

**Nota minima a riguardo della emendabilità
dell'art. 139 cost. (a margine del progetto di legge Sen., n. 766)**

di Antonio Ruggeri

Non è raro, come si sa, che un nobile fine sia perseguito tramite mezzi impropri, non soltanto cioè inadeguati a raggiungerlo ma persino, alle volte, dallo stesso devianti. È quanto, a mia opinione, potrebbe dirsi in merito al progetto cui si indirizza questo breve commento¹. Il fine è evidente: mettere al riparo dalla politica di schieramento (diciamo pure, di un *certo* schieramento) gli istituti di garanzia. Più del nuovo enunciato dell'art. di chiusura della Carta², lo chiarisce senza mezzi termini la relazione di accompagnamento, con gli insistiti richiami alla giurisprudenza costituzionale ed alla dottrina corrente in tema di limiti alla revisione, con specifico riguardo ai “valori supremi” della Costituzione (stranamente, però, la formula ora fedelmente trascritta non figura espressamente nell'enunciato proposto).

Più d'uno i rilievi che, a mio modo di vedere, possono essere mossi al progetto ora annotato.

In primo luogo, non si capisce se abbia, o no, carattere meramente dichiarativo ovvero aggiuntivo (o *anche* aggiuntivo) rispetto alla stringata (ma densa) formula del dettato vigente.

Parrebbe, al riguardo, non esservi piena corrispondenza tra relazione ed enunciato: in quella, è palese la volontà di dare una maggiore visibilità alla ricostruzione (come si sa, largamente diffusa ed accreditata) che intende la “forma repubblicana” come comprensiva del patrimonio dei fini-valori che dà l'essenza della Costituzione e della comunità tutta che in essa si riconosce ed identifica³; in questo, di contro, si ha un catalogo di limiti che segue (e, dunque, a quanto pare, si aggiunge al) l'indicazione della forma suddetta. Tra l'altro, parrebbe darsi ad intendere che i “caratteri essenziali” della forma in discorso siano cosa almeno in parte diversa sia da quest'ultima che dai limiti restanti alla revisione, senza che peraltro sia allo scopo utilizzata alcuna delle etichette con cui sono usualmente chiamati (“valori supremi”, “principi fondamentali”, *et similia*).

Ugualmente non chiaro è, poi, quali siano “le istituzioni ... di garanzia previsti nel presente titolo”.

Nulla quaestio per i procedimenti (di sicuro, riferiti alle previsioni dell'art. 138), per quanto suoni francamente singolare che *proprio* i procedimenti stessi, da tempo oggetto di preoccupate riflessioni da quanti vorrebbero “blindare” la Costituzione, sottraendola alla portata di modifiche di parte, a colpi di maggioranza⁴, si vogliano “pietrificare”,

¹ ... a firma Sbarbati ed altri.

² Ne riproduco, per comodità del lettore, il testo: “La forma repubblicana, i suoi caratteri essenziali, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura nonché le istituzioni e i procedimenti di garanzia previsti nel presente titolo non possono costituire oggetto di revisione costituzionale”.

³ Riferimenti possono ora aversi da F. MODUGNO, *Revisione costituzionale*, in *Diz. dir. pubbl.*, V (2006), 5184 ss. e S. GAMBINO, *La revisione della Costituzione fra teoria costituzionale e tentativi (falliti) di 'decostituzionalizzazione'. Limiti sostanziali e 'Costituzione materiale'*, in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti fra teoria costituzionale diritto interno esperienze straniere*, a cura dello stesso S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano 2007, 1 ss.

⁴ *Ex plurimis*, S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in AA.VV., *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, a cura di V. Baldini, Satura ed., Napoli 2006, 21 ss.; A. VUOLO, *Contenuto della rigidità e ipotesi di modifica dell'articolo 138 della Costituzione*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleoduro delle Costituzioni*, a cura di S. Staiano, Torino 2006, 787 ss.; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, cit., 93 ss., spec. 126 ss. Rammento, poi, l'opportuna iniziativa in tal senso adottata, alla vigilia dell'ultima prova elettorale, dall'Associazione *Salviamo la Costituzione* e concretatasi in una lettera indirizzata a tutti i candidati alla Presidenza del Consiglio, che può vedersi (con le relative risposte) in

trasmettendoli per come sono alle generazioni future, per qualunque contesto politico-istituzionale: *usque ad aeternitatem*, insomma. Non è un caso, d'altronde, che ancora nella legislatura in corso (e già in altre ormai trascorse), si siano adottate iniziative di vario segno proprio al fine di adeguare al nuovo quadro politico le regole relative alla formazione degli atti costituzionali⁵.

Per quest'aspetto, il progetto qui annotato appare, dunque, *irragionevole* (per una delle più emblematiche, particolarmente espressive, manifestazioni del vizio in parola, quale inadeguatezza cioè della norma al fatto, qui al fatto politico, inteso come "sistema" risultante dal gioco delle forze politiche e dalle *regolarità* cui le stesse danno luogo).

Avuto, poi, riguardo alle "istituzioni di garanzia", avrebbe dovuto – com'è chiaro – farsi riferimento a titoli *diversi* da quello presente; ciò che invero s'è fatto, ma per la sola magistratura, la cui autonomia e indipendenza è (giustamente) rivendicata quale intangibile. Solo che – in disparte la circostanza per cui altri principi relativi all'ordinamento giudiziario e all'attività dei magistrati meriterebbero di essere ugualmente salvaguardati – anche le formule della Carta relative agli istituti di garanzia⁶, quali in atto vigenti, *possono* (ed anzi *debbono*) soggiacere a modifica, *proprio* allo scopo di mantenere costantemente elevato, sopra le parti, il livello delle garanzie stesse, fermo restando che stabilire *dove* e *cosa* innovare è questione teoricamente assai ardua ed impegnativa. In astratto, ad ogni buon conto, né i meccanismi della decisione politica, che connotano la forma di governo, né i meccanismi di garanzia si sottraggono al mutamento costituzionale (e pare, anzi, superfluo qui precisare che, innovando agli uni, deve conseguentemente innovarsi anche agli altri). Proprio per ciò, è allora opportuno che l'indicazione dei limiti assuma, in primo luogo, ad oggetto i principi di carattere sostanziale (o, meglio, assiologico-sostanziale) e, solo in seconda battuta (e con riguardo, peraltro, ai soli punti fermi, sui quali si riscontrano i più larghi e convinti consensi), faccia riferimento a disposizioni che si situano al piano dei procedimenti e dell'organizzazione in genere.

Il nodo è, però, a monte; e sta lì dove si fa – come si diceva – questione della natura dei nuovi limiti: se davvero *nuovi* ovvero meramente esplicitativi delle formidabili potenzialità espressive racchiuse nella formula relativa alla "forma repubblicana".

La questione è – com'è chiaro – di cruciale rilievo teorico-pratico.

Senza entrare ora nel merito né di questa né di altre proposte di revisione⁷, l'idea del prolungamento del catalogo dei limiti, vale a dire della loro sostanziale novità, presuppone l'accoglimento della tesi, come si sa animatamente discussa e, tuttavia, seccamente respinta dall'esperienza, che ammette la eventualità che il legislatore presente vincoli variamente il legislatore futuro. La risposta affermativa al quesito ora posto porterebbe tuttavia diritto alla *negazione della distinzione tra potere costituente e poteri costituiti* (tra i quali ultimi comunemente si annovera anche quello di revisione costituzionale). Una distinzione, ancora di recente, per vero rimessa in discussione, specie da parte di quanti, dopo la caduta del muro di Berlino e del crollo dei modelli costituzionali e statali dell'Est europeo, hanno discusso del carattere storicamente "esaurito" della

www.astrid-online.it. Iniziativa cui peraltro è stato dato seguito con un progetto di legge di revisione dell'art. 138, primo firmatario l'ex Presidente della Repubblica Scalfaro, richiamato in nt. seg.

⁵ Richiamo le proposte al riguardo presentate nella legislatura in corso, alla data del presente commento (14 luglio '08): Cam., 27 (Zeller ed altri), 415 (Contento), 652 (D'Antona ed altri), 868 (Bachelet) e Sen., 216 (Cossiga), 741 (Scalfaro ed altri) e 872 (Pintzger).

⁶ ... a partire dalle modalità di preposizione all'ufficio degli organi di controllo (in senso lato): Capo dello Stato e componenti il CSM e la Corte costituzionale.

⁷ ... persino se riferite alla prima parte della Carta e, ancora prima (e di più), ai suoi principi fondamentali (indicazioni possono ora aversi dal mio *Prospettive di aggiornamento del catalogo costituzionale dei diritti fondamentali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it).

nozione di potere costituente⁸, ferma nondimeno restando l'intangibilità dei principi-valori⁹ e degli istituti propri delle liberal-democrazie¹⁰.

Se, dunque, per un verso, appare fortemente problematico accedere alla tesi favorevole alla posizione di limiti *nuovi*, per un altro verso anche la tesi della riscrittura dell'art. 139 a mera finalità "dichiarativa" si presenta non meno incerta e foriera di rischi assai gravi, ora per *difetto* ed ora per *eccesso* di norme: per l'un aspetto, in ragione del fatto che la "forma repubblicana" potrebbe esprimersi anche in modi ulteriori, stranamente dimenticati, rispetto a quelli codificati, da questo come pure da altro progetto; per l'altro aspetto, poi, per il fatto che la "forma" medesima potrebbe essere sovraccaricata di significati e complessive valenze, indebitamente così sottraendosi a futuri mutamenti taluni disposti costituzionali che invece – come s'è veduto – potrebbero (e, forse, anzi, *dovrebbero*) soggiacervi. Il rischio è, insomma, che si ponga mano alla redazione di un elenco che potrebbe essere o troppo *corto* o troppo *lungo*, comunque *improprio*.

Concludendo. Consiglierei di non toccare la formula di chiusura della Carta, che ha peraltro già acquisito una sua complessiva stabilità grazie all'incessante lavoro di rifinitura congiuntamente posto in essere da dottrina e giurisprudenza, mentre seguito a ritenere urgente (oggi più che mai...) la riscrittura del penultimo art., sì da porre – come dicevo – al riparo la Carta stessa (e, in genere, le norme costituzionali) da modifiche di parte, ovviamente di *qualunque* parte. Temo, però, che non si diano le condizioni politiche perché questo sensato proposito possa giungere alla sua naturale maturazione. E temo anche che, sotto la pressione di una congiuntura obiettivamente non benigna, possano allestirsi, in modo alquanto improvvisato, misure di salvaguardia della Costituzione che, una volta passata la congiuntura stessa, pesino come un macigno sul fisiologico svolgimento delle relazioni politico-istituzionali, nonché sulla produzione normativa (di rango costituzionale e non), finendo, per una singolare eterogenesi del fine, col fare più male che bene al radicamento nell'esperienza, il più saldo possibile alle condizioni di contesto, dei principi fondamentali dell'ordinamento.

⁸ La tesi è con vigore argomentata da M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma 1991, 8 s. e *passim*, del quale v., inoltre, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss., spec. 136 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in AA.VV., *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Rippepe e R. Romboli, Torino 1995, 29; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 7 ss.

⁹ Non mi intrattengo ora sulla vessata questione circa la coincidenza ovvero la distinzione tra *principi* e *valori* (a riguardo della quale, di recente, acuti rilievi in A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli 2007, spec. 136 ss. e 357 ss., ma *passim*). Assumo, nondimeno, ad oggetto *diretto* di eventuali revisioni o suoi limiti i primi, ad oggetto *indiretto* o *riflesso* i secondi (maggiori ragguagli sul punto possono, volendo, aversi dalla mia *op. ult. cit.*).

¹⁰ Si faccia, dunque, caso al fatto che tanto la dottrina ad oggi più diffusa, che crede nella esistenza di limiti alla revisione, quanto la dottrina che invece ne confuta la esistenza convergono nell'esito di considerare sottratti taluni (in buona sostanza, gli *stessi*) principi al mutamento costituzionale.