

LE COSTITUZIONI E LA REVISIONE COSTITUZIONALE

Mauro Volpi*

La costituzione, intesa nel senso moderno del termine come atto normativo che detta i principi fondamentali e stabilisce le regole essenziali di funzionamento che si impongono a tutte le componenti e agli individui facenti parte di una comunità statale, è un prodotto storico recente che caratterizza l'epoca moderna e quella contemporanea. Essa si afferma sull'onda delle rivoluzioni inglesi del '600 (e proprio in Inghilterra troviamo il primo esempio di Costituzione moderna nell'*Instrument of Government* di Cromwell del 1653), ma soprattutto in seguito alla guerra di indipendenza delle colonie nordamericane che successivamente danno vita ad uno Stato federale con l'approvazione della Costituzione del 1789 (che è la più antica Costituzione scritta tuttora vigente) e alla rivoluzione francese che produce prima le Costituzioni rivoluzionarie, poi quelle napoleoniche, le quali diventano oggetto di imitazione anche nel continente europeo.

Le Costituzioni sono originate da un movimento teorico e storico-politico che prende il nome di *costituzionalismo*, il quale nasce nel corso dell'assolutismo e si afferma con lo Stato liberale.

La concezione fondamentale che il costituzionalismo liberale propugna è quella che vede la Costituzione come limite del potere, limite che si estrinseca

attraverso due vie principali:
- il riconoscimento dei diritti naturali dell'uomo, che in un primo momento sono proclamati in apposite dichiarazioni dei diritti (come quella della Virginia del 1776 e quella francese del 1789) per poi essere incorporate per lo più, a partire soprattutto dalla Costituzione belga del 1831, nel testo stesso delle Costituzioni;

- l'affermazione del principio della separazione dei poteri (esecutivo, legislativo e giurisdizionale) e quindi il conseguente frazionamento del potere, prima assoluto, del Sovrano tra diversi organi reciprocamente indipendenti e la sua giuridicizzazione attraverso la regolamentazione dei modi di acquisto, di esercizio e di cessazione del potere.

La Costituzione scritta come atto formalizzato e solenne costituisce il prodotto naturale di questo movimento, in quanto la scrittura soddisfa ai rapporti sociali, istituzionali e politici sottostanti, sia perché l'affermazione di principi di libertà e di regole che disciplinano il funzionamento dei poteri dello Stato nella maggioranza delle Costituzioni scritte contemporanee colloca i regimi autoritari che di fatto ne violano il contenuto in una posizione di aperta illegalità agli occhi e dei propri cittadini e della comunità internazionale.

* DIRETTORE dell' ISTITUTO DI DIRITTO PUBBLICO della UNIVERSITÀ degli STUDI di PERUGIA
Ordinario di Diritto Costituzionale

Una particolare attenzione va rivolta alla garanzia della rigidità-superiorità della Costituzione. Questa si afferma dapprima nelle Costituzioni che sono il prodotto di una rottura rivoluzionaria (come quella americana e quelle francesi della fine del '700) per l'esigenza di dare particolare forza ai nuovi principi e di ostacolare la restaurazione del regime precedente. Le Costituzioni dell'epoca liberale sono invece generalmente *flessibili*, in quanto, anche quando affermano la propria superiorità, questa rimane puramente teorica, non essendo assistita dalla previsione di un procedimento speciale per la loro revisione (il che le rende modificabili o derogabili mediante l'ordinario procedimento legislativo).

Nello Stato democratico la rigidità si riafferma e si generalizza in quanto la Costituzione o nasce come patto tra le diverse forze sociali e politiche o comunque è chiamata a tutelare il pluralismo (e cioè la coesistenza democratica e pacifica dei più svariati gruppi sociali e politici). Quindi la Costituzione deve essere salvaguardata nei confronti delle contingenti maggioranze parlamentari e di governo attraverso la previsione di procedimenti aggravati rispetto all'ordinario procedimento legislativo e il ricorso sempre più frequente ad un sistema di controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi.

Riguardo al primo aspetto occorre sottolineare che la previsione di un procedimento di revisione aggravato non è affatto volta ad impedire le modificazioni della Costituzione, ma all'apposto a garantirne la durata mediante il suo progressivo adattamento all'evoluzione della situazione economica, sociale, politica e culturale di ogni paese. La durata di una Costituzione non è quindi un fatto anagrafico (come dimostra la Costituzione nord-americana vigente da oltre 200 anni), ma dipende dalla sua capacità di rispecchiare o meno i principi e i valori che caratterizzano una determinata società.

La previsione di un apposito procedimento di revisione consente il cambiamento della Costituzione entro un insieme di regole e di garanzie che impediscono lo stravolgimento dei principi fondamentali ad opera di una semplice maggioranza parlamentare.

Così concepita, la revisione della Costituzione si configura come un *potere costituito*, che non può essere confuso con il *potere costituente* originario che ha dato vita alla Costituzione e che si è esaurito con il compimento dell'atto fondativo del nuovo

ordinamento costituzionale. Ciò non esclude che un nuovo potere costituente possa tornare a manifestarsi, sostituendo alla Costituzione vigente una Costituzione totalmente nuova, ma si tratterà di un potere rivoluzionario e di fatto che riuscirà ad imporsi in situazioni di crisi acute e di passaggio di regime. È pure vero che alcune Costituzioni (Austria, Spagna, Svizzera) hanno tentato di giuridicizzare il potere costituente, prevedendo accanto alla revisione parziale quella totale della Costituzione. Tuttavia negli ordinamenti democratici l'insieme dei principi fondamentali caratterizzanti la forma dello Stato non può giuridicamente essere rimesso in discussione neppure da una revisione totale, ma ciò può accadere solo per via rivoluzionaria ed extra-giuridica.

Questa problematica si ricollega a quella dei *limiti* alla revisione costituzionale, sulla quale si sono manifestate opinioni discordanti. Secondo un'opinione estrema, che ha avuto fortuna soprattutto in Francia sull'onda della concezione giacobina per cui "un popolo può sempre rivedere la propria Costituzione"(art. 28 Cost. del 1793), non vi sarebbero limiti al potere di revisione che sarebbe sempre potenzialmente configurabile come un potere costituente. Secondo un altro punto di vista, gli unici limiti da considerare sarebbero quelli espressi, come ad esempio la "forma repubblicana", previsto dall'art. 139 della Costituzione italiana e in vari altri ordinamenti (Francia, Germania, Grecia). Infine secondo una terza corrente di pensiero, supportata anche dall'orientamento della Corte costituzionale italiana e di quella tedesca, oltre ai limiti espressi vi sarebbero anche dei limiti impliciti rappresentati dai principi supremi dell'ordinamento costituzionale, che avrebbero carattere di assolutezza, per cui una legge di revisione che li pregiudicasse potrebbe essere dichiarata incostituzionale.

I procedimenti di revisione previsti dalle Costituzioni vigenti possono essere distinti tra di loro a seconda dell'organo competente. Questo può essere un *organo speciale*, cioè appositamente costituito per procedere alla revisione, come la Convenzione federale e le Convenzioni statali che possono essere convocate in base alla Costituzione degli Stati Uniti (anche se la prima non ha mai avuto luogo e le seconde sono state elette solo per l'approvazione nel 1933 del XXI emendamento, mentre tutti gli altri emendamenti sono stati approvati dal Parlamento federale e poi da tre quarti di quelli statali). Eccezionalmente può essere il corpo elettorale

mediante referendum ad adottare la legge di revisione senza alcun voto del Parlamento, come si verificò in Francia nel 1962 sul progetto che introduceva nella Costituzione l'elezione del Presidente della repubblica a suffragio universale.

Di gran lunga più frequente è l'ipotesi che titolare del potere di revisione sia lo stesso **Parlamento**. In tal caso gli aggravamenti procedurali possono essere di varia natura: la previsione di una maggioranza qualificata (di solito i due terzi dei componenti), la richiesta di due approvazioni successive da parte del Parlamento in carica (come avviene in Italia) oppure in due diverse legislature, nel qual caso il Parlamento che aveva adottato la decisione viene sciolto e sarà quindi il Parlamento neo-eletto a dire la parola definitiva in materia (il che si verifica in Belgio, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Spagna per la revisione totale), la previsione di un referendum successivo all'approvazione parlamentare di tipo facoltativo (e cioè che si svolge solo se richiesto dai soggetti competenti) o anche eventuale (e cioè ammesso solo se non si è raggiunta in Parlamento la maggioranza qualificata, come è previsto nell'art. 138 della Costituzione italiana) e che quindi assume solo un valore confermativo o sospensivo, incidendo sull'efficacia del progetto ma non sulla titolarità del potere di revisione che resta del Parlamento.

Infine vi è l'ipotesi in cui tale potere spetti ad una pluralità di soggetti e quindi, oltre al Parlamento, anche a:

- gli Stati membri di uno Stato federale, con decisioni adottate dai rispettivi Parlamenti (Stati Uniti) o corpi elettorali (Svizzera);

- i diritti civili vengono positivizzati (e cioè sanciti nelle norme costituzionali) accanto a nuovi diritti come quelli politici e quelli sociali;

- la separazione dei poteri diventa meno rigida, in quanto vengono previste varie forme di collaborazione e di condizionamento reciproco e si affermano nuovi poteri (come quello del giudice costituzionale chiamato a valutare la legittimità costituzionale delle leggi);

Le Costituzioni sono quasi sempre non solo scritte, ma anche **rigide**, e cioè collocate in una posizione di superiorità rispetto alle leggi ordinarie, che è assicurata da apposite garanzie, quali la previsione di un procedimento aggravato per modificare la

Costituzione e l'introduzione di un controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi ordinarie.

Il costituzionalismo democratico dimostra una notevole capacità espansiva e diventa oggetto, soprattutto negli ultimi anni, di imitazione da parte di molti Stati in via di sviluppo e dei paesi usciti dall'esperienza del "socialismo reale" e dal crollo dell'URSS.

Tuttavia accanto alle Costituzioni democratiche si affermano nel corso di questo secolo anche quelle socialiste, quelle di vari paesi in via di sviluppo, che sono spesso di tipo autoritario o si basano sui principi religiosi (come le Costituzioni islamiche), e le esperienze di tipo fascista (come quelle italiana e tedesca), che non danno vita a nuovi testi costituzionali, ma stravolgono e svuotano le Costituzioni previgenti (come lo Statuto albertino) attraverso una serie di leggi ordinarie e una prassi che contrastano apertamente con le concezioni del costituzionalismo.

Da quanto detto si evince che l'affermarsi di Costituzioni scritte è una grande conquista di civiltà, che tuttavia non garantisce automaticamente l'accoglimento di principi liberal-democratici e soprattutto la loro effettiva applicazione al di là delle proclamazioni formali. Ciò deriva dal fatto che le Costituzioni non rappresentano un fenomeno assoluto e metastorico, ma sono esse stesse il prodotto della storia e della volontà dei popoli e quindi riflettono il contesto sociale, economico e culturale nel quale vivono. Tuttavia la conquista della Costituzione come legge fondamentale non va neppure sottovalutata, sia perché essa ha anche una forza condizionante sul tempo stesso l'esigenza di rottura con il passato e quella di certezza e di stabilità per il futuro. L'eccezione è ancora oggi rappresentata dal Regno Unito, dove l'inesistenza di una Costituzione scritta, dopo la breve parentesi della dittatura di Cromwell, deriva dalla continuità storica tra feudalesimo e Stato liberale (e quindi dalla debolezza dello Stato assoluto) e dal lento e progressivo affermarsi di norme consuetudinarie e di regole convenzionali non scritte che disciplinano i rapporti tra gli organi costituzionali e tra i cittadini e lo Stato. Ma anche il Regno Unito ha una propria Costituzione, rappresentata da alcuni testi storici (come le dichiarazioni dei diritti proclamate nel corso del '600), da norme consuetudinarie e da importanti leggi approvate nel corso di questo secolo.

Dopo il venir meno della fase rivoluzionaria l'idea di Costituzione si generalizza e diventa elemento costitutivo essenziale dell'ordinamento degli Stati nazionali. Così nel periodo della Restaurazione entrano in vigore a partire dal 1814 Costituzioni che si caratterizzano per riconoscere il potere sovrano della monarchia, ma ne sottopongono l'esercizio ad alcune limitazioni, che ne faciliteranno la successiva trasformazione in monarchia parlamentare.

Seguono poi le Costituzioni liberali, che si affermano a partire dalla Carta francese di Luigi Filippo de 1830 e dalla Costituzione belga del 1831 e si generalizzano dal 1848 in poi. Tali Costituzioni affermano la loro natura di patto tra il Sovrano e la Nazione e sanciscono i già ricordati principi del riconoscimento dei diritti naturali, che sono quelli strettamente personali (come la vita, la libertà, la proprietà), e della divisione dei poteri, principio quest'ultimo

che gioca soprattutto a vantaggio del Parlamento, cioè dell'organo egemonizzato dalla classe borghese.

Nell'epoca contemporanea si può affermare che ogni paese abbia una propria Costituzione. Ciò rende necessario operare una distinzione a seconda dei contenuti delle diverse Carte costituzionali. Vi è prima di tutto un costituzionalismo democratico che si distingue in parte da quello liberale per i seguenti aspetti:

- La Costituzione è concepita non solo come limite ma come fondamento stesso di ogni potere
- Il corpo elettorale mediante referendum obbligatorio (e quindi come contropotere del potere di revisione), come avviene in Austria e Spagna per la revisione totale, in Svizzera, Danimarca, Irlanda e in Francia per le proposte di iniziativa parlamentare.