

LA REVISIONE CONDIVISA DELLA COSTITUZIONE

di Giuseppe Lauricella *
(2 settembre 2011)

Sommario. 1. *Premessa.* 2. *Il valore della rigidità.* 3. *La legge di revisione e la legge costituzionale.* 4. *La revisione e i suoi limiti.* 5. *La crisi dell'ispirazione "convenzionale".* 6. *Le possibili soluzioni.* 6.1. *La modifica del procedimento di revisione e le due fonti costituzionali.* 6.2. *I "valori supremi" quali limiti espressi.* 7. *Conclusione: la rigidità per l'identità democratica.*

1. *Premessa.* L'esperienza dell'ultimo decennio ha condotto tutte le forze politiche, presenti e non presenti in Parlamento, ad una conclusione condivisa sulla opportunità di approvare le leggi di modifica della Costituzione con una maggioranza che vada oltre quella che corrisponde alla componente parlamentare che sostiene il governo.

La modifica del Titolo V della Costituzione (L. cost. 1/1999 e L. cost. 3/2001) da parte della maggioranza di centro-sinistra e la modifica di molte parti della Costituzione operata dalla maggioranza di centro-destra (nel 2005), poi non approvata dal conseguente *referendum* costituzionale (nel 2006), hanno rivelato la inopportunità del metodo assunto, sebbene legittimo sotto il profilo costituzionale, determinando, in ogni caso, la continua critica delle componenti minoritarie o di opposizione, pronte a rivedere le modifiche apportate quando fossero divenute maggioranza e forze di governo.

Una condizione, dunque, di permanente incertezza in ordine alla stabilità delle regole costituzionali che, in linea di principio, dovrebbero invece assumere quel carattere di certezza e di stabilità necessario per non considerare precario ogni nuovo principio e temporanea ogni nuova norma assunta, mantenendo nello stesso limbo le conseguenti discipline di attuazione.

2. *Il valore della rigidità.* La rigidità della Costituzione rappresenta uno degli strumenti fondamentali che hanno caratterizzato e caratterizzano gli Stati di democrazia classica, dove il principio della maggioranza deve essere contemperato con il principio della tutela del diritto delle minoranze, proprio per garantire a tutti (maggioranza e minoranza) e sempre (quando si fa parte della maggioranza e quando si è all'opposizione) la tutela e la garanzia delle regole fondamentali sancite nella Carta fondamentale.

Per tale ragione, ogni modifica deve essere condivisa e non lasciata alla scelta unilaterale della maggioranza del momento.

Il meccanismo previsto nel vigente testo dell'art. 138 della Costituzione aveva una sua *ratio* in un sistema politico e costituzionale proveniente dall'esperienza dittatoriale, con una Costituzione che nasceva in modo convenzionale e quindi, per definizione, condivisa da tutte le forze politiche che avevano come unico e comune interesse la creazione di uno Stato

democratico, che fondasse la sua crescita sui principi di libertà, di uguaglianza, di solidarietà.

Un sistema che assumeva la proporzionalità come criterio necessario su cui avrebbero dovuto basarsi tutte le scelte e le decisioni fondamentali, dai principi costituzionali alle regole della convivenza civile, economica e sociale, attraverso la partecipazione di tutti, anche delle parti minoritarie.

In questo quadro le regole fondamentali non venivano mai messe in discussione, né veniva mai immaginato un uso strumentale e di parte della revisione costituzionale.

Il passaggio dal principio proporzionale al sistema maggioritario, attraverso l'affermazione del bipolarismo, ha, sostanzialmente, alterato l'idea stessa di revisione. Rimasto immutato sotto il profilo procedurale, il modello non si rivela più adeguato a garantire quella condivisione che aveva rappresentato il fulcro dell'ispirazione del Costituente¹.

Peraltro, siamo di fronte ad un bipolarismo immaturo, che non riesce a svilupparsi in una normale contrapposizione tra programmi politici, consapevole della logica dell'alternanza, ma finisce sempre con l'assumere i caratteri dello scontro tra fazioni, le quali, per assicurare la propria sopravvivenza, sono pronte a sacrificare i principi e le regole fondamentali, senza che ciò riguardi l'interesse generale, condiviso.

Nelle c.d. "democrazie mature" la procedura di revisione delle Costituzioni è senz'altro, più difficile: nel sistema tedesco come in quello statunitense, per citare i più noti, è impossibile modificare una norma costituzionale se non con il consenso e la condivisione delle minoranze e degli organi di rappresentanza degli Stati membri.

3. *La legge di revisione e la legge costituzionale.* Fin dalla elaborazione della Costituzione, l'idea di affidare ad un procedimento *ad hoc* la formazione delle leggi di revisione e delle altre leggi costituzionali ha costituito già motivo di discussione².

Non tanto nella scelta di un procedimento c.d. "aggravato", quanto nella possibilità di differenziare nel *nomen iuris* e nella natura le due tipologie di leggi. Prevedendo, così, la legge di revisione, da una parte, quale atto destinato a modificare materialmente il testo della Costituzione, e, dall'altra, le altre leggi costituzionali, chiamate a svolgere una funzione integrativa della Costituzione (sulla base di una riserva fissata dalla stessa Costituzione), a disciplinare certe fattispecie di particolare rilievo alle quali il legislatore

¹ Cfr., ZANON, *Il lascito del 25 e 26 giugno: perché modificare l'art. 138 cost.?*, in *Forum di Quad. cost.*, 2006, il quale sottolinea, appunto, che "le origini – non certo ingiustificate – di questa proposta risalgono ai primi anni '90, all'indomani della modifica della legge elettorale in senso maggioritario. Fu rilevato allora che garanzie della rigidità costituzionale pensate per un'epoca proporzionalistica (...) rischiavano di non essere più efficaci in un sistema politico nel quale le maggioranze politiche in Parlamento avrebbero potuto disporre del potere di modificare la Costituzione".

² KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 1984, p. 106 (traduzione di R. Treves, 1952), sostiene che "la Costituzione deve prescrivere necessariamente per la propria modificazione o abrogazione un procedimento più difficile, diverso dal procedimento legislativo ordinario; deve esserci necessariamente accanto alla forma legale una specifica forma costituzionale".

intende attribuire una maggiore forza adottandole con una fonte di rango costituzionale, o ad offrire un grado di tutela maggiore a certe materie o atti (come gli Statuti speciali delle Regioni ad autonomia differenziata), come stabilito, per esempio, dall'art. 116 della Costituzione.

Un'autorevole dottrina, al riguardo, si è sempre mostrata favorevole alla differenziazione tra le due tipologie di legge di rango costituzionale, rilevando che gli argomenti critici non si rivelano né convincenti né sufficienti³.

Se l'ostacolo alla distinzione è il *nomen iuris* o la numerazione o, ancora, il procedimento, non sembra insormontabile. Basterebbe, infatti, il dato contenutistico delle leggi di cui si discute per giungere a condividere la posizione favorevole alla loro distinzione.

Ma v'è di più. La stessa dottrina favorevole sottolinea che, anche sul piano dell'esperienza e dell'applicazione, le leggi di revisione sono sempre differenti dalle altre leggi costituzionali. Ciò perché – per fare un esempio – quando si modifica uno Statuto speciale regionale o quando si ricorre al procedimento di cui all'art. 132 della Costituzione, non siamo di fronte ad atti che modificano la Costituzione.

Invero, come rilevato dalla dottrina contraria, la creazione o la fusione di Regioni provoca la modifica dell'art. 131, poiché varia l'elenco delle Regioni. Ma, a tale assunto si può obiettare che tale modifica, oltre a limitarsi a “registrare” la creazione, la soppressione o la fusione di Regioni, nei fatti non determina la revisione della norma perché non incide – in generale - sul principio costitutivo delle Regioni, proprio dell'art. 131 della Costituzione.

D'altra parte, è la stessa dottrina discorde rispetto alla differenziazione tra le due fonti costituzionali che finisce con l'ammettere che la “fungibilità” tra l'uno e l'altro atto è spesso problematica⁴.

Infatti, la dottrina – qui richiamata – favorevole alla distinzione, rileva come l'opposta dottrina (peraltro, dominante) si riveli, alla fine, “contraddetta dalla (stessa interpretazione della) prassi”.

La questione si basa sull'assunto che, secondo i sostenitori della indistinzione, le leggi costituzionali hanno la capacità di modificare in ogni caso la Costituzione, trasformandosi, di fatto, in leggi di revisione. Dunque, una fungibilità che non viene meno.

Ma se si osservano alcuni casi specifici, entrambe le posizioni (sia a favore, che contro) finiscono con il riconoscere che la indifferenziabilità non può essere affermata in assoluto.

Conseguentemente e di contro, deve ammettersi la differenziazione.

Così avviene, infatti, in ordine alla legge costituzionale n. 1/53, la quale non modifica l'art. 137 della Costituzione; allo stesso modo con riguardo al caso dell'art. 132 della Costituzione, la cui legge costituzionale (rinforzata) non modifica la Costituzione ma si limita indirettamente a determinare un adeguamento dell'elenco delle Regioni di cui all'art. 131 della Costituzione. Peraltro, come afferma la stessa dottrina che ne riconosce la differenza, “si

³ Cfr., MODUGNO, *Revisione costituzionale*, in *Diz. Dir. Pubbl.*, Vol. V, Milano, 2006, p. 5184 e ss.

⁴ Cfr., CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, Padova, 1978, p. 77, in particolare quando fa riferimento alla “riserva di cui all'art. 116 Cost.”, in ordine alla quale afferma che “qui, dunque, la perfetta fungibilità tra leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale si fa problematica, diremmo anzi che sembra da escludersi senz'altro”.

tratta di un'ipotesi particolare (e circoscritta alla modifica consequenziale del solo elenco), ma la capacità di revisione di questa legge costituzionale risulta senza dubbio "condizionata" da limiti di contenuto che la rendono più atto a competenza delimitata (come qualsiasi "altra" legge costituzionale) che legge di revisione"⁵.

Inoltre, è inequivocabile la differenziazione nel caso della adozione o della modifica degli Statuti speciali delle Regioni ad autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116 della Costituzione. Ma qui, anche i più irriducibili sostenitori della "indistinzione" si vedono costretti ad ammetterne la differenza, soprattutto perché – come affermava lo stesso Crisafulli – la legge costituzionale che adotta o modifica uno Statuto speciale "si esprime con un atto che ha un suo nome ("statuto)", appunto⁶.

Ecco, basterebbe già tale "ammissione" per poter affermare che la differenziazione può sussistere. Questo, allora, nega l'assolutezza della tesi *a contrario*: o non esiste mai, oppure, anche se si dimostra per una volta o per un caso – ma, in effetti, non è uno -, non si può non ammettere.

Peraltro, anche il titolo dell'art. 138 della Costituzione induce alla distinzione: "Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali". Per non dire dell'*incipit* dello stesso articolo, che recita "le leggi di revisione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera (...)"⁷.

Se i due tipi di legge non fossero distinti, il Costituente avrebbe potuto formulare diversamente la disposizione stessa, prevedendo, per esempio, che la Costituzione può essere modificata o integrata con una legge costituzionale adottata da ciascuna Camera (...).

Ma se così fosse stato, sarebbe rimasta la lacuna nei confronti di altre materie (come nel caso degli Statuti speciali delle Regioni), che, appunto, non modificano né integrano la Costituzione, ma godono, comunque, della garanzia e della tutela riservata alle fonti di rango costituzionale.

Se, dunque, il Costituente ha voluto espressamente prevedere "le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali" sembra sia per una deliberata esigenza diversificatoria, pur adottando lo stesso procedimento di formazione⁸.

⁵ MODUGNO, *Revisione costituzionale*, cit., p. 5191.

⁶ Così, CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, cit., che sottolinea come "qui, non soltanto la competenza della legge costituzionale è nettamente circoscritta, nell'oggetto e nel fine, ma per di più, e differenza che negli altri casi di riserva di legge costituzionale, si esprime altresì in un atto che un suo nome ("statuto)", dal quale pertanto, - pur entro la forma comune delle leggi costituzionali – risulta, anche esteriormente, individuata".

⁷ MODUGNO, *Revisione costituzionale*, cit., p. 5191, criticamente nei riguardi della tesi di Crisafulli (*Lezioni*, cit., p. 76), rileva: "e se è vero che la "formula iniziale dell'art 138" – che distingue i due tipi di legge costituzionale – "è aperta a varie interpretazioni", non è per niente convincente asserire che lo spunto per una diversificazione "non è stato coltivato neppure dagli stessi costituenti".

⁸ In qualche modo, lo stesso CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 75, sembra non escludere l'idea di una diversa e "possibile" interpretazione dell'art. 138, quando sostiene che "tutto quel che può dirsi al riguardo è che il duplice riferimento a leggi di revisione della Costituzione e ad altre leggi costituzionali avrebbe potuto porsi a fondamento di una separazione di competenze tra le une e le altre, di guisa che una ulteriore disciplina

Peraltro, è la stessa Corte costituzionale che ha sempre evitato di uniformare le due fonti sotto l'unico *nomen* di "legge costituzionale", mantenendone la distinzione – si direbbe – a norma della Costituzione. Per esempio, nella richiamata sentenza n. 1146/88, la Corte costituzionale parla di "alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da *leggi di revisione* o da *altre leggi costituzionali*."

D'altra parte, per superare le eccezioni di quella parte della dottrina che, quale elemento dimostrativo della indistinzione, adduce perfino che i due tipi di legge (di revisione e costituzionali) assumono la stessa denominazione giuridica e seguono una numerazione unitaria e progressiva, diversa soltanto da quella delle leggi ordinarie, una volta accolta la distinzione, dovrebbero essere modificate le norme che tale distinzione non adottano (per esempio, la legge 352/70, l'art. 16 cpv d.P.R. 1092/58), distinguendo *nomen iuris* e numerazione.

4. La revisione della Costituzione e i suoi limiti. Altro aspetto riguarda i limiti alla revisione costituzionale⁹.

differenziata non sarebbe stata costituzionalmente illegittima, in quanto suscettibile di armonizzarsi con una *possibile* interpretazione dell'art. 138". Però, lo stesso A. ritiene che "l'evoluzione del sistema si è andata sempre più delineando nel senso (opposto) che ogni legge costituzionale sia anche (o possa essere), in tutto o in parte, legge di revisione, smontandosi così una precisa linea di confine tra l'una e l'altra ipotesi".

⁹ Sulla revisione costituzionale e sul concetto di "valori" e "principi" supremi, cfr. la letteratura generale. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, 1995; BALDASSARRE, *Il "referendum" costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1995; BARILE, *La revisione della Costituzione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, a cura di P. Calamandrei e A. Levi, II, Firenze, 1950; BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004; BIGNAMI, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Milano, 1997; CERVATI, PANUNZIO, RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino, 2001; CERVATI, *La revisione costituzionale*, in AA.VV., *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1997; CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972; CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971; DE VERGOTTINI, *Referendum e revisione costituzionale: un'analisi comparativa*, in *Giur. Cost.*, 1994; DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in ZAGREBELSKY, PORTINARO, LUTHER, *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996; ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, 1934; ESPOSITO, *Costituzione. Leggi di revisione della costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Carlo Arturo Jemolo*, Milano, 1963, III; FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001; FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, 1998; GROPPI, *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, 2001; LAVAGNA, *Le costituzioni rigide*, Roma, 1964; MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982; MORBIDELLI, *Le dinamiche della costituzione*, in MORBIDELLI, PEGORARO, REPOSO, VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1997; MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale (1952)*, ora in *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, II; PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, 2002; PACE, *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999; PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quad. cost.*, 1992; PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le "modificazioni tacite della costituzione" (1952)*, ora in *Scritti di diritto costituzionale*, I, Torino, 1965; PINELLI, *Costituzione rigida e costituzione flessibile nel pensiero dei costituenti italiani*, in *Iustitia*, 1980 e 1981; PIZZORUSSO, *Art. 138*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1981; RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della costituzione*, Milano, 1953; TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in

Non v'è dubbio che la Corte costituzionale, da quando accanto al limite espresso previsto dall'art. 139 della Costituzione ha affermato (con la sentenza n. 1146/88) l'esistenza di limiti impliciti, ha – come è stato rilevato – anche “rivendicato a sé la competenza a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione e delle altre leggi costituzionali anche rispetto ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale”¹⁰.

In tal modo, non solo le leggi ordinarie ma anche le leggi costituzionali sottostanno alla Costituzione.

Ciò conduce a ritenere, come un'altra autorevole dottrina, che in regime di democrazia “costituzionale” non esiste un sovrano assoluto, svincolato da valori o principi superiori: il fatto che la Corte costituzionale possa annullare una legge che è promanazione dell'organo parlamentare e, dunque, “massima espressione della rappresentanza del popolo sovrano”, dimostra che “nessuno, nemmeno il popolo, è più “sovrano” assoluto, dovendo tutti operare “nei limiti della Costituzione”¹¹.

Quindi, la Costituzione è il parametro assoluto di riferimento, di fronte al quale ogni atto trova la propria legittimazione ma anche il proprio limite, direttamente (nella legittimità costituzionale o nel conflitto di attribuzione) o indirettamente (come l'atto amministrativo – *per relationem* – secondo il principio di legalità).

Non solo. Neanche il popolo è “sovrano” in assoluto: anche la sovranità popolare si ferma laddove incontra i “limiti della Costituzione”, come stabilisce il comma 2 dell'art. 1 della Carta fondamentale.

Dunque, la forma repubblicana e i principi che contengono i valori supremi su cui si fonda la Costituzione sono limiti “assoluti”, non solo perché, al pari delle altre norme costituzionali, non sono superabili da fonti di grado inferiore, ma, addirittura, non possono essere eliminati, a meno che non si voglia cambiare l'ordinamento democratico con un altro¹².

Comm. Cost. Branca, Bologna-Roma, 1995; VIVIANI SCHLEIN, *Rigidità costituzionale. limiti e variazioni*, Torino, 1997; ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1985; ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale (1986)*, ora in ZAGREBELSKY, PORTINARO, LUTHER, *Il futuro della costituzione*, Torino, 1996.

¹⁰ MODUGNO, *Revisione costituzionale*, cit., p. 5196. Sui limiti alla revisione, va ricordata la contrapposizione del Crisafulli nei confronti del Ross, in ordini ai c.d. “limiti logici”. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 101-102, individua i “limiti “logici” - nel senso di *logicamente necessari* - in contrapposto ai limiti “taciti”, che sono pur sempre positivamente prescritti, anche se in forma implicita (e perciò potrebbero anche non esserci)”. Per Crisafulli, la concezione del Ross indurrebbe a ritenere quale limite logico assoluto le norme sulla revisione costituzionale, che rappresenterebbero la “costituzione alla seconda potenza” e, di conseguenza, renderebbe impossibile, quindi nel nostro caso, modificare la “procedura di revisione costituzionale prevista dall'art. 138 della nostra costituzione”. Ma se così fosse – replica il Crisafulli – “negli ordinamenti a costituzione flessibile, dove la revisione costituzionale si confonde con la legislazione ordinaria, legalmente immutabili dovrebbero dirsi – contro esperienza storica e contro comune senso giuridico – le norme disciplinanti il procedimento legislativo”. Vedi su ROSS, *Theorie der Rechtsquellen*, Leipzig u. Wien, 1928, Cap. XVI, e, inoltre, *Diritto e giustizia* (Tradotto nel 1958 a cura di G. Gavazzi), Torino, 1965.

¹¹ In tal senso, ONIDA, *Costituzione italiana*, in *Diz. dir. pubbl.*, Vol. II, Milano, 2006, p. 1668.

Il potere di revisione, sancito e regolato nella Sezione II del Titolo VI della Costituzione, è consentito nei confronti di ogni norma o parte della Costituzione, tranne che in ordine alla forma repubblicana (idealmente e sostanzialmente legata al principio democratico, con tutte le conseguenti garanzie e tutele con riguardo all'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali) e – come dice la Corte costituzionale – a quei principi che rappresentano e garantiscono i valori supremi che connotano la Costituzione stessa¹³.

Va condivisa, infatti, certa dottrina, quando sostiene che se è possibile ammettere un processo di revisione anche “globale” (nel senso di molte parti della Costituzione), non è, invece, ammissibile una revisione “integrale” (ovvero totale), dato che, in tal modo, si realizzerebbe “la sostituzione di una Costituzione con un'altra: “revisioni “integrali”, che riguardino, *en bloc*, l'intero testo della Costituzione”¹⁴.

Anche in tali circostanze, occorrerebbe comprendere se la nuova Costituzione mantenga il carattere democratico, o no. Infatti, se la revisione è “integrale”, ovvero interamente sostitutiva, non ci si trova di fronte ad una revisione ma al cambiamento del regime, che supera o, addirittura, nega il principio democratico. Se, al contrario, si realizza una modifica puntuale e specifica o, finanche, “globale” (*alias*, organica), siamo al cospetto di una modifica che, comunque, non tocca i valori supremi che caratterizzano una Costituzione democratica¹⁵.

¹² ONIDA, *Costituzione italiana*, cit., p. 1668, sottolinea come “lo stesso potere di revisione incontra dei limiti “assoluti”, non potendo coinvolgere la forma repubblicana dello stato (art. 138) né, secondo la giurisprudenza, i principi supremi dell'ordinamento costituzionale e il nucleo essenziale dei diritti inviolabili da esso garantiti”.

¹³ Secondo MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., p. 14, “un mutamento totale, se fa venir meno anche il nucleo centrale caratterizzante una costituzione storica, non può ricollegarsi a questa, non essendo sufficiente all'uopo che esso abbia luogo secondo le forme predeterminate da essa. L'esperienza storica comprova l'esattezza di quanto si afferma e mostra come le revisioni totali siano state sempre rivoluzioni”. In tal senso anche KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, cit., p. 99, che sulla “rottura” del sistema costituzionale ritiene che “il significato della norma fondamentale è specialmente chiaro nei casi in cui un ordinamento giuridico non viene mutato per via legale, ma viene sostituito con un ordinamento nuovo per mezzo di una rivoluzione”. Solo in quel caso può mutare la norma fondamentale (*Grundnorm*).

¹⁴ Sul concetto di revisione “globale” distinta dalla revisione “integrale”, cfr. Modugno, *Revisione costituzionale*, cit., p. 5194-5195. Vedi anche PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in AA.VV., CERVATI, PANUNZIO, RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001, p. 140, il quale – come ricorda Modugno – parla di riforme “organiche”, nel senso di “globali”, ritenute dai due Autori come legittime, in quanto non “integrali” e, dunque, rispettose dei principi e valori fondamentali di una vigente costituzione.

¹⁵ Contrario alle riforme “organiche” e a favore delle sole riforme c.d. “puntuali” (nel senso di specifiche), in quanto ritenute le uniche ammissibili, PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto vincoli legislativi*, II ed., Padova, 2002, p. 6 e ss.. PANUNZIO, sopra cit., p. 140, ritiene, al contrario, che “vi sono riforme che debbono essere organiche e non puntuali”.

Per esempio, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 2/2004, ha ritenuto di affermare che la forma di governo parlamentare “non sembra costituire, in quanto tale, un principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale”¹⁶. Pertanto, anche una riforma di tale rilievo non sarebbe – come si direbbe – “integrale” ma “globale” (o “organica”).

D'altra parte, la modifica del Titolo V della Costituzione (leggi costituzionali n. 1/1999 e 3/2001) rappresenta una revisione organica che ha profondamente innovato il rapporto Stato-Regioni-enti locali, senza, per questo, stravolgere o violare i principi e i valori portanti della Costituzione.

Di diversa indole è stata la revisione operata nel 2005, poi, non approvata dalla consultazione popolare del 2006.

Una riforma che potremmo definire “pluriorganica”, atteso che incideva sulla forma di governo, sulla struttura e le competenze delle due Camere, sulla Corte costituzionale, sulle Regioni, sul *referendum* costituzionale, nonché su altri aspetti specifici, pur sempre rimanendo nell'alveo dei principi democratici.

Oppure, le leggi di revisione costituzionale che dal 1963 al 2006 hanno modificato la Costituzione con specifiche modifiche, senza intaccare valori e principi fondamentali.

Pertanto, come sostiene la dottrina qui più volte citata, “le riforme “globali” sembrano, dunque, ammissibili a condizione che siano rispettati i principi supremi della nostra Costituzione”¹⁷.

5. *La crisi dell'ispirazione “convenzionale”*. Allora, al di là della qualificazione o dell'estensione dell'intento “revisionistico”, non v'è dubbio che ormai da troppo tempo assistiamo a modifiche o a tentativi di revisione costituzionale che non sempre sono sostenuti o ispirati dall'interesse di migliorare oggettivamente il testo costituzionale, ma, specie negli ultimi anni, si sono succedute proposte di revisione, anche di singoli parlamentari, che non sembrano finalizzate all'interesse generale ma all'interesse di parte.

Fenomeno questo che si è, in modo preoccupante, accentuato con il modello bipolare della rappresentanza parlamentare, che ha esasperato la contrapposizione, concepita ormai come contesa tra vincitori e vinti, dove i vincitori ritengono che la sovranità del popolo che essi rappresentano li legittimi a plasmare anche la Costituzione secondo le “esigenze” di parte e contingenti¹⁸.

Non si può, dunque, non condividere quella dottrina che, poco prima dello svolgimento del *referendum* costituzionale del 2006, denunciava come “si è andati scivolando così pericolosamente verso l'idea che la maggioranza che si forma con le elezioni politiche abbia il diritto e quasi il dovere di portare avanti, secondo il proprio programma, progetti, anche non condivisi, di

¹⁶ Sulla immodificabilità del “fine politico fondamentale”, della forma di Stato e di governo, così come dei “diritti fondamentali”, cfr., in partic., MORTATI, *Costituzione (dottrine generali e Costituzione della Repubblica)*, in *Enc. Dir.*, Vol XI, 1962; SCHMITT, *Verfassungslehre*, München-Leipzig, 1928, Absh. I.

¹⁷ MODUGNO, *Revisione costituzionale*, cit., p. 5195.

¹⁸ Cfr., in tal senso, ZANON, *Il lascito del 25 e 26 giugno: perché modificare l'art. 138 Cost.?*, cit..

riforma costituzionale: col rischio di offuscare così il ruolo di unità e di stabilità proprio della Costituzione, di ottundere il “patriottismo costituzionale” che fa di essa un fattore rilevante di consenso e di solidarietà sociale, e di prestare il fianco a operazioni riformistiche non sufficientemente meditate indotte dai rapporti politici fra partiti”¹⁹.

È per tali ragioni, che riteniamo, probabilmente, giunto il momento di rinforzare la rigidità e, con essa, l’esigenza della condivisione delle riforme che interessano la Costituzione, in cui risiedono le regole fondamentali per tutti e in qualsiasi posizione si trovino.

Pertanto, potremmo sommessamente ritenere che, non solo per ragioni di comodità classificatoria, ma anche, forse, per garantire una maggiore forza all’atto di rango costituzionale che intenda modificare la Costituzione, soprattutto nel momento in cui si assiste ad un uso strumentale e di parte delle proposte di modifica, non sarebbe irragionevole cominciare a riflettere sulla opportunità di stabilire una diversa “identità” giuridica alle due fonti, anche attraverso la diversificazione del procedimento di approvazione e non solo del contenuto.

6. *Le possibili soluzioni.* Proviamo, allora, a delineare un’idea di modifica della Costituzione.

Oltre a proporre la modifica del procedimento di formazione della legge di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali, sembra opportuno estendere il limite espresso previsto dall’art. 139 della Costituzione anche a quei principi che la Corte costituzionale ha individuato quali limiti impliciti alla revisione, in quanto appartenenti “all’essenza dei valori supremi su cui si fonda la Costituzione italiana” (sentenza n. 1146/88)²⁰.

Modifica, quest’ultima, che rimane nel solco della affermazione della rigidità, che, come si affermò anche in sede costituente e al di là delle posizioni assunte, non significa immodificabilità, ma inviolabilità, ovvero ineliminabilità di principi e diritti che costituiscono, appunto, i “valori supremi” su cui si fonda la nostra Carta costituzionale e che non possono essere eliminati neppure con una legge di revisione costituzionale.

Un principio affermato dalla Corte costituzionale e confermato definitivamente dalla stessa giurisprudenza costituzionale, che, oggi, si ritiene opportuno prevedere espressamente nella Costituzione.

Per le superiori ragioni, si potrebbe proporre di modificare gli articoli 138 e 139 della Costituzione.

¹⁹ ONIDA, *Costituzione italiana*, cit., p. 1662.

²⁰ Nella famosa sentenza n. 1146 del 1988, la Corte costituzionale, dopo avere affermato che “la Costituzione italiana 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”, esplicitamente rileva che “tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all’essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”.

6.1. *La modifica del procedimento e la distinzione delle fonti costituzionali.*
In ordine all'articolo 138, pur mantenendo il criterio della doppia lettura, che continua a caratterizzare il procedimento di formazione delle fonti di rango costituzionale, si ritiene opportuno distinguere la legge di revisione costituzionale dalle altre leggi costituzionali, atteso che queste ultime continuerebbero a mantenere la vigente struttura normativa.

In tal senso, è la legge di revisione costituzionale che troverebbe una diversa disciplina sia in ordine al *quorum* di approvazione in sede parlamentare, sia con riguardo alla legittimazione a richiedere l'eventuale *referendum* costituzionale e, infine, in relazione al *quorum* richiesto per l'approvazione quando tale legge viene sottoposta a *referendum*.

Pertanto, per l'approvazione della legge di revisione costituzionale, proprio in coerenza con l'esigenza di rafforzare il carattere rigido della nostra Costituzione, si potrebbe prevedere che nella seconda votazione la legge venga approvata da ciascuna Camera a maggioranza di due terzi dei componenti, eliminando la possibilità di approvazione del testo di revisione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. In tal modo, si eleverebbe il *quorum* rispetto alla procedura vigente, "imponendo" una larga condivisione della modifica costituzionale.

Per non far venir meno la partecipazione popolare – atteso che il procedimento adotterebbe un unico percorso –, verrebbe mantenuta la facoltà degli elettori di richiedere il *referendum*, elevandone, però, il numero dei sottoscrittori ad un milione, atteso che il disegno di legge avrebbe già ottenuto l'approvazione di due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Una partecipazione, che rimarrebbe sempre quale fase "eventuale" del procedimento di approvazione, che si ritiene opportuna anche per la comprensibile e riscontrata volubilità di una parte consistente dell'elettorato, che non si avvertiva in sede costituente né durante la c.d. "prima Repubblica", quando ancora le ideologie e le componenti politiche potevano godere di una forte stabilità e identità dell'elettorato.

Inoltre, la modifica che qui si propone potrebbe prevedere che la legge di revisione costituzionale sottoposta a *referendum* popolare non è approvata se non ottiene il consenso della maggioranza dei voti validi, ma introducendo, per mutuazione dalla procedura referendaria ex art. 75 della Costituzione, una soglia di partecipazione popolare che si ritiene opportuna rispetto alla rilevanza dell'oggetto della revisione. Un *quorum*, dunque, che si aggiungerebbe all'unico (*quorum*) richiesto per il *referendum* relativo alle altre leggi costituzionali, anche per non sminuire il significato del *quorum* di due terzi, l'unico previsto per l'approvazione parlamentare, pur mantenendo la possibilità di verificare la rispondenza della volontà parlamentare con la volontà popolare. Modifica che, conseguentemente, richiederebbe un adeguamento del Titolo I ("Referendum previsto dall'art. 138 della Costituzione") della legge n. 352 del 1970 ("Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo").

Peraltro, si tratta di un *quorum* di partecipazione che anche in ordine alla revisione costituzionale non appare limitativo o di difficile raggiungimento, atteso che nell'ultima consultazione referendaria sulla modifica costituzionale del 2006 si è registrata una partecipazione al voto del 52,30% degli aventi diritto, con 25.753.641 voti validi.

Per le stesse considerazioni in ordine al *quorum* parlamentare di approvazione, si ritiene che la richiesta di *referendum* possa essere avanzata anche dai Consigli regionali, elevando a dieci il numero minimo dei Consigli legittimati alla richiesta, la quale verrebbe limitata al caso in cui la revisione costituzionale riguardi materie ed interessi delle Regioni.

Sarebbe, poi, mantenuta la legittimazione a richiedere il *referendum* alla minoranza parlamentare, modificandone, però, il *quorum*, elevato ad un terzo dei *membri di ciascuna Camera*, i quali, dunque, a differenza del sistema vigente, sarebbero chiamati a richiederlo cumulativamente.

Va ricordato che nel corso della legislatura 2001-2006, con maggioranza di centro-destra, nel progetto di revisione costituzionale ("Modifica della Parte II della Costituzione"), non approvata dal *referendum* popolare del 2006, erano state avanzate due proposte, pur mantenendo indistinta la procedura per la legge di revisione e per le altre leggi costituzionali²¹.

La prima, che introduceva un *quorum* di partecipazione (sul modello dell'art. 75 Cost.), quale condizione per la promulgazione della legge di revisione, senza tener conto del risultato della consultazione; l'altra, prevedeva la facoltà di richiedere il *referendum* popolare anche nel caso di approvazione della legge in questione con il voto di due terzi dei membri di ciascuna Camera, ma, in tale caso, senza richiedere il *quorum* di partecipazione.

Inoltre, a conferma della sussistenza del problema in ordine alla rigidità, nel 2008 era stato presentato un disegno di legge costituzionale (primo firmatario Scalfaro), con il quale si prevedeva l'innalzamento del *quorum*, sia del primo che del terzo comma dell'art. 138 della Costituzione, rispettivamente di due terzi e di quattro quinti.

Nella nostra ipotesi, invece, non cambia nulla in ordine all'approvazione o modifica delle "altre leggi costituzionali", mentre, per le leggi di revisione costituzionale si inseriscono meccanismi e strumenti che servono a condurre ad una revisione largamente condivisa, senza privare, nel contempo, la minoranza della tutela del suo diritto, pur aggravandone le condizioni per attivare la fase referendaria, giustificato dal fatto che una consistente parte della minoranza parlamentare ha già condiviso la revisione.

Il *referendum*, peraltro, rimane, anche in tale nuova formulazione, di tipo "oppositivo" – dunque, in armonia con la *ratio* del Costituente –, atteso che la mancata partecipazione della maggioranza assoluta degli elettori o il risultato negativo determinerebbe la impossibilità di promulgare la legge di revisione costituzionale²².

²¹ A tal proposito, ZANON, *Il lascito del 25 e 26 giugno: perché modificare l'art. 138 Cost.?*, cit., tiene a rilevare come "pochi hanno osservato – nella vicenda che si è conclusa con il referendum del 25 e 26 giugno - come la consultazione popolare si sia svolta al cospetto di un Parlamento diverso (anche politicamente) da quello che aveva approvato il progetto di revisione. È proprio perché nel nuovo Parlamento erano in maggioranza le forze che hanno sostenuto il "No" alla revisione, nessuno ha dovuto ragionare di un rapporto problematico tra rappresentanza parlamentare e orientamento del corpo elettorale" ciò per dire che altrimenti si sarebbe perfino corso il rischio di uno scioglimento anticipato del Parlamento per conflitto tra rappresentanza parlamentare e corpo elettorale.

²² In generale, sul valore "oppositivo" del *referendum*, vedi PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quad. cost.*, Vol. XII, 1992, p 551; BALDASSARRE, *Il "referendum" costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 252. Secondo la dottrina, FERRI, *Il referendum nella*

In definitiva e per altro verso, attraverso il *referendum* si verifica la rispondenza dell'espressa volontà parlamentare alla volontà popolare.

In tal modo, si lascia la facoltà di richiedere il *referendum* popolare a quei soggetti che non hanno direttamente e materialmente partecipato alla decisione parlamentare (Popolo e Regioni) o che non l'hanno condivisa (minoranza parlamentare – si direbbe – “residuale”).

Il rafforzamento che si giustifica per la legge di revisione non può essere esteso anche per l'approvazione delle altre leggi costituzionali, atteso che queste ultime possono riguardare, non la modifica materiale del testo costituzionale, ma il riconoscimento del rango costituzionale ad una particolare materia o fattispecie, l'integrazione della Costituzione o l'adozione e la modifica degli Statuti speciali delle Regioni ad autonomia differenziata.

Per tali altre materie si ritiene già di adeguata garanzia il procedimento aggravato in vigore.

Nella modifica dell'art. 138 si dovrebbe specificare, infine, quanto è già stato introdotto con la legge costituzionale n. 2 del 2001, secondo la quale la legge costituzionale con cui si modifica uno Statuto speciale non è sottoposta a *referendum* nazionale.

6.2. I “valori supremi” quali limiti espressi. In ordine alla modifica dell'art. 139 della Costituzione si pensa di aggiungere espressamente al limite alla revisione della forma istituzionale l'altro limite – ad oggi, implicito - relativo alla revisione dei principi che appartengono all'essenza dei valori supremi su cui si fonda la Costituzione, rimanendo nella individuazione dei principi e dei diritti fondamentali offerta dalla Corte costituzionale, evitando – si ritiene, opportunamente - di procedere ad una dettagliata elencazione che potrebbe esporre al rischio di successive e pericolose interpretazioni riduttive della sfera dei principi quali valori supremi della Costituzione²³. In tal senso, all'art. 139 della Costituzione, si potrebbe aggiungere un secondo comma che espressamente affermi – mutuando, appunto, dalla giurisprudenza costituzionale - che “non possono essere oggetto di revisione costituzionale i principi che appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione”.

revisione costituzionale, Padova, 2001, p. 318, il *referendum* costituzionale in una “democrazia maggioritaria” assume carattere “confermativo” quando viene richiesto dalla maggioranza parlamentare (che ha approvato la riforma). MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1997, p. 370, ritiene che il *referendum* dell'art 138 della Costituzione abbia carattere “costitutivo” in quanto fase del procedimento di approvazione, che diventa un fattore di perfezionamento della legge costituzionale o di revisione, come, peraltro, affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 496/2000), che attribuisce al *referendum* in questione carattere “integrativo dell'efficacia”. Allo stesso modo, MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, p. 1111. Va, comunque, sottolineato che già nel 1948, GUARINO, *Le revisioni della Costituzione. Il referendum*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1948, p. 130 e ss..

²³ A tal proposito, cfr., RUGGERI, *Nota minima a riguardo della emendabilità dell'art 139 cost. (a margine del progetto di legge Sen., n. 766)*, in *Forum di Quad. cost.*, 2005, il quale, in ordine all'espressa indicazione di limiti (anche nuovi), ritiene che “il rischio è, insomma, che si ponga mano alla redazione di un elenco che potrebbe essere o troppo corto o troppo lungo, comunque improprio”.

Una questione, quella dei limiti alla revisione, che è sempre stata oggetto di discussioni e dibattiti fin dai lavori dell'Assemblea costituente, in cui, tra gli altri, Togliatti, Moro, Ruini, Rossi, Calamandrei si confrontarono sul limite in ordine alla forma repubblicana dello Stato e, inoltre, sull'opportunità di estendere i limiti anche ai diritti ed ai principi fondamentali²⁴.

Il risultato fu il vigente articolo 139, anche perché forte era il senso di ciò che si stava compiendo.

Oggi, essendosi, probabilmente, affievolito quel senso, occorre rafforzare la nostra Carta fondamentale e sancire espressamente la inviolabilità dei principi che appartengono ai suoi valori supremi.

In conclusione, si può rilevare che al fine di proteggere la nostra Carta fondamentale, sia, oggi, ragionevole, oltre che opportuno, pensare ad aprire una discussione sulla adeguatezza dell'attuale grado di rigidità della Costituzione, non nel senso di renderla più flessibile ma, al contrario, di comprendere se non sia il caso di rendere più difficile la modifica di ciò che riguarda, in senso stretto, la Costituzione. Modifica che dovrebbe considerare, per un verso, la revisione del procedimento di formazione della legge di revisione costituzionale (dandole una propria "identità" giuridica, distinta dalle altre leggi costituzionali), per l'altro, il rendere "espresi" i limiti, fino ad ora impliciti, individuati dalla Corte costituzionale.

Pertanto, prima di assistere ad ulteriori tentativi "unilaterali" di revisione costituzionale, probabilmente, sarebbe opportuno cominciare a condividere gli strumenti ed i limiti relativi alla revisione, per condividere, poi, ogni revisione e, dunque, le regole fondamentali per l'affermazione del principio democratico e di una democrazia matura.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Palermo

²⁴ Sui limiti alla revisione, cfr., *Atti dell'Assemblea costituente*, Vol VI, I Sottocommissione, 29 novembre 1946, p. 733 e ss.. sulle modalità di revisione della Costituzione, cfr., *Atti dell'Assemblea costituente*, Vol. VIII, II Sottocommissione, 15 giugno 1947, p. 1872 e ss.. in particolare, cfr. *Atti dell'Assemblea costituente*, Vol. I, *Assemblea plenaria*, 4 marzo 1947, p. 166, dove Calamandrei sostiene, da una parte, la necessaria immutabilità della forma repubblicana, perché, altrimenti, abolendola si provocherebbe la fine della stessa Costituzione; dall'altra, l'opportunità di non limitarsi a prevedere tale limite (la forma repubblicana) come l'unico, ma di considerare tra i limiti alla revisione anche le norme che riguardano i diritti di libertà, anticipando quell'estensione che, oggi, nella prassi e nella giurisprudenza costituzionale viene assunta.