

**MASTER IN ISTITUZIONI PARLAMENTARI EUROPEE "MARIO
GALIZIA" PER CONSULENTI D'ASSEMBLEA**

UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"



**Fondazione
Paolo Galizia - Storia e Libertà**

A. PACE

**I limiti alla revisione costituzionale
nell'ordinamento italiano ed europeo**

Roma - Sala del Cenacolo di Vicolo Valdina
Camera dei deputati

I LIMITI ALLA REVISIONE COSTITUZIONALE
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO ED EUROPEO

di Alessandro Pace

SOMMARIO: 1. Costituzione e procedimento di revisione. — 2. Testualità delle modifiche costituzionali. — 3. La competenza esclusiva della Costituzione a prescrivere le regole della revisione costituzionale. — 4. L'inderogabilità delle norme sulla revisione costituzionale. — 5. Omogeneità e disomogeneità del contenuto delle leggi di revisione costituzionale.

1. Costituzione e procedimento di revisione

Se si parte dalla tesi secondo la quale la presenza di un procedimento di revisione costituzionale costituisce la *conferma* (J. Bryce) e non il *fondamento* (A. V. Dicey) della “rigidità” delle costituzioni documentali ⁽¹⁾ - rigidità che pertanto consegue dalla

¹⁾ Generalmente, dagli studiosi sia italiani che stranieri, si afferma che le costituzioni rigide sarebbero le costituzioni documentali modificabili solo a seguito di una speciale procedura di revisione, mentre le costituzioni flessibili sarebbero quelle modificabili dallo stesso legislatore ordinario.

Questa è l'interpretazione erronea che A. V. Dicey dette del pensiero di J. Bryce, secondo il quale mentre le costituzioni rigide sarebbero le costituzioni precettive derivanti da un'autorità superiore o speciale, come tali in linea di principio immodificabili a meno che non sia previsto un procedimento speciale di revisione, le costituzioni flessibili sarebbero quelle “storiche” (come la costituzione dell'antica Roma, quella inglese e quella ungherese vigenti alla fine del secolo XIX), come tali costituite da un coacervo di leggi, decisioni giudiziarie, consuetudini e prassi. Pertanto mentre per Bryce, la modifica di una costituzione rigida mediante un procedimento speciale è eventuale, per Dicey è invece essenziale. Di qui il rilievo del testo, che la presenza di un procedimento di revisione costituzionale mentre per Bryce costituiva la *conferma* della rigidità costituzionale (altrimenti affermatasi nella prassi), per Dicey ne costituiva il *fondamento* della rigidità

Costituzioni rigide (non modificabili) sarebbero per Bryce i *Fundamental Orders of Connecticut* (1638), l'*Instrument of Government* (1653), la Cost. Virginia (1776), la Cost. Fr. anno VIII (1799), l'Atto addizionale dell'Impero francese (1815), le Carte cost. francesi del 1814 e 1830, lo Statuto del Regno d'Italia del 1848, la Cost.

superiorità della costituzione su tutti gli atti che compongono l'ordinamento e non dalla specialità del procedimento di revisione -, ne segue che la disciplina del procedimento di revisione costituzionale non può che essere prevista dalla costituzione stessa, esplicando, tale procedimento, la funzione di garantirne la rigidità (A. Posada, C. Mortati).

Il che, a mio parere avviene sotto un triplice aspetto.

In primo luogo, la previsione di un procedimento speciale di revisione costituzionale, formalmente diverso dal procedimento legislativo ordinario, evita, da un lato, i cambiamenti costituzionali troppo frequenti e, dall'altro, le modifiche imposte con la violenza qualora la costituzione non prevedesse la possibilità di modifiche (2).

In secondo luogo, limitandoci alle revisioni effettuate "in via legislativa" - secondo la saggia proposta di A. Barnave (1791) tesa ad evitare l'emersione, ad ogni piè sospinto, del potere costituente - deve essere sottolineato che la previsione, a tal fine, di un procedimento legislativo, solitamente aggravato con riferimento al *quorum* deliberativo e/o alla eventuale reiterazione della delibera, garantisce la relativa stabilità delle preesistenti regole scritte della costituzione: procedimento, che se da un lato non deve obliterare il principio democratico, esplicitamente recepito dall'art. 28 Cost. fr. 1793 (3) (J. J. Rousseau, T. Paine), dall'altro non deve però essere assolutizzato, poiché in tal caso finirebbe per contraddire la stessa rigidità della Costituzione.

In terzo luogo, la previsione di un procedimento speciale, a partire dal secondo dopoguerra, incontra limiti materiali "assoluti" in nome di valori che si assumono "eterni" ovvero di principi giuridici espressamente indicati nelle stesse Costituzioni, (Cost. it., art. 139; GG, art. 79 comma 3; Cost. fr., art. 89, comma 5). Pur muovendosi in questa linea la Corte costituzionale italiana ha inoltre desunto, di volta in volta, dalla Costituzione, taluni "principi costituzionali supremi" (sentenze nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1972), dei quali, successivamente, la stessa

francese del Principe-Presidente (1852), le Cost. spagnole del 1834, 1837, 1845 e 1876. Alle quali si può aggiungere la Cost. iraniana (khomeinista) del 1979.

Questo interessantissimo problema è stato da me diffusamente trattato nei vari saggi che compongono il volume *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, Cedam, 2002, spec. pp. 2 ss., pp. 265 ss.

2) Così, icasticamente, la Cost. Polonia del 3 maggio 1791, art. VI: «Volendo, da un lato, prevenire i cambiamenti sia violenti sia troppo frequenti alla nostra Costituzione nazionale; considerando d'altro lato, la necessità di perfezionarla dopo aver sperimentato gli effetti di essa sulla pubblica prosperità, noi disponiamo che al fine di rivedere e modificare la detta Costituzione, sia tenuto ogni venticinque anni una Dieta Costituzionale Straordinaria, secondo le modalità che saranno prescritte separatamente da un legge» (e cioè la successiva legge del 13 maggio 1791).

3) Art. 28 Cost. fr. 1793: «Un popolo ha sempre il diritto di rivedere, riformare e cambiare la sua Costituzione. Una generazione non può assoggettare alla sue leggi le generazioni future».

Corte (con le sentenze nn. 1146 del 1988, 366 del 1991, 1 del 2014) ne ha espressamente affermato la immodificabilità.

Da queste tre premesse discendono almeno quattro rilievi.

2. Testualità delle modifiche costituzionali

Primo rilievo. Le modifiche costituzionali, per essere tali, devono essere non solo “esplicite”, ma essere “inserite” nel testo costituzionale, come appunto dispone l’art. 79 GG e come è possibile argomentare dal vocabolo “revisione” *ex art. 138 Cost. it.* (C. Esposito, F. Modugno). Altrimenti si incorrerebbe negli equivoci derivanti da formule come quelle dell’art. 76 della Cost. di Weimar, il quale, limitandosi a prescrivere che le modificazioni di quella Costituzione dovessero avvenire “in via legislativa” (sia pure con uno speciale *quorum*), consentiva implicitamente la modifica, la deroga, la rottura ecc. della Costituzione sol che fosse stato raggiunto il *quorum* previsto.

L’accenno, nell’art. 138 Cost. it., alle “altre leggi costituzionali” accanto alle “leggi di revisione costituzionale” impone di chiarirne la differenza concettuale. La tesi più condivisibile è che le “altre leggi costituzionali” hanno la funzione di *sviluppare e articolare* le generali previsioni della Costituzione con riferimento a questioni specifiche (ad es. gli Statuti delle Regioni speciali) che non è necessario trattare nel testo della Costituzione, anche per non appesantirlo (A. Cerri, G. U. Rescigno).

Le “leggi costituzionali” di cui all’art. 138 Cost. non sono in grado di operare come le “leggi in rottura” dell’epoca weimariana. La complessa procedura prevista dall’art. 138 (doppia deliberazione a distanza di almeno tre mesi, maggioranza qualificata nella seconda deliberazione, differenza formale delle leggi costituzionali rispetto alle leggi ordinarie) è infatti inutilizzabile per effettuare “rotture” *uno actu* della costituzione. Le quali, in tanto erano possibili secondo la Costituzione di Weimar (C. Schmitt), in quanto l’art. 76 di quella Costituzione non prevedeva una differenza formale delle leggi costituzionali rispetto alle leggi ordinarie (G. Anschütz), limitandosi essa a richiedere, per la sua modifica, un’unica deliberazione con i due terzi di maggioranza sia come *quorum* costitutivo che come *quorum* deliberativo.

3. La competenza esclusiva della Costituzione a prescrivere le regole della revisione costituzionale

Secondo rilievo. Le Costituzioni che esplicitamente o implicitamente non prevedono possibilità di modifiche devono ritenersi rigide (J. Bryce), anzi “pietrificate” (J. M. Sempere). Ciò significa che se, da un lato, esse sono giuridicamente imm modificabili, dall’altro lato sono politicamente fragili essendo esposte sia a disapplicazioni sia a mutamenti violenti, come prefigurato dal citato art. VI, Cost. Polonia 1791. Significativa, in tal senso, è la vicenda storico-politica dello Statuto albertino (1848), che nei primi decenni fu ritenuto imm modificabile (J. Bryce, L. Casanova, *contra*, sin da principio, C. Benso conte di Cavour), ma che, dopo il 1870 fu generalmente ritenuto modificabile da parte del legislatore ordinario (R. Bonghi, G. Saredo).

La previsione di un procedimento speciale di revisione che consenta il pacifico ma meditato adeguamento alle mutate esigenze politiche e sociali garantisce quindi la “sopravvivenza” della Costituzione.

L’individuazione del punto di equilibrio tra quanto, delle norme costituzionali originarie, debba comunque essere conservato (le norme assolutamente irriducibili) e quanto possa essere invece modificato per far fronte ai mutamenti politici e sociali, compete, in esclusiva, al potere costituente. Pur con qualche forzatura, si è perciò giustamente sottolineato che la procedura di revisione costituzionale costituisce «la parte più importante di una Costituzione» (J. W. Burgess).

Sostenere il contrario - e cioè che la scelta tra le infinite variabili di tempo, di contenuto e di procedimento spetti ad un’ autorità non prevista in Costituzione o ad una “fonte” che pretendesse di derogare al procedimento previsto in Costituzione - significherebbe, in definitiva, che “suprema” è tanto l’ autorità che si è arrogato tale potere quanto la fonte (legge costituzionale od altro) illegittimamente derogatoria.

4. L’inderogabilità delle norme sulla revisione costituzionale

Il terzo rilievo che consegue da quanto sottolineato nel paragrafo iniziale è che le norme sulla revisione - pur essendo modificabili (senza però contraddire la natura rigida della stessa costituzione) - sono inderogabili.

Ciò consegue dal fatto che la normativa sul procedimento di revisione costituzionale rientra, in sede di filosofia del diritto, tra le «regole costitutive». Le quali «creano o definiscono una forma di comportamento che non esiste di per se stesso al di fuori della regola» (N. Bobbio). Il gioco politico democratico, non diversamente dal gioco degli scacchi - richiamato in proposito dagli studiosi citati da M. Manetti - dipende infatti esclusivamente dal rispetto delle regole di “esistenza” (e quindi dalle regole di “riconoscibilità”) del gioco.

In questo senso, il divieto di derogare, anche *una tantum*, alle regole sulla revisione costituzionale è immanente alle regole del gioco, la cui natura è squisitamente procedurale. In quanto procedurale, l’art. 138 è una “regola” e non un principio. Pertanto non può essere applicato in modo parziale o graduale, né può essere bilanciato con altri asseriti valori, quali, ad esempio, la «rapidità della decisione» o la sufficienza della garanzia delle minoranze e del voto popolare, come erroneamente si sostenne nel corso della discussione del d.d.l. cost. Sen. n. 813, XVI leg., 2013 (poi lasciato decadere), col quale l’allora governo Letta pretendeva di derogare *una tantum* (ma con effetti permanenti!) all’art. 138 Cost.

5. Omogeneità e disomogeneità del contenuto delle leggi di revisione costituzionale

Con riferimento al contenuto della legge di revisione ci si è chiesti, con riferimento all’art. 138 Cost., se il contenuto possa essere disomogeneo, come è avvenuto nel 1993, nel 1997, nel 2005 e nel d.d.l. cost. Renzi-Boschi, Sen. n. 1429-B, XVII leg., attualmente in discussione.

La maggioranza dei costituzionalisti si è espressa nel senso contrario. Si è infatti rilevato che le leggi costituzionali aventi un contenuto *omnibus* violerebbero sia il principio democratico (art. 1 Cost.) sia la libertà di voto (art. 48 Cost.) dei partecipanti all’eventuale referendum confermativo, in quanto essi sarebbero obbligati ad esprimere un solo voto sull’intero testo ancorché le modifiche da approvare, o respingere, siano più d’una.

Ciò nondimeno sembra però potersi sostenere che al divieto di revisioni disomogenee si sottragga la modifica della forma di governo. La quale, per necessità logica, non può non coinvolgere contestualmente almeno più di un

titolo della Parte seconda della Costituzione (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo). In altre parole il rispetto del limite di omogeneità si identifica, in tale ipotesi, nella doverosa intrinseca coerenza e compiutezza del disegno riformatore (A. Pace).

La disomogeneità, e quindi il contenuto *omnibus*, è inoltre logicamente ammissibile qualora la Costituzione preveda la possibilità di riforme “totali” (art. 168 comma 1 Cost. Sp.; artt. 192 e 193 Cost. Svizzera), in forza delle quali, *a fortiori*, potrebbe essere cambiato, se non tutto, quasi tutto (v. però *infra*). Ovviamente, la previsione della possibilità di riforme “totali”, per ritenersi consentita, deve essere esplicita. Una revisione “totale” che non fosse esplicitamente prevista si risolverebbe infatti nell’esercizio di potere costituente.

Qualora la revisione “totale” sia giuridicamente prevista (come appunto nei citati artt. 168 comma 1 Cost. Sp. e 192 e 193 Cost. Svizzera), essa viene, per così dire, “istituzionalizzata”, e quindi non può vantare quel fondamento puramente “fattuale” tipico del potere costituente (G. Jellinek, C. Schmitt, H. Kelsen), essenzialmente antitetico a limitazioni giuridiche. Esattamente, ed autorevolmente, si è infatti sottolineato che «nel quadro di una disciplina legislativa costituzionale non possono esserci poteri illimitati ed ogni competenza è delimitata» (C. Schmitt).

E dunque la revisione “totale”, se prevista in Costituzione, costituisce sempre esercizio di potere “costituito” (S. Muñoz Machado), con la conseguenza che dovrà giocoforza rispettare «i principi essenziali del tipo di Stato quale risulta dall’ordinamento in atto» (C. Mortati). Parlare al riguardo di potere costituente-costituito (J. L. Requejo Pagés) è un ossimoro nel quale uno dei due aggettivi è di troppo.

Opere citate nel testo: G. Anschütz, *Die Verfassung des Deutschen Reichs*, IV ed., Berlin, 1933; A. Barnave, *Discourse sur le pouvoir constituant, les Conventions nationales et le pouvoir de révision*, in Id., *Potere di revisione e revisione costituzionale*, a cura di R. Martucci, Manduria, 1996; N. Bobbio, voce *Norma*, nell'*Enciclopedia Einaudi*, vol. IX, Torino, 1990; Id., *Il futuro della democrazia* (1984), Torino, 1995; J. Bryce, *Costituzioni flessibili e rigide (Flexible and Rigid Constitutions, 1901)*, a cura di A. Pace, Milano, 1988; Id., *La Repubblica americana (The American Commonwealth, 1888)*, vol. I, trad. it. A. Bruni, Torino, 1913; J. W. Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law*, New York, 1981; L. Casanova, *Del diritto costituzionale*, vol. I, Genova, 1859; A. Cerri, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. XXXI, Roma, 1991; A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1908), X ed. curata da E. C. S. Wade, London, 1962; C. Esposito, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di studi in onore di A. C. Jemolo*, vol. III, Milano, 1962; G. Jellinek, *La dottrina generale dello Stato (Allgemeine Staatslehre, libri I e II, 1914)*, trad. it. M. Petrozziello, Milano, 1921; H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato (General Theory of Law and State, 1945)*, trad. it. S. Cotta e G. Treves, Milano, 1959; F. Modugno, voce *Revisione costituzionale*, in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006; M. Manetti, *La deroga all'art. 138 Cost. e la mossa del cavallo*, in *Rass. parl.*, 2013; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, 1976; S. Muñoz Machado, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, vol. I, Madrid, 2006; T. Paine, *I diritti dell'uomo (Rights of Man, 1791-1792)*, trad. it. M. Astrologo, Roma, 1978; A. Posada, *Tratado de Derecho Constitucional*, vol. II, Madrid, 1929; G. Saredo, *Trattato delle leggi*, Firenze, 1886; J. M. Sempere, *La reforma constitucional*, in *Rev. general de legislación y jurisprudencia*, 1907, tomo III; G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, XIII ed., Bologna, 2010; J. L. Requejo Pagés, *Apuntes sobre la reforma constitucional en España*, in *Scritti in onore di A. Pace*, vol. I, Napoli, 2012; C. Schmitt, *Dottrina della costituzione (Verfassungslehre, 1928)*, trad. it. A. Caracciolo, Milano, 1984.