

Capitolo I

ALCUNE PREMESSE SUL SIGNIFICATO
DELLA RIGIDITÀ COSTITUZIONALE
E SUL PROCEDIMENTO DI
REVISIONE COSTITUZIONALE
NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Sommario: 1. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana. – 2. Il significato della rigidità costituzionale nel dibattito costituente. – 3. La funzione di garanzia e l'articolo 138 della Costituzione. – 4. L'articolo 138 della Costituzione come articolo "giuridicamente necessario".

1. *Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*

La rigidità costituzionale, che è alla base del sistema di garanzie della nostra Carta costituzionale, rappresentandone sicuramente uno degli aspetti essenziali, non può essere compresa se non in una prospettiva storica (così come la totalità dei concetti giuridici in generale)¹, ed in primo luogo attraverso il richiamo alle ragioni che ne hanno motivato la scelta da parte dell'Assemblea costituente, anche alla luce della trascorsa esperienza costituzionale monarchica e del regime fascista che di quella esperienza fu l'estremo esito. Solo così potranno essere intese le ragioni che hanno portato a privilegiare un model-

¹ Ogni concetto giuridico vive ed opera nella storia, di cui è figlio e da cui dipende. Nella rivendicazione di questa semplice verità va colto il maggiore merito della cosiddetta Scuola storica del diritto; al contempo, nella sua negazione si evidenzia il principale limite di ogni dottrina giuridica a cominciare dalla Pandettistica tedesca. Su questi aspetti rimangono insuperate, ma purtroppo alquanto neglette presso i giuristi italiani contemporanei, le considerazioni di R. ORESTANO, *Introduzione allo studio storico del diritto romano*, Torino, 1967, p. 28 ss.

lo di revisione costituzionale che è, oggettivamente, resistente e complesso, improntato a cautela e rigore, tanto da potere apparire addirittura farraginoso e, per lo meno a tratti, anche oscuro.

Si ritiene comunemente che il modello costituzionale rigido (la “Costituzione rigida”), a differenza della Costituzione flessibile, si presenti come maggiormente “assistito”², e ciò sotto il duplice aspetto del procedimento di revisione costituzionale, e cioè della previsione, contenuta nella stessa Costituzione, di apposite procedure previste per modificare, in tutto o in parte, norme costituzionali “poste”³, e del controllo di legittimità delle leggi, l’uno aggravato e l’altro affidato ad un organo apposito e “centralizzato” (la Corte costituzionale, come nella nostra Costituzione, o altro organo equivalente)⁴.

È altresì noto che lo Statuto sabauda, concesso (“ottriatto”) dal re Carlo Alberto nel 1848⁵, viene normalmente

²Contesta questo approccio, parlando apertamente di “*elasticità delle costituzioni rigide*” G. AMATO, *L’elasticità delle Costituzioni rigide*, in AA.VV., *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, a cura di F. LANCHESTER, Padova, 2017, p. 29 ss.

³Sulla duplice funzione di garanzia della revisione costituzionale, intesa come garanzia della rigidità e della stabilità della Costituzione, si sofferma S. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, in *Enc. Dir.*, XL, Milano, 1989, p. 134 ss. Secondo C. Pinelli, il senso della rigidità costituzionale, quale prescelto dai Costituenti, consiste appunto nella previsione di un procedimento aggravato di revisione costituzionale, direttamente previsto da norme della Costituzione (C. PINELLI, *Costituzione rigida e costituzione flessibile nel pensiero dei costituenti italiani*, Milano, 1981, p. 63 ss.).

⁴V. CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale. La Corte costituzionale*, Roma, 1968, p. 35 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 1997, p. 1 ss.

⁵G. NEGRI, *Storia politica italiana dall’Unità alla Repubblica. Le istituzioni e la società nell’analisi dei fatti e dei documenti*, Milano, 1994, p. 27.

indicato quale esempio tipico di costituzione “flessibile” ed “elastica”, nonostante lo stesso Statuto venisse chiaramente definito nel Preambolo come “*legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della monarchia*”⁶.

Tali caratteristiche (di flessibilità ed elasticità) vanno intese nel senso della suscettibilità del testo costituzionale ad essere modificato nei fatti e senza modifiche formali (“elasticità”), ovvero senza la previsione di un procedimento particolare e differenziato (“aggravato”) di revisione costituzionale (“flessibilità”)⁷.

Si ritiene comunemente che furono proprio questi aspetti intrinseci dello Statuto a favorire i processi evolutivi delle norme costituzionali ivi contenute, adattandole ai mutamenti politico-istituzionali dell’epoca, che lo Statuto contribuì, in qualche modo, anche a propiziare e a consolidare⁸.

⁶C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia 1849/1948*, Bari, 1974, p. 35 ss. Dalla mancata distinzione, nello Statuto albertino, tra leggi ordinarie e norme statutarie, la dottrina dell’epoca fa derivare la conseguenza della possibilità per le prime di recare modificazioni alle seconde: G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913. Sulla flessibilità dello Statuto v. anche: U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Bologna, 1989, p. 407 ss.; L. ROSSI, *La “elasticità” dello Statuto italiano*, in *Studi in onore di Santi Romano*, I, Padova, 1940, p. 70 ss.

⁷Dalla Costituzione (rigida e) flessibile viene distinta la Costituzione c.d. “elastica”, nozione, quest’ultima, che evidenzerebbe la “*relativa adattabilità di determinate disposizioni costituzionali (anche di tipo rigido) al mutamento di situazioni di fatto che possano verificarsi nel tempo*” (così P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2014, p. 49 s.). Sulla effettiva utilità di una tale nozione (a maggiore ragione se intesa in senso “trasversale”) si potrebbe però dubitare. In tema di elasticità delle norme costituzionali v. anche V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, p. 83 ss., spec. p. 87.

⁸Sulle prerogative regie nello Statuto albertino e sui loro rapporti

Quanto ai contenuti, lo Statuto albertino prevedeva l'esistenza di un Parlamento bicamerale, con un Senato di nomina regia ed una Camera dei deputati elettiva. Il re conservava poteri sostanziali, essendo non solo il titolare del potere esecutivo ma partecipando anche a quello legislativo tramite la sanzione delle leggi, mentre la giustizia veniva amministrata in suo nome⁹.

Il governo era formato da ministri "fiduciari" del re, inizialmente responsabili verso il monarca, titolare del potere di nomina e di revoca nei loro confronti. L'articolo 65 dello Statuto disponeva infatti, con formula apparentemente chiara, che i "*Ministri sono responsabili*", mentre il successivo articolo 67 precisava che "*il Re nomina e revoca i suoi ministri*". Solo nello sviluppo consuetudinario, a fare tempo dall'esperienza cavourriana, i Ministri divennero politicamente responsabili verso la Camera elettiva, per il tramite del rapporto di fiducia, con la conseguente irresponsabilità politica del monarca (secondo la formula tipica del liberalismo parlamentare del re che "regna", ma non "governa")¹⁰.

Può sicuramente affermarsi che lo Statuto albertino, al pari di varie altre Carte europee del primo liberalismo, rappresentò una Carta assai innovativa rispetto ai precedenti regimi dell'assolutismo monarchico (si pensi all'affermazione del principio della tendenziale eguaglianza fra tutti i cittadini, i "regnicoli", dinanzi alla legge e all'af-

con il sistema parlamentare italiano, v. S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, I, Torino, 1997, p. 20 ss.

⁹E. CROSA, *La Monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922, p. 49 ss.

¹⁰Già nei primi decenni successivi al 1848 si assiste ad una rapida evoluzione in senso parlamentare dell'ordinamento statutario. Sul punto, v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Statuto albertino*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 995 ss.

fermazione delle libertà politiche e civili); esso però, al tempo stesso, conservava alla monarchia un ruolo di notevole rilievo nel sistema e nel bilanciamento dei poteri, a cominciare dal Governo, e tale da condizionare profondamente l'operato dello stesso Parlamento.

Sebbene nello Statuto non fosse contenuta nessuna norma che disciplinasse la sua revisione né fosse tantomeno previsto un procedimento costituzionale per la sua modifica, esso era ritenuto modificabile, secondo la tipica impostazione delle Costituzioni flessibili, per legge o in via consuetudinaria, attraverso il consenso congiunto delle Camere e del Re.

Nonostante la dottrina dell'epoca non sia mai stata concorde nella individuazione dei limiti al potere di revisione della Carta sabauda, l'idea dominante sembra essere quella che tale limite andrebbe individuato proprio nella necessità di un previo accordo tra il Re e le Camere per dare corso alle cennate modifiche.

Ed in effetti, storicamente, lo Statuto subisce profonde modificazioni già nel corso del XIX secolo, con l'affermarsi di una progressiva evoluzione in senso parlamentare della Carta (secondo i già ricordati auspici cavourriani), peraltro non costante, ma intervallata da alcuni ricorrenti tentativi della monarchia di ripristinare le prerogative regie¹¹. Si pensi alla sanguinosa repressione dei moti popolari milanesi da parte del generale Bava Beccaris (1898) o alla presidenza del Consiglio affidata dal Re al filo-monarchico Sydney Sonnino (1909-1910), sostenitore di una piena riappropriazione del potere esecutivo da parte del Re, non a caso sotto la nota formula del "*Torniamo allo Statuto*" (ma a "*quale*" Statuto si voleva ritornare? A quello che concentrava nelle mani del Re il potere di nomina e

¹¹ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. e loc. citt.*

revoca dei Ministri, con la conseguente responsabilità di questi ultimi nei confronti dello stesso Re; ovvero allo Statuto che convenzioni e consuetudini avevano plasmato in senso liberale e borghese?)¹².

In particolare, nel periodo in cui Giolitti fu Presidente del Consiglio (organo non previsto nel testo statutario, così come lo stesso Consiglio dei ministri) si verificò, senza variazioni formali dello Statuto, una significativa modifica della sua applicazione intesa a rafforzare il ruolo del Parlamento. Esempio significativo della evoluzione in senso parlamentare dello Statuto fu l'affermarsi, in via di consuetudine, del voto di fiducia della Camera elettiva nei confronti del Governo, pur permanendo la nomina regia dei ministri.

L'evoluzione in senso parlamentare dello Statuto, a parte la parentesi di cui si è detto, conoscerà una ben più drastica cesura con il regime fascista, che negò i principi e i valori di matrice liberale affermati nella Carta e concre-

¹²Osserva esattamente V. CRISAFULLI (*Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1962, p. 130 ss.): *“Non sembra contestabile, infatti, che il testo dello Statuto albertino, pur non prevedendo espressamente, (...) il governo parlamentare, ed essendo anzi al riguardo ambiguo e polivalente, offrì tuttavia alcuni spunti, suscettibili di essere intesi e sviluppati dalle forze politiche in giuoco nella direzione, appunto, del parlamentarismo”* (p. 133). A titolo di esempio, tra le modifiche più rilevanti si possono citare la nascita del Consiglio dei ministri (art. 15 St.), la sostituzione della coccarda azzurra quale bandiera ufficiale con il tricolore (art. 77 St.), il procedimento di nomina dei senatori (art. 33 St.), con la controfirma del governo, come pure la nomina del Presidente del Senato (art. 35 St.). Non può pertanto condividersi la tesi di chi ritiene che il sistema parlamentare fosse sin dall'origine ben radicato nello Statuto albertino: così D. ZANICHELLI, *Introduzione storica allo studio del sistema parlamentare italiano*, in *Studi di storia costituzionale e politica del Risorgimento italiano*, Bologna, 1900, p. 147 ss. Sugli esiti del dibattito suscitato dall'esortazione sonninaiana del *“Torniamo allo statuto”* e sui moti milanesi del 26 e 27 aprile 1898, v. C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 248 ss.

tamente contraddetti dallo Stato autoritario. Il fatto stesso che il lungo regime fascista, pur avendo radicalmente modificato legislazioni ed assetto istituzionale, non si sia mai posto ufficialmente il tema di adottare una nuova Costituzione ne conferma ulteriormente la stabilità.

Una parte della dottrina ha parimenti sostenuto che tra il 1922 e il 1926 si sarebbe verificato in Italia un vero e profondo mutamento costituzionale, tesi supportata dal fatto che le leggi che si erano susseguite – spesso non in contrasto formale con le norme “elastiche” dello Statuto – avevano però dato vita ad un diverso ordinamento costituzionale, culminante nella trasformazione della Camera dei deputati nella Camera dei fasci e delle corporazioni¹³.

Si è, peraltro, anche osservato che tutte le modificazioni istituzionali (ivi compresa la ricordata soppressione della Camera dei deputati e la sua sostituzione con la Camera dei fasci e delle corporazioni) sono sempre avvenute nel rispetto della legalità formale, con l’unica eccezione, forse e senza forse, delle leggi razziali approvate nel 1938, che, in quanto discriminatorie nei confronti dei cittadini ebrei, si posero in evidente contrasto con un principio fondamentale dell’ordinamento statutario, e cioè con il principio dell’uguaglianza di tutti i “regnicoli”, sancito dall’articolo 24 dello Statuto¹⁴.

¹³Con la legge istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni (legge 19 gennaio 1939, n. 129) il regime fascista eliminò, in realtà, ogni forma di rappresentanza popolare, trasformando la Camera dei deputati in un organo meramente consultivo del Governo e da quest’ultimo dipendente. Sul punto v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, p. 997; C. GHISALBERTI, *op. cit.*, p. 372 ss.; L. PALADIN, *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, XVI, Milano, 1967, p. 892 ss.

¹⁴Osserva ancora V. Crisafulli: “un principio fondamentale dell’ordinamento statutario (enunciato nell’art. 24), generalmente proprio, d’altronde, di qualunque sistema costituzionale moderno, era indubbiamente spezzato: la

2. Il significato della rigidità costituzionale nel dibattito costituente

La rigidità costituzionale si afferma, già a partire dal dibattito costituente, non solo come il tratto caratteristico fondamentale della nascente Costituzione repubblicana italiana, ma anche quale peculiare strumento di garanzia delle disposizioni costituzionali ivi contenute. Fin dall'inizio dei lavori dell'Assemblea Costituente, fu infatti unanimemente accolto dalle varie forze politiche protagoniste di quel dibattito, il principio secondo il quale la Costituzione italiana dovesse essere una Costituzione rigida. Fu proprio sulla base di questa convinzione che venne elaborato il testo del Progetto della nuova Costituzione.

Secondo i padri costituenti, la rigidità costituzionale non era però sinonimo di immutabilità assoluta della stessa¹⁵; al contrario, la rigidità era concepita quale istituto di garanzia, funzionalizzato alle esigenze di difesa della Costituzione. Pertanto, la possibilità di sottoporre a revisione alcune delle disposizioni costituzionali, lungi dall'essere esclusa *a priori*, rappresentava in realtà un fattore ulteriore di garanzia della rigidità della nuova Carta¹⁶.

Si trattava, in sostanza, di contemperare due aspetti

struttura stessa della società civile, il rapporto politico governanti-governati ne risultavano profondamente alterati". V. CRISAFULLI, Lezioni di diritto costituzionale, I, cit., 141.

¹⁵ Secondo P. GROSSI (*Introduzione al novecento giuridico*, Bari, 2011, p. 111), "i nostri padri costituenti non si chiusero nei palazzi alti del potere proiettando sul popolo italiano l'espressione di un atto potestativo, ma si sforzarono di leggere valori e interessi diffusi nella società traducendoli in regole giuridiche".

¹⁶ A. PACE, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, in AA.VV., *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, a cura di F. LANCHESTER, Padova, 2017, p. 47 ss.

considerati tra loro strettamente connessi: da un lato, la rigidità della Costituzione e, dall'altro, la sua non immutabilità. La cerniera tra questi due profili è, appunto, costituita dall'articolo 138 della Carta e dal procedimento aggravato di revisione ivi dettagliatamente disciplinato.

La rigidità si configura quindi come principio essenziale del nostro ordinamento costituzionale, al punto che il venir meno, in ipotesi, di questa qualità, altererebbe irrimediabilmente la natura stessa della nostra Costituzione e ne segnerebbe una insanabile rottura.

La rigidità della Costituzione, dunque, non è affatto sinonimo di una sua permanente immodificabilità; ma segna l'esistenza di precise garanzie che ne marcano la modificabilità e che rappresentano altrettanti limiti ai possibili operati dell'organo di revisione costituzionale¹⁷.

Come emerge dalla lettura del resoconto sommario della seduta del 15 gennaio 1947, sulla natura "rigida" della Costituzione ci fu, nell'ambito dei lavori dell'Assemblea Costituente, un sostanziale accordo tra tutte le forze politiche ivi rappresentate, concordi nel conferire alla nascente Costituzione un tratto (la rigidità), che veniva pressoché unanimemente considerato quale suo naturale presupposto o suo naturale attributo.

Dagli atti dell'Assemblea costituente (articolo 130 del Progetto di Costituzione, destinato a diventare poi l'attuale articolo 138 Cost.) discende dunque la consapevolezza che il carattere (ritenuto necessario) della rigidità costituzionale non avrebbe mai dovuto tradursi in una sorta di presunzione di immodificabilità perpetua della Carta fon-

¹⁷Secondo C. Mortati, *"la stabilità da cui è contrassegnato l'ordine costituzionale conduce a relativizzare la contrapposizione che si fa delle costituzioni flessibili a quelle rigide"* (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1225). Dello stesso Autore si veda anche la voce *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1962, p. 185 ss.

damentale, con il rischio di una sua progressiva inadeguatezza di fronte alle mutate esigenze della società italiana e del suo divenire storico.

In particolare, nel dibattito che animò la Seconda Sottocommissione (prima sezione, relatore Paolo Rossi), nella quale furono esaminati gli aspetti più rilevanti della procedura di revisione costituzionale, la scelta a favore del carattere rigido della costituzione apparve quasi come una soluzione naturale, consolidatasi anche sulla base del precedente costituito dai lavori della Commissione per la riorganizzazione dello Stato guidata da Ugo Forti. La questione che suscitò maggiore discussione fu piuttosto quella procedimentale, relativa alla individuazione dei meccanismi e delle procedure che meglio di altre potessero assicurare e rendere concreta tale rigidità.

Al riguardo, particolarmente significative appaiono le parole pronunciate dal relatore Paolo Rossi nella seduta del 14 novembre 1947, in cui volle sottolineare l'intento, portato avanti dai Costituenti, che le norme costituzionali potessero essere mutate *“quando occorra, senza ancoraggi conservatoristici e senza facilonerie avveniristiche”*, e che, allo stesso tempo, tali norme fossero *“formalmente, sostanzialmente ed intrinsecamente rispettate finché sono in vita”*. Significativamente l'on. Rossi concluse il suo intervento auspicando, per la nascente Repubblica italiana, *“un periodo in cui la legge si possa mutare e si muti solo con la legge, ed in cui la legge, finché è legge, sia religiosamente osservata”*.

3. *La funzione di garanzia e l'articolo 138 della Costituzione*

Se, dunque, tutte le forze politiche rappresentate nell'Assemblea, sembravano sostanzialmente concordare, sul-

la necessità che la nuova Costituzione italiana dovesse essere una costituzione rigida, la questione da dirimere fu piuttosto quella di inserire nella nascente Carta adeguate disposizioni che regolassero il procedimento di revisione e di formazione delle leggi costituzionali, attraverso una formula in grado di contemperare, allo stesso tempo, la duplice esigenza della rigidità e della non immodificabilità perpetua del testo costituzionale¹⁸.

La Commissione decise pertanto di rendere il procedimento di revisione della Costituzione (e delle “*altre leggi costituzionali*”¹⁹) “più complicato” rispetto a quello previ-

¹⁸ Di una “*supposta immodificabilità*” della nostra Costituzione parla A. CHIAPPETTI, *La Costituzione vivente italiana*, Torino, 2011, p. 209 ss.

¹⁹ La “*vexata quaestio*” concernente l’individuazione di una categoria di leggi definibili come “*altre*” leggi costituzionali è esemplare della inconcludenza cui un dibattito francamente astruso può condurre. A parere di chi scrive, è infatti evidente che non è in alcun modo possibile fare coincidere le “*altre*” leggi costituzionali con le leggi “*in materia costituzionale*”, ostandovi la chiara indicazione desumibile dall’articolo 72 della Costituzione, secondo il quale il procedimento legislativo “*normale*” è “*sempre*” adottato per “*i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale*”. Il che porta pianamente ad escludere che i disegni di legge in tale materia debbano, di necessità, assumere la veste delle leggi di revisione costituzionale. Per l’arricchimento dei limiti alla revisione costituzionale sulla base dell’interpretazione di altre disposizioni costituzionali, a principiare dall’articolo 2 della Costituzione che dichiara inviolabili i diritti dell’uomo, si pronuncia, richiamando anche la giurisprudenza della Corte costituzionale sui “*principi supremi*”, R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2016, p. 335. Secondo C. ROSSANO (*Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2016), le “*altre*” leggi costituzionali sono le leggi adottate per le materie che la stessa Costituzione riserva alle leggi costituzionali, ovvero per altre materie che il legislatore intende “*costituzionalizzare*”, oppure “*per introdurre delle c.d. rotture della Costituzione*” (p. 118), e cioè di norme adottate secondo il procedimento di revisione costituzionale, ma che “*derogano per singole fattispecie a norme costituzionali, le quali restano in vigore per ogni altro caso*” (p. 156). Sulla natura unitaria delle “*altre leggi costituzionali*” rispetto

sto per le leggi ordinarie, senza arrivare tuttavia a designare un procedimento che rendesse praticamente impossibile una tale revisione.

Il dibattito sul futuro articolo 138 della Carta si svolse tutto nella seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947: nel corso di tale seduta fu approvato l'emendamento Perassi, con il quale venne rielaborato l'articolo 130 del Progetto originario (che diventerà, appunto, l'attuale articolo 138 del testo finale della Carta). Si deve dunque all'on. Perassi il merito di avere individuato alcuni aspetti che divennero altrettanti elementi essenziali (altrettanti "paletti") dell'*iter* di revisione, tra cui la doppia lettura da parte delle due Camere e il carattere eventuale del *referendum* confermativo.

Giova sottolineare subito che la sede parlamentare fu individuata dall'Assemblea come quella maggiormente idonea a rendere massimamente efficace la garanzia della rigidità costituzionale, determinando un nesso strettissimo tra tale sede e il procedimento di revisione costituzionale. La Costituzione italiana attribuisce infatti il potere di revisione costituzionale all'organo titolare della potestà

alle leggi di revisione, v. C. MORTATI, *Istituzioni ...*, cit., p. 1236 ss. La verità è che, attesa l'identità formale tra le leggi di revisione costituzionale e le "altre" leggi costituzionali (su cui v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, p. 76 ss.) e scartata la possibilità di fare ricorso a criteri contenutistici, le "altre" leggi costituzionali possono essere soltanto quelle per le quali la Costituzione prevede la forma costituzionale o che si sia deciso (da Governo e Parlamento) di rivestire di tale forma. Sulla distinzione tra "Costituzione e correlative leggi di revisione" e le "altre" leggi costituzionali, v. anche C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, 1992, p. 355 ss. Secondo Esposito, il testo della Costituzione è destinato a permanere "giuridicamente immutato fino a che una legge di revisione non lo modifichi" (ivi, p. 360).

legislativa ordinaria, anziché ad assemblee appositamente istituite o riunite a tale fine, come invece è previsto, ad esempio, nelle Costituzioni francese, statunitense e svizzera. Quest'ultimo aspetto è di fondamentale importanza per comprendere a pieno il concetto di rigidità quale presidio della garanzia costituzionale. Esso è, inoltre, di grande attualità se si considerano i tentativi, recenti e meno recenti, di revisione costituzionale, su cui si ritornerà tra breve. La stessa previsione della mera eventualità del *referendum* approvativo, presente nell'emendamento Perassi, si spiega con la volontà di marcare la centralità e la prevalenza assegnata all'organo parlamentare nel processo di revisione costituzionale rispetto al corpo elettorale, e cioè allo stesso popolo cui, pure, appartiene la sovranità costituita (articolo 1 della Costituzione).

Proprio il carattere facoltativo del *referendum*, che – come meglio si vedrà nel prosieguo – può essere evitato dalla raggiunta maggioranza dei 2/3 dei componenti dell'Assemblea in seconda lettura, rappresenta un elemento di supporto a favore della teoria della esclusiva (o comunque della assolutamente prevalente) titolarità della potestà di revisione costituzionale in capo al Parlamento nel procedimento di revisione costituzionale. Tanto dovrebbe bastare a marcare la differenza, per così dire qualitativa, tra il potere costituente e il potere di revisione costituzionale, con la conseguenza che mai il secondo potrà, nell'ambito della costituzione data, mutarsi nel primo per rimetterla in discussione²⁰. Insomma, per utilizzare una celebre metafora, il potere di revisione costituzionale si svolge “*a rime ob-*

²⁰ Di “*immodificabilità assoluta*” di alcuni aspetti della Costituzione, tra cui la “*forma repubblicana*” espressamente indicata come limite alla revisione costituzionale dall'articolo 139 della Carta, parla A.M. SANDULLI, *Fonti del diritto*, in A.M. SANDULLI, *Scritti giuridici*, I, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1990, p. 93 s.

bligata"²¹ all'interno di un impianto costituzionale fermo e non sovvertibile²². Ma su ciò si tornerà in seguito.

4. *L'articolo 138 della Costituzione come articolo "giuridicamente necessario"*

Nella già richiamata seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947 in cui l'onorevole Perassi illustrò l'emendamento a sua prima firma, poi accolto, l'articolo sulla revisione costituzionale fu definito dallo stesso Perassi "*giuridicamente necessario*", discendente "*da alcuni criteri che hanno costantemente dominato l'elaborazione del progetto costituzionale*".

Il procedimento di revisione doveva quindi presentare alcune caratteristiche strutturali che garantissero quella rigidità su cui era maturata la convergenza delle principali forze politiche protagoniste del dibattito costituzionale. La Seconda Sottocommissione ebbe l'indiscutibile merito di realizzare una soluzione normativa tale da conciliare i diversi profili che erano emersi in sede di dibattito costituzionale, componendo in un disegno tendenzialmente armonico il rapporto tra la rigidità della Costituzione e la modificabilità delle sue disposizioni.

Il procedimento di revisione costituzionale, dunque, non

²¹ L'espressione, riferita alle funzioni giudicanti della legittimità costituzionale delle leggi da parte della Corte costituzionale è di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 402 ss., spec. p. 408.

²² Per una critica alla tesi secondo cui basterebbe una Assemblea costituente democraticamente eletta per superare qualunque limite alla revisione costituzionale, v. M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002, p. 9 e nota 7. La tesi implica, tra l'altro, un evidente sovvertimento (o, forse, una confusione) dei concetti di sovranità costituente e sovranità costituita.

poteva che configurarsi come maggiormente complesso rispetto a quello previsto per le leggi formali ordinarie. Tale maggiore complessità fu tecnicamente ottenuta attraverso il ricorso al procedimento legislativo aggravato, tramite il sistema delle due deliberazioni successive da parte di ciascuna Camera, a distanza di tre mesi l'una dall'altra e a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea nella seconda deliberazione. Fu così delineato un meccanismo "di riflessione" giudicato in grado di assicurare che l'adozione di una legge costituzionale avvenisse *"in condizioni tali da rispondere a vere esigenze del Paese"*. A tale duplice aggravamento procedurale, consistente nella necessità della doppia approvazione con un intervallo temporale predeterminato e di una maggioranza qualificata nella seconda votazione, fu associato, quale ulteriore elemento di garanzia la previsione del *referendum* confermativo eventuale. Fu invece bocciata la proposta dell'On. Benvenuti, discussa nella medesima seduta del 3 dicembre e su cui si tornerà più diffusamente nel corso del terzo capitolo, che intendeva escludere dalla revisione costituzionale, quale ulteriore limite di garanzia, le disposizioni aventi per oggetto i diritti fondamentali di libertà, riprendendo, in tal senso, un'indicazione formulata da Calamandrei nella seduta del 4 marzo 1947 nell'ambito della discussione generale sul progetto di Costituzione. Tale proposta, ritirata dal suo presentatore e fatta propria dall'On. Laconi (con l'aggiunta, tra i diritti di libertà esclusi dal procedimento di revisione, dei diritti *"del lavoro"*), fu però respinta dall'Assemblea.

In conclusione, come è stato rilevato da autorevole dottrina²³, anche se, ad una lettura meno attenta, potrebbe sembrare che le ragioni del ristretto numero di revisioni costi-

²³ P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2017, p. 1 ss.

tuzionali approvate nel corso della storia costituzionale repubblicana (fatta eccezione, forse, per la sola revisione del Titolo V), risiedano in un meccanismo di revisione troppo complicato, in realtà fu espressa volontà dei costituenti quella di legare il procedimento di modifica della Costituzione al consenso di uno schieramento così vasto di forze politiche tale da “riprodurre” in qualche modo le stesse condizioni di nobile compromesso tra le diverse componenti politiche, che hanno consentito la nascita della Costituzione repubblicana, ovvero di assicurare una marcata trasversalità politica della decisione di revisione assunta.

Infine, va anche detto che, da un breve confronto in chiave comparata tra i procedimenti di revisione costituzionale vigenti nei principali paesi europei, risulta come il meccanismo di revisione previsto nella Costituzione italiana possa essere considerato, in realtà, come uno dei meno gravosi. In Germania e in Portogallo, per esempio, tutte le modificazioni costituzionali richiedono il voto favorevole di almeno 2/3 dei membri delle Camere, mentre in Spagna le riforme costituzionali necessitano della maggioranza di almeno 3/5 dei membri delle Camere. In Norvegia, Svezia e Danimarca, è addirittura previsto che il Parlamento che propone una riforma costituzionale venga sciolto e sia rinviata alle nuove Camere l’approvazione finale del testo; in Grecia sono previste due deliberazioni successive delle “vecchie” Camere e una delle “nuove”, imponendo che venga raggiunta la maggioranza dei 3/5 dei deputati. Solo in Francia è possibile cambiare la Costituzione con voto a maggioranza semplice delle due Camere, ma occorre anche l’approvazione popolare tramite *referendum*: quest’ultimo può essere evitato solo se le Camere, convocate a congresso dal Presidente della Repubblica, approvino la proposta a maggioranza dei 3/5 dei voti validi.