il Collegio ha affermato in particolare che "le disposizioni degli artt. 3 bis e 17 della Dichiarazione hanno indubbiamente introdotto un nuovo tipo di referendum, che possiamo definire necessario, riferito alle sole leggi costituzionali che non abbiano raggiunto in Consiglio Grande e Generale la maggioranza dei due terzi".

Il sistema sammarinese di revisione costituzionale induce a riflettere con particolare interesse sul significato che, nell'ambito degli studi in materia istituzionale, si può attribuire alla speciale e peculiare figura di referendum confermativo necessario (o obbligatorio) oggetto di queste note.

Si può dire con ragione che l'esito favorevole del referendum confermativo provvede ad integrare l'insufficiente approvazione parlamentare; quindi che la nuova legge costituzionale viene a giuridica esistenza a seguito di un procedimento legislativo complesso, di cui sono elementi essenziali sia l'approvazione da parte del Consiglio (seppur a maggioranza inadeguata) sia l'approvazione in sede di consultazione popolare. Si può dire inoltre che, sulla base dei risultati dell'iter consiliare, si viene formando in capo ad ogni elettore il diritto di esprimere il proprio giudizio sul progetto di legge in questione; per garantire il concreto esercizio di questo diritto, l'ordinamento rende obbligatorie le iniziative necessarie all'effettiva e sollecita manifestazione della volontà popolare; e con ciò rende necessario, quindi immediatamente obbligatorio, il referendum.

Questa opinione (non da tutti condivisa) trae motivo da alcuni aspetti particolari della normativa. L'indizione del referendum è prescritta diretta-

mente dalla Dichiarazione come conseguenza necessaria e ineludibile di determinate circostanze; la stessa Dichiarazione impone ai Capitani Reggenti l'obbligo di indire senz'altro la consultazione popolare, e a tale scopo attribuisce ad Essi titolo a provvedere in modo autonomo, valendosi delle Loro facoltà, senza necessità di assenso del Congresso di Stato, di giudizio di ammissibilità del referendum da parte del Collegio Garante, di ratifica del Consiglio Grande e Generale. I Capitani Reggenti sono tenuti a far sì che il referendum si svolga entro il termine tassativo di 90 giorni dal voto consiliare: regola del tutto particolare, in deroga alla procedura referendaria ordinaria che (legge 28 novembre 1994 n. 101) fa decorrere il termine per lo svolgimento del referendum "dalla data di indizione del referendum stesso". Queste misure costituiscono chiaramente la base di un diritto dei cittadini (il diritto di esprimere la propria volontà in merito) e ne tutelano e garantiscono l'esercizio quale manifestazione diretta della sovranità popolare.

Si può aggiungere questo. Con tutta evidenza il legislatore sammarinese ha tenuto presente la normativa italiana. Perciò la mancata previsione della necessità di una "domanda di referendum" - e della conseguente possibilità di sanatoria in assenza di tale domanda - corrisponde alla precisa volontà del legislatore sammarinese di rendere obbligatorio il ricorso al referendum quando, nel processo di formazione di norme costituzionali, il ruolo primario assegnato al parlamento non giunge a produrre quel risultato nettamente positivo (approvazione da parte dei due terzi del Consiglio Grande e Generale) che consente alla legge di venire subito a compiuta esistenza quale norma innovativa dell'ordinamento costituzionale.

Se il referendum non dà conferma della legge, la legge, per quanto approvata dal parlamento, non viene ad esistere. Questo è il momento di maggiore espansione del ruolo della volontà popolare nel processo di produzione di norme costituzionali.

Tutto ciò porta ad escludere che - dopo aver approvato la legge a maggioranza assoluta, mancando però la maggioranza qualificata - il Consiglio Grande e Generale abbia facoltà di togliere efficacia al voto espresso, per ripetere semplicemente la votazione o per mettere di nuovo in discussione la legge o per riproporre in seguito lo stesso o analogo progetto di legge, espropriando l'elettorato del diritto di esprimersi: in realtà il voto consiliare favorevole ma insufficiente ha sottratto al Consiglio il progetto di legge

costituzionale ed ha immediatamente instaurato la competenza esclusiva e suppletiva del corpo elettorale. In altre parole, a questo punto non il parlamento ma soltanto il corpo elettorale può dare spirito al progetto o affossarlo definitivamente.

8. Per concludere. Con una certa approssimazione si può dire che la legge 26 febbraio 2002 n. 36, pur modificando sensibilmente la procedura aggravata di revisione costituzionale prevista dal testo originario della Dichiarazione, ha conservato al parlamento, in via pressoché esclusiva, il potere di riforma o integrazione del tessuto costituzionale. Infatti, in questa materia: nessuna innovazione normativa può aver luogo senza l'esame diretto e l'assenso parlamentare; è escluso il ricorso in via restrittiva al referendum abrogativo e a quello propositivo o d'indirizzo; ove si raggiunga la maggioranza dei due terzi, è impedito il ricorso al referendum confermativo obbligatorio e, inoltre, al referendum confermativo ordinario previsto dalla legge 28 novembre 1994 n. 101. Di qui il ruolo primario del parlamento nel processo di riforma costituzionale e, in generale, nella formazione di norme di rango costituzionale.

In realtà il sistema approntato dal legislatore sammarinese ha una sua logica ben ponderata. Valgano al riguardo poche osservazioni.

La regola principale (per cui le leggi in materia costituzionale sono approvate dal Consiglio Grande e Generale col voto favorevole dei due terzi dei suoi membri; se viene raggiunta questa maggioranza non vi è obbligo né alcuna possibilità di referendum confermativo) riconosce alla sovranità del parlamento la facoltà di introdurre, senza concorso di altri organismi, la nuova norma; e di regolare l'efficacia di questa e di ogni altra norma costituzionale nel tempo (potere di riforma e di abrogazione).

Il numero particolarmente elevato di Consiglieri necessari per raggiungere il *quorum deliberativo* - e così approvare la nuova legge senza interposizione d'altri fatti o persone - richiede un consenso che va al di là delle mutevoli maggioranze di governo e consente alla minoranza parlamentare di assumere una funzione che può essere determinante per il corretto svolgimento della vita democratica e in definitiva per l'equilibrio politico-istituzionale della Repubblica.

Alla partecipazione diretta del popolo - alla sovranità del popolo rappresentato dal corpo elettorale - il legislatore riserva un ruolo di integrazione

della volontà del parlamento, quando questa si sia espressa positivamente ma in maniera (non è soltanto questione di numeri) ritenuta non adeguata e insufficiente, stante il rilievo costituzionale del progetto di legge in questione. Il procedimento legislativo diviene, in questo caso, un procedimento complesso in quanto sulla volontà espressa dal parlamento si innesta, ad integrazione della stessa, l'espressione della volontà popolare; l'elettorato viene investito di un ruolo che a questo punto deve essere considerato essenziale quanto il ruolo svolto dal parlamento, quindi gli viene attribuito un potere di natura costituzionale che non gli può essere in alcun modo sottratto (di qui l'obbligatorietà degli atti intermedi necessari).

Questo sistema sembra realizzare il *principio di democrazia*, secondo il quale il potere dello Stato si basa sulla sovranità del popolo e del parlamento. L'antica regola che sta alla base dell'ordinamento istituzionale sammarinese - *nel Consiglio Grande e Generale chiamato dei Sessanta ogni suprema autorità, potestà e imperio, per volontà di tutto il popolo adunato nell'Arringo* - vive e si rinnova nel principio cardine della Dichiarazione: *la sovranità della Repubblica risiede nel popolo che la esercita nelle forme della democrazia rappresentativa e mediante gli istituti di democrazia diretta.*