

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 10/11/2011

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/32594-la-necessita-della-revisione-costituzionale>

Autore: Boscolo Anzoletti Matteo

La necessita' della revisione costituzionale

Lo Stato sorge nel momento in cui si da una Costituzione.

LA NECESSITA' DELLA REVISIONE COSTITUZIONALE

Lo Stato sorge nel momento in cui si dà una Costituzione.

COSTANTINO MORTATI

L'art. 138 della Costituzione prevede una procedura aggravata che costituisce la forma per mezzo della quale devono essere approvate sia le leggi costituzionali sia le leggi di revisione costituzionale.

Tale forma introduce a vagliare quando sia nella sostanza necessaria la revisione della Costituzione.

La Costituzione e i Regolamenti parlamentari prevedono tempi che diano modo ad un'adeguata ponderazione sulla necessità e sulla determinazione del contenuto in prospettiva dell'approvazione di una legge ordinaria da parte delle Camere. Ciò in quanto essa andrà inevitabilmente ad incidere sulla vita del popolo italiano. A maggior ragione ciò vale con riferimento al perché della procedura aggravata relativa all'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, di cui all'art. 138 della Costituzione, che trova attuazione nel Regolamento della Camera dei Deputati¹ e in quello del Senato della Repubblica².

Dal dato formale si evince la sua valenza sostanziale, idonea a favorire un'accentuata discussione sulla necessità della revisione e sulla sua rispondenza ai principi supremi dell'ordinamento; infatti, se non risultasse che la revisione amplia i diritti dei cittadini e, per suo mezzo, non fosse maggiormente significato il bilanciamento dei poteri dello Stato previsto in sede di Assemblea Costituente, la revisione contraddirebbe i principi supremi dell'ordinamento. E la procedura aggravata serve a ponderare nel tempo questo imprescindibile vaglio di necessità.

Sia pure con notevoli differenze ideologiche, è stata trovata in sede di Assemblea Costituente la convergenza relativamente a un nucleo di valori e di interessi che, tradotti nella Costituzione, le danno un'impronta ben definita, e rispetto ai quali i principi fondamentali di struttura impressi allo Stato si presentano fortemente connessi.³

Il fatto che sia stato posto alla base della Repubblica il lavoro ha un significato fortemente pregnante. Ciò vuol dire che nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente si è voluto dare all'Italia una struttura fondata sulla dignità della persona e sul valore che essa porta, e non sul privilegio di posizioni da essa slegate.⁴ E' dunque l'affermazione del principio del merito, sviluppato successivamente nel corso della Costituzione.

Con riferimento alla genesi del procedimento di revisione costituzionale, durante l'Assemblea Costituente l'onorevole P. Rossi aveva proposto che, come in parte nel sistema belga, la revisione

1 Regolamento della Camera dei Deputati, articoli 97-100.

2 Regolamento del Senato della Repubblica, articoli 121-124.

3 C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1952, 2, cit. p. 50.

4 C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit. p. 51.

avvenisse attraverso una doppia legislatura. Approvato il disegno di legge di revisione costituzionale da parte delle Camere, esse si sarebbero dovute sciogliere subito, e la legge costituzionale avrebbe dovuto essere approvata in via definitiva dalle nuove Camere, a maggioranza semplice e senza previa discussione. È stata invece accolta la proposta dell'onorevole Perassi, poi tradotta nell'attuale art. 138 della Costituzione.

Sotto il profilo giurisprudenziale, la Corte Costituzionale ha 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. 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. Questa Corte, del resto, ha già riconosciuto in numerose decisioni come i principi supremi dell'ordinamento costituzionale abbiano una valenza superiore rispetto alle altre norme o leggi di rango costituzionale.⁵

La giurisprudenza costituzionale, rilevante in *subiecta materia*, ha indicato tra i principi supremi dell'ordinamento il diritto alla tutela giurisdizionale⁶, i diritti inalienabili della persona umana⁷, le limitazioni di sovranità previste ex art. 11 della Costituzione relativamente ai regolamenti comunitari⁸; il diritto interno e il diritto comunitario vengono richiamati relativamente alla violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e ai diritti inalienabili della persona anche in un'altra pronuncia della Corte Costituzionale⁹.

La sentenza n. 1/1977 della Corte Costituzionale è per parte sua importante in quanto concretizza l'essenza di due principi supremi dell'ordinamento costituzionale concernenti l'eguaglianza formale e sostanziale dei cittadini e il diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale.

Il riferimento ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato e alla loro rilevanza, si evince anche da due altre sentenze della Consulta.^{10 11}

La revisione della Costituzione, la cui attuazione è illustrata nell'art. 138 della Costituzione, non può dunque avvenire secondo i principi afferenti la discrezionalità politica che presiedono l'approvazione delle leggi ordinarie e degli atti aventi valore di legge, ma deve imprescindibilmente riferirsi a limiti ben più stringenti che ne costituiscono la necessità.

In regime di Costituzione rigida, le scelte del legislatore non sono del tutto libere nel fine, ma sono vincolate alle disposizioni costituzionali ed al raggiungimento dei fini in esse determinati.¹²

Sotto il profilo dei limiti alla revisione costituzionale, ciò significa che, se da un lato vi è chi ritiene

5 Corte Costituzionale, sentenza n. 1146/1988.

6 Corte Costituzionale, sentenza n. 18/1982.

7 Corte Costituzionale, sentenza n. 170/1984.

8 Corte Costituzionale, sentenza n. 183/1973.

9 Corte Costituzionale, ordinanza n. 132/1990.

10 Corte Costituzionale, sentenza n. 30/1971.

11 Corte Costituzionale, sentenza n. 31/1971.

12 T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 2010, p. 531.

che la discrezionalità politica non trovi confine all'interno del quale dover esprimere necessariamente il proprio potere di revisione¹³, vi è dall'altro chi, partendo dal concetto di Costituzione materiale, *individua nei fini istituzionali quelli che individuano e caratterizzano* il regime costituzionale affermatosi nel periodo costituente; tale revisione deve, dunque, essere soggetta a limiti che manifestino quando essa sia effettivamente necessaria.¹⁴

Ed è singolare che già un anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana sia stato pubblicato uno studio sulla possibilità della sua revisione.

Oltre all'art. 139 della Costituzione vi è un altro limite, rappresentato dall'art. 2 della Carta Costituzionale. Orbene, anche in presenza dei limiti assoluti previsti da questo articolo, la Costituzione potrà ricevere revisione, purchè non ne sia sovvertita e svalutata la sostanza dei principi stessi.¹⁵ In questi casi, le situazioni attive previste dalla Costituzione potranno essere ampliate con la sua revisione.

La percezione della necessità della revisione costituzionale discende dalla delineazione dei limiti sostanziali a cui essa è sottoposta e, di conseguenza, al suo concreto e materiale accadere.

Lo stesso vale con riferimento alla revisione della seconda parte della Carta. Essa tende a garantire le libertà fino al più alto livello. E tale garanzia è acclarata sotto il profilo formale dalla procedura aggravata di cui all'art. 138 della Costituzione, che impedisce compressioni dei diritti civili o politici che siano il frutto della volontà di una parte politica.

Alle medesime riflessioni pervenne anche Crisafulli¹⁶, secondo il quale i soli limiti che si possono incontrare nel procedimento di revisione costituzionale sono quelli espressamente o implicitamente prescritti nella Costituzione (come, ad esempio, l'intangibilità della forma repubblicana, ex articolo 139), nonché i limiti procedurali previsti dall'art. 138 della Costituzione. I limiti al potere di revisione sono rinvenibili nei c.d. principi di regime, che costituiscono la scaturigine sulla quale è fondata la Costituzione, definiti principi supremi e la cui sostituzione non può avvenire attraverso la revisione della Costituzione.

Nell'enucleazione dei limiti alla revisione costituzionale, si possono annoverare come supremi il principio di democraticità, di cui all'art. 1 della Costituzione, l'inviolabilità della persona umana, di cui all'art. 2, l'eguaglianza formale e sostanziale tra tutti i cittadini (art. 3), il riconoscimento da parte della Repubblica delle autonomie locali (art. 5), le libertà, che si riflettono e esplicitano nei vari diritti civili e politici riconosciuti e garantiti ai cittadini. L'abrogazione delle disposizioni che affermano tali principi provocherebbe il venir meno di quella parte della Costituzione che su di esso si fonda. Un altro limite è dato dall'art. 139.¹⁷

Per concepire la necessità della revisione costituzionale è sufficiente fare riferimento a due illuminanti esempi.

Il primo è dato dall'istituzione dell'Assemblea Costituente. Orbene, a quell'epoca l'Italia aveva già

13 BISCARETTI DI RUFFIA, *Sui limiti della revisione costituzionale*, in *Annali dell' Università di Catania*, 1949, p. 49.

14 P. BARILE - U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino 1968, p. 779-782.

15 C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Roma 1960, p. 204-206.

16 V. CRISAFULLI, *Costituzione*, in *Enciclopedia del Novecento*, Vol. I, Roma 1975, p. 1037-1038.

17 T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit. p. 296-298.

una Costituzione, data dallo Statuto fondamentale del Regno del 4 marzo 1848¹⁸. Tuttavia con D. Lgs. Lgt. 25 giugno 1944 n. 151 è stato stabilito che le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo che, a tal fine, avrebbe eletto un'Assemblea Costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato. Perché una nuova Costituzione, dal momento che l'Italia ne aveva già una?

La ragione di ciò è data dal fatto che la Costituzione sino ad allora vigente non era più adeguata a tutelare e affermare i diritti dei cittadini in un mondo che ormai era diventato il nuovo mondo. Né, tanto meno, era idonea a stabilire il bilanciamento tra i poteri dello Stato che garantisce sostanzialmente tali diritti. Vi erano pertanto nuovi principi supremi dell'ordinamento che trovavano consistenza nel superamento dello Statuto fondamentale del Regno, e da allora presiedono allo Stato.

A tale riguardo è particolarmente significativa la definizione di Costituzione che da Mortati, secondo il quale la nuova Costituzione si pone come effettivamente vincolante con il grado e l'efficacia di una suprema legge regolativa di un ordinamento statale. E poiché lo Stato è il mezzo per il libero e armonico spiegamento della personalità, vista nel suo aspetto sociale, l'inesauribile aspirazione a un sistema costituzionale che a ciò concretamente risponda che è propria dell'uomo, trova la sua strutturalità anche attraverso il superamento di forme giuridiche preesistenti.¹⁹

Un recente esempio di revisione della Costituzione può essere colto nella modifica del Titolo V, avvenuta con L. Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

Questa revisione ha comportato un capovolgimento del riparto delle funzioni amministrative in favore degli enti locali, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (costituzionalizzati con la stessa riforma), con il risultato di aver reso tali enti, assieme alle Regioni, titolari di un ruolo sensibilmente più incisivo rispetto alla precedente versione di questa parte della Costituzione. Con l'aumento dell'autonomia di questi enti si è ulteriormente e maggiormente accresciuta la concretizzazione del principio di democrazia diffusa, di cui all'art. 1¹ della Costituzione.

Se si considera che la revisione era necessaria in quanto non sarebbe stato possibile rendere maggiormente protagonisti gli enti locali e le Regioni a Costituzione invariata mediante la legislazione ordinaria, si ricava che solo quando non sia possibile innovare e valorizzare una materia con l'utilizzo della legislazione ordinaria, si potrà far ricorso alla revisione costituzionale, e comunque sempre nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento; aumentando sia i diritti dei cittadini, sia il bilanciamento dei poteri dello Stato, si aumenta, in ultima analisi, la democrazia per il popolo.

La revisione costituzionale costituisce quindi un' *extrema ratio*.

Nel caso di specie, la revisione del Titolo V rappresenta una modifica approvata tre volte: una prima volta, da una maggioranza parlamentare, essa è stata quindi confermata per mezzo di un referendum popolare e, da ultimo, la legge ordinaria di attuazione della revisione è stata approvata da un'altra maggioranza parlamentare, succedutasi alla precedente.

18 Pubblicata con n. 674 nella raccolta degli atti di Governo del 5 marzo 1848.

19 C. MORTATI, *La Costituente*, Roma 1945, p. 31-32.

D'altronde, una revisione costituzionale che non fosse necessitata e non fosse pienamente conforme al principio di democrazia sarebbe incostituzionale in quanto minerebbe alle basi lo Stato di diritto, colpendone uno dei suoi capisaldi e, sotto il profilo formale, sarebbe in netta antitesi con ciò che della Costituzione costituisce elemento strutturale, a maggior ragione perchè rigida.

Per la determinazione della necessità della revisione costituzionale va considerato che la funzione prima dell'ordinamento, senza la quale esso non sarebbe neppure pensabile, deve essere quella che ha per compito di porre il criterio supremo in base al quale sia possibile circoscrivere l'ambito di efficacia dell'ordinamento, capace di determinare la rilevanza per lo Stato dei rapporti sociali e di differenziare tale ordinamento dagli altri. Esso deve quindi attuare le garanzie sufficienti a conferire validità al criterio anzidetto, e perciò di imprimergli un'impronta giuridica.²⁰

La modificazione della Costituzione potrà dunque avvenire non già arbitrariamente, ma in relazione all'accertamento della sua capacità di mantenere intatta la parte essenziale della medesima, e cioè quel fulcro che lo rende idoneo ad operare la individualizzazione dell'ordinamento.²¹

E' possibile pertanto inferire la necessità della revisione costituzionale soltanto nei casi in cui dalla medesima scaturisca l'attualizzazione e la valorizzazione di quel nucleo fondamentale dei principi supremi espressi nella Costituzione, illustrati dalla dottrina e manifestati dalla giurisprudenza costituzionale, i quali costituiscono il punto d'appoggio sul quale si solleva l'intero ordinamento giuridico italiano.

Secondo Mortati, nello Stato moderno il soggetto da cui promana la Costituzione materiale è il partito politico, che ha a fondamento un'idea politica generale. L'elemento materiale è dato da uno scopo che consente di apprezzare in modo unitario i vari interessi che si raccolgono intorno allo Stato; esso è al contempo un punto fermo, ma è anche elastico, sì da poter presiedere allo svolgimento della vita associata, consentendo gli adattamenti richiesti nel fluire del tempo.²²

L'idea politica generale, tesa alla valorizzazione della persona nella pluralità di aspetti che le sono costitutivi e lo stabilimento dei poteri dello Stato in equilibrio tra loro in funzione di tale valorizzazione, costituiscono i principi supremi dell'ordinamento, i quali sono sia limiti non travalicabili sia, di conseguenza, l'elemento di necessità della revisione costituzionale.

Si evince pertanto che la revisione costituzionale trae la sua ragion d'essere per aumentare i diritti dei cittadini e per implementare gli equilibri tra i poteri dello Stato nel sistema di pesi e contrappesi prefigurato in sede di Assemblea Costituente.

Va considerato in modo imprescindibile che la Costituzione pone un ordine totale, fa sorgere un sistema di valori, in quanto afferma e fa valere una concezione fondamentale di vita associata, riguarda cioè l'istituzione sociale nel suo complesso, la revisione invece adatta alle nuove esigenze l'una o l'altra norma, l'uno o l'altro dei singoli istituti, senza alterare le linee essenziali

20 C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano 1998, ristampa con una premessa di G. Zagrebelsky, p. 9.

21 C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, cit. p. 185.

22 C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, cit. p. 70-74.

fondamentali dell'insieme.²³

Peraltro non può avvenire un mutamento radicale della Costituzione, in quanto esso farebbe venir meno anche il nucleo essenziale caratterizzante di una Costituzione storica. Non sarebbe dunque sufficiente il rispetto delle forme previste per la revisione.²⁴

Si evince dunque che la revisione della Costituzione secondo il rispetto delle forme in essa previste, ma contraria agli interessi fondamentali non può riferirsi ad essa. Ciò in quanto la limitatezza del potere è connaturale alla stessa funzione della revisione.²⁵

E' ragionevole ritenere da ultimo che, oltre al disposto di cui all'art. 139 della Costituzione, non siano modificabili le norme che disciplinano la Corte Costituzionale e la procedura aggravata di revisione della Costituzione, in quanto sono garanzie a presidio della Costituzione, come si evince, nella logistica della nostra Carta costituzionale, dall'intitolato del Titolo VI della Parte seconda della Costituzione.

Il fatto che la revisione della Costituzione sia posta tra le garanzie costituzionali impone che essa avvenga soltanto in casi necessari.

Voler prescindere del riferimento alla necessità porterebbe a una Costituzione con una fisionomia totalmente o parzialmente differente rispetto a quella originaria, che trasmuterebbe in un'altra Costituzione.

Matteo Boscolo Anzoletti

23 C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit. p. 29 e ss.

24 C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit. p. 38.

25 C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit. p. 39-41.