



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI GUGLIELMO MARCONI

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA IN SCIENZE GIURIDICHE

GLI STRUMENTI DEL DIRITTO
PUBBLICO COMPARATO APPLICATI AL CONCETTO
DI REVISIONE COSTITUZIONALE

Relatore

Prof. Walter Mastropasqua

Candidata

Federica Salomone

ANNO ACCADEMICO 2008/2009

All'Ing. Campo.

Che ha reso possibile la realizzazione di un sogno, dando inizio a questa stimolante avventura. Accompagnandola col suo solito entusiasmo. Che ho avuto il piacere di condividere ed alimentare con ciascuno dei risultati raggiunti.

A mio padre.

Per la gioia immensa che mi ha dato con quel suo ascoltarmi incorniciato da uno sguardo fiero, attento ed orgoglioso, quando mi chiedeva di "raccontargli" la Costituzione.

A mia sorella.

Onnipresente Zare.

A te.

Andrea.

E naturalmente a te.

Madre Mia.

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO PRIMO: L'esperienza italiana

- 1.1 Definizione e concetto di Costituzione
 - 1.1.1 Definizione e concetto di revisione costituzionale: Costituzioni rigide e Costituzioni flessibili
- 1.2 La Costituzione italiana
- 1.3 La revisione costituzionale nell'ordinamento italiano
 - 1.4.1 L'articolo 138
- 1.5 Le modifiche alla Costituzione italiana
- 1.6 Le prospettive di modifica alla Costituzione italiana

CAPITOLO SECONDO: L'esperienza spagnola

- 2.1 Cenni storici
- 2.2 La Costituzione spagnola
- 2.3 La revisione costituzionale nell'ordinamento spagnolo
- 2.4 Le modifiche alla Costituzione spagnola
- 2.5 Le prospettive di modifica alla Costituzione spagnola

CAPITOLO TERZO: L'esperienza francese

- 3.1 Cenni storici
- 3.2 La Costituzione francese

3.3 La revisione costituzionale nell'ordinamento francese

3.4 Le modifiche alla Costituzione francese

3.5 Le prospettive di modifica alla Costituzione francese

CAPITOLO QUARTO: L'esperienza americana

4.1 Cenni storici

4.2 La Costituzione americana

4.3 La revisione costituzionale nell'ordinamento americano

4.4 Le modifiche alla Costituzione americana

4.5 Le prospettive di modifica alla Costituzione americana

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Il diritto pubblico ha ad oggetto lo studio e l'implementazione di tutte le norme che disciplinano l'organizzazione dell'apparato statale ed il rapporto tra apparato statale e società civile.

Il diritto pubblico comparato è quella disciplina giuridica che ha ad oggetto lo studio ed il raffronto tra gli ordinamenti giuridici esistenti o esistiti nel mondo, al fine di individuare le differenze e le somiglianze tra gli stessi¹.

.....Sulla base di quanto affermato, si può quindi desumere che lo scopo ultimo della comparazione, è rappresentato dalla conoscenza e comprensione tra i popoli, dal perfezionamento del diritto interno attraverso il superamento dei particolarismi e provincialismi e la sua vera essenza sta quindi nell'armonizzazione ed uniformazione del diritto tra le varie nazioni.

Questo aspetto di apertura e di confronto, che si ritrova non solo nella definizione ma nella natura stessa del diritto pubblico comparato, è il punto di partenza delle osservazioni che seguono.

Le quali nascono dalla personale constatazione del profondo legame che sussiste tra la Costituzione Italiana e la storia del nostro Paese, ricostruibile, se vogliamo, nelle sue tappe fondamentali, attraverso un'attenta lettura degli articoli che la compongono.

Alla stessa conclusione sono pervenuta nell'accostarmi alle Costituzioni di altri Paesi, ogni volta ponendo come punto di partenza, l'osservazione delle modalità previste da ciascuno di modificare questa Carta Fondamentale, degli strumenti più o meno rigidi prescelti per

¹ Colombini, *Lezioni di diritto Pubblico Comparato*, UTGM, 2009.

difendere i valori in essa contenuti e metterli al riparo da qualunque tentativo di sopruso.

Ed è attraverso questi passaggi che mi sono accorta che stavo di fatto approfondendo la conoscenza del concetto di revisione costituzionale, e che stavo proprio utilizzando gli strumenti offerti dal diritto pubblico comparato.

CAPITOLO SECONDO: L'ESPERIENZA SPAGNOLA

2.1 Cenni storici

La scelta di proseguire l'indagine, una volta tracciate le caratteristiche dell'ordinamento e della Costituzione italiana, partendo dall'analisi dell'esperienza spagnola, non è casuale.

Si tratta infatti di un paese che ha avuto un passato ed una storia per certi aspetti simili rispetto all'Italia, se guardiamo, quale esauriente esempio, al regime autoritario che anche la Spagna ha conosciuto, instaurato dal dittatore Francisco Franco Bahamonde.

Ecco quindi che le stesse relazioni tra passato e storia costituzionale spagnola, tra passato e scelte operate dal Costituente, soprattutto in tema di revisione costituzionale, sono ravvisabili con le stesse modalità con le quali si è tentato di approfondire la conoscenza del nostro paese: utilizzando cioè le vicende storiche, quali strumenti in grado di offrire una nuova chiave di lettura per una comprensione più dinamica ed esaustiva della Carta Costituzionale.

Interessante citare in tal senso il principio di uguaglianza, ancora intesa dal Costituente spagnolo sia in senso formale, sia in senso sostanziale, così come interpretata nell'ordinamento italiano all'articolo 3 della Costituzione.

Molto simili i termini utilizzati, da ricavarsi però attraverso la lettura combinata di due articoli quali sono l'articolo 14 in cui si afferma che "Gli spagnoli sono uguali davanti alla legge, senza alcuna discriminazione per motivi di nascita, razza, sesso, religione, opinione o qualunque altra condizione o circostanza personale o sociale".

E l'articolo 9 della Costituzione in cui si legge che "spetta ai poteri pubblici creare le condizioni affinché la libertà e l'uguaglianza dell'individuo e dei gruppi di cui esso fa parte siano reali ed effettive, nonché eliminare gli ostacoli che impediscano o rendano difficile il loro pieno godimento e agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale": in ossequio quindi ad una uguaglianza intesa in senso sostanziale, ai pubblici poteri (in Italia alla Repubblica) è affidato il ruolo di garantire e rendere possibile l'implementazione ed il raggiungimento dell'effettiva uguaglianza di tutti i consociati.

"I difensori di una democrazia di contenuto, sostengono con forza la necessità per lo Stato di attrezzarsi per evitare che le conquiste democratiche possano andare disperse. L'insegnamento della storia, secondo cui i regimi autoritari nascono e si affermano come prodotto di un ingenuo sistema liberale che non ha eretto barriere contro aggressione ai suoi principi, è stato ritenuto di fondamentale importanza al fine della configurazione di modelli normativi a presidio della democrazia... L'energica protezione di valori supremi, in una democrazia a connotazione spiccatamente pluralistica, specchio di una arena sociale e politica fortemente variegata, viene realizzata da un circuito di norme che si snoda da quelle di rango costituzionale a quelle di legislazione penale, tendenti a scoraggiare attività e comportamenti che possono compromettere i caratteri peculiari dello Stato democratico e di diritto²".

"La storia politico-istituzionale dell'Europa tra le due guerre, aveva insegnato che l'autoritarismo e il totalitarismo erano figli della debolezza, non certo della forza del regime democratico³".

² Nicotra I., *Scritti di diritto costituzionale italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2005.

³ Barbera A., Fusaro C., *Il governo delle democrazie*, Il Mulino, Bologna, 1997.

La storia costituzionale spagnola, è quindi sicuramente influenzata dal regime autoritario di Franco, una delle più longeve dittature europee, che si estinguerà solo nel 1975 alla morte naturale del suo artefice (1892-1975).

A succedergli è Juan Carlos di Borbone, che porterà il paese verso una progressiva democratizzazione, sino ad arrivare alla definitiva promulgazione dell'attuale Costituzione: deliberata dalle Camere con l'accordo pressoché di tutte le forze politiche, è stata ratificata con referendum popolare il 6 dicembre del 1978 ed è entrata in vigore il 29 dicembre dello stesso anno.

2.2 La Costituzione spagnola

La Costituzione spagnola, entrata quindi in vigore esattamente con 30 anni di ritardo rispetto alla nostra, è composta da 169 articoli, suddivisi in X Titoli, a loro volta scomposti in capitoli (e non Sezioni come in Italia), più un Titolo Preliminare, preceduto da un Preambolo. Chiude con le Disposizioni Transitorie e finali.

In linea con le costituzioni moderne, quella spagnola si presenta come una Costituzione rigida, strutturata in due parti fondamentali, chiaramente differenti nel contenuto, quali sono una parte dogmatica ed una parte organica.

La parte dogmatica contiene una dichiarazione dei principi che indicano e incorporano i valori imperanti nella società che la promulga; è costituita innanzi tutto da un Preambolo, opera dello statista socialista Enrique Tierno Galván, dove sono enunciati i principi ispiratori dello Stato spagnolo, Stato sociale e di diritto, nonché il principio della sovranità popolare:

“La Nazione spagnola, desiderando instaurare la giustizia, la libertà e la sicurezza e promuovere il bene di coloro che ne fanno parte, nell'esercizio della sua sovranità, proclama la sua volontà, di: garantire la convivenza democratica sulla base della Costituzione e delle leggi, secondo un ordine economico e sociale giusto; consolidare uno Stato di diritto che assicuri il dominio della legge come espressione della volontà popolare; proteggere tutti gli spagnoli e i popoli della Spagna nell'esercizio dei diritti umani, nonché le loro culture, tradizioni, lingue e istituzioni; promuovere il progresso della cultura e dell'economia per assicurare a tutti una decorosa qualità della vita; collaborare per il rafforzamento delle relazioni pacifiche e di una fruttuosa cooperazione fra tutti i popoli della terra. Di conseguenza, le Cortes approvano e il popolo spagnolo ratifica la seguente Costituzione”.

Si rileva quindi che, se la scelta del Costituente italiano è stata quella di enunciare i fondamenti dell'ordinamento giuridico nei primi 12 articoli quali parte integrante del testo costituzionale: “la Costituzione spagnola, alla pari di parecchie Costituzioni contemporanee, si presenta con un preambolo, che precede il testo vero e proprio ed è caratterizzato dallo stesso valore giuridico delle norme che seguono...⁴”.

Segue il Titolo Preliminare che, nei suoi nove articoli, individua le coordinate dell'ordinamento, riprendendo e rafforzando i principi contenuti nel Preambolo, quei principi, cioè, che determinano la configurazione dello Stato e i suoi segni di identità.

L'articolo 1 della Costituzione spagnola, al 3° comma proclama che la forma politica dello Stato è la Monarchia parlamentare. Questa espressione singolare è stata in genere spiegata come il tentativo di servirsi di una formula letterale che non alludesse né alla forma di Stato

⁴ Biscaretti di Ruffia P., *Introduzione al diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1988.

monarchica, che sembrava assicurare un'eccessiva centralità del Sovrano che mal si adeguava alla natura democratica dell'ordinamento, né alla forma di Governo monarchica, che al contrario pareva ridurre il ruolo allo stesso assegnato.

Al riguardo interessanti le osservazioni di Reyes, secondo il quale, con il suo comportamento intelligente ed equilibrato il Sovrano ha guidato la relativamente rapida transizione, favorendo il pieno consolidamento democratico della Spagna, e divenendo, come Capo dello Stato, "il simbolo della sua unità e stabilità e l'arbitro regolatore del funzionamento delle istituzioni"⁵.

Carattere di rilievo viene conferito alle pluralità, dalle quali si evince l'impronta sociale, alla stregua delle nostre "formazioni sociali" descritte nell'Articolo 2 della Costituzione Italiana.

A completare la parte dogmatica è il Titolo I, intitolato "Dei diritti e doveri fondamentali", che raccoglie gli articoli 10-55. E' proprio nell'articolo di chiusura che si menziona la possibilità di sospendere tali diritti e libertà solo con le dovute procedure previste dalla Costituzione.

La seconda parte definita organica è invece organizzata dal Costituente per modellare la struttura dello Stato, regolando gli organi di base, nel rispetto del principio tripartito di divisione dei poteri di Montesquieu, tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Trova quindi qui puntuale disciplina la Corona, per cui il Re, Monarca ereditario, Capo dello Stato, è, come anticipato, arbitro del corretto funzionamento delle istituzioni. Il Parlamento spagnolo, con una struttura bicamerale imperfetta, prevede 2 Camere, definite Cortes, quali sono il Senato, Camera di rappresentanza di interessi territoriali, il Congresso dei

⁵ Reyes A., *La monarchia parlamentare*, 1982.

Deputati, organo detentore del potere legislativo, essendo rimesso comunque al Senato il potere di porre emendamenti.

Il potere esecutivo è esercitato dal Governo, gestore di tutto l'apparato della Pubblica Amministrazione, ha alle sue dipendenze le Forze di Sicurezza; è dotato di potere regolamentare ed è costituito da un Presidente, che "dirige l'azione di governo, coordina le funzioni degli altri membri, fermo restando la responsabilità diretta di questi ultimi sul suo operato", e da eventuali Vicepresidenti, nonché dai Ministri e dagli altri membri previsti per legge.

L'intero Titolo V è dedicato ai rapporti tra Governo e Cortes in quanto il Governo risponde del proprio operato davanti al Congresso dei Deputati.

Gli ultimi due Titoli IX e X sono infine rispettivamente dedicati al Tribunale costituzionale, e alla revisione costituzionale.

2.3 La revisione costituzionale nell'ordinamento spagnolo

Per quanto attiene al concetto di revisione costituzionale, occorre sottolineare fin d'ora la distinzione accolta dal costituente spagnolo, tra il concetto di revisione totale e quello di revisione parziale.

"In relazione all'ampiezza della revisione costituzionale, si suole contrapporre, in alcuni ordinamenti statali, la revisione totale a quella soltanto parziale: accontentandosi, di regola per quest'ultima di un procedimento più semplice ed accelerato. Ma non sono molti gli Stati che tracciano siffatta distinzione: fra l'altro estremamente incerta nei suoi precisi limiti, giacché non è facile determinare quale sia l'esatto confine che separa una forma dall'altra. Ad esempio, nell'Europa occidentale

possono menzionarsi in proposito, solo l'Austria, la Svizzera e la Spagna⁶".

Sussiste comunque una sostanziale differenza, anche teorica, tra revisione totale e revisione parziale: se la prima può avere ad oggetto una o più disposizioni della Costituzione, la seconda attiene al contenuto della Carta Fondamentale nel suo complesso.

Se si accoglie la tesi, recentemente più volte riaffermata da Alessandro Pace, che ogni Costituzione, in quanto norma superiore, ha in sé la vocazione all'intangibilità, e che a tale intangibilità si fa eccezione attraverso precise disposizioni relative alla revisione di alcune sue disposizioni, è facile comprendere come la revisione totale esca da tale schema e metta in discussione lo stesso concetto di rigidità. Ed è forse per questo motivo che assai raramente le costituzioni prevedono le procedure della propria revisione totale.

Quando quindi le Costituzioni consentono la revisione di larghe parti dei testi costituzionali, si possono individuare diversi livelli di rigidità. In pratica, accanto a procedimenti aggravati diretti a modificare le disposizioni costituzionali ne vengono disciplinati altri maggiormente aggravati intesi a modificare porzioni considerate più sensibili del testo costituzionale.

"Così, nel caso della Costituzione spagnola, una legge di revisione richiede la maggioranza dei tre quinti in entrambe le Camere e sottoposizione solo eventuale a referendum popolare (Art. 167), ma quando la proposta di legge comporti revisione totale o revisione dei principi generali o delle normative in tema di diritti di libertà, si richiede la maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere, scioglimento conseguente delle stesse, ratifica del voto favorevole alla revisione da

⁶ Biscaretti di Ruffia P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988.

parte delle nuove assemblee e nuova votazione con maggioranza dei due terzi e infine sottoposizione necessaria al voto popolare che dovrà essere favorevole (Art. 168). Come risulta evidente, rispetto a quello che è l'ordinario procedimento legislativo parlamentare e a quello differenziato diretto ad approvare leggi organiche (Art. 81 ss), secondo la Costituzione spagnola esistono due livelli di aggravamento riguardanti il procedimento di revisione, graduati a seconda della rilevanza della protezione assegnata alla materia potenzialmente attaccata dalle eventuali modifiche⁷".

Di seguito quindi gli articoli menzionati, così come disposti dal costituente spagnolo:

Art. 167:

1) I progetti di revisione costituzionale dovranno essere approvati da una maggioranza dei tre quinti di ciascuna delle Camere. Se non vi sarà accordo fra di esse, si cercherà di ottenerlo mediante la creazione di una commissione composta in egual numero di deputati e senatori, la quale presenterà un testo che sarà votato dal Congresso e dal Senato.

2) Se non si otterrà l'approvazione mediante il procedimento di cui al comma precedente, e sempre che il testo abbia ottenuto il voto favorevole della maggioranza assoluta del Senato, il Congresso, con la maggioranza dei due terzi, potrà approvare la riforma.

3) Approvata la riforma dalle Cortes, questa sarà sottoposta a referendum per la sua ratifica quando lo richieda, entro i quindici giorni successivi alla sua approvazione, la decima parte dei membri di una qualsiasi delle Camere.

⁷ De Vergottini G., *Diritto Costituzionale Comparato*, Cedam, Padova, 2007.

Ed ancora, l'Art. 168:

1) Qualora si intenda promuovere la revisione completa della Costituzione o una revisione parziale riguardante: il Titolo preliminare; il Capitolo II, Sezione I, del Titolo I; o il Titolo II, si procederà all'approvazione di tale delibera a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera, e allo scioglimento immediato delle Cortes.

2) Le Camere elette dovranno ratificare la decisione e procedere allo studio del nuovo testo costituzionale, che dovrà essere approvato a maggioranza dei due terzi di entrambe le Camere.

3) Una volta approvata dalle Cortes, la revisione sarà sottoposta a referendum per la sua ratifica.

“Nell'ordinamento spagnolo il sistema delle fonti del diritto è complesso ed essenzialmente informato ai criteri della gerarchia e della competenza⁸”.

La Costituzione spagnola, quindi autentica fonte normativa superiore alle altre fonti, risulta protetta da “complicati meccanismi di “riforma” e di “revisione”⁹. Revisione e riforma, diversamente dall'uso di solito sinonimo dei due termini, possibile in altri ordinamenti, designano infatti in quello spagnolo, differenti e complessi meccanismi di modifica della Carta costituzionale.

La revisione consente (con la maggioranza dei due terzi delle Camere, il loro scioglimento anticipato, l'approvazione con la stessa maggioranza da parte delle Camere neo-eletta, seguita da referendum popolare) di modificare tutta la Costituzione o solo il suo Titolo

⁸ Scarmiglia R., Del Ben D., *Spagna*, Il Mulino, Bologna, 2005.

⁹ Royo P., *Curso de Derecho constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

preliminare (Artt. 1-9), il Titolo I nella parte dedicata ai "Diritti fondamentali e alle libertà pubbliche (Artt. 15-29), il Titolo II sulla Corona (Artt. 56-65).

La procedura di riforma permette invece di modificare qualunque altra parte della Costituzione formale e può essere realizzata con la maggioranza dei tre quinti dei componenti delle due Camere (o con i due terzi del Congresso e con la maggioranza assoluta dei componenti il Senato), cui può seguire, a richiesta di un decimo dei membri di una delle Assemblee, un referendum popolare"¹⁰.

Si osserva in via immediata come anche la Costituzione spagnola preveda quindi il ricorso allo strumento referendario che, quale strumento di democrazia diretta per eccellenza, persegue lo scopo fondamentale di assicurare il più ampio consenso possibile ogni qual volta si intenda avviare un procedimento di revisione costituzionale.

Conformemente a quanto consolidato negli ordinamenti di tradizione liberale, se spetta al Parlamento il vaglio dell'iniziativa e la decisione formale di procedere in concreto alla revisione, tale delibera è integrata da successivo referendum; referendum previsto in particolare nell'esperienza spagnola in via eventuale quando richiesto da un decimo dei membri di una camera, ma in via tassativa quando investa l'intera Costituzione o i suoi istituti fondamentali, come descritto nell'articolo 168.

La rigidità della Costituzione spagnola è inoltre perseguita attraverso dei limiti cosiddetti sostanziali, in particolare limiti di "circostanza" previsti dal costituente, che negano la possibilità di una revisione in situazioni di emergenza e di tensione quali, ad esempio, uno stato di

¹⁰ Carrozza P., Di Giovine A., Ferrari G., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma, 2008.

guerra e di assedio, ovvero in ogni frangente in cui possa essere violata la serenità del Costituente. Il richiamo è all'articolo 169 Costituzione: "Non potrà iniziarsi la Riforma Costituzionale in tempo di guerra o durante la vigenza di uno degli stati previsti dall'articolo 116", nel quale si afferma che "Una legge organica regolerà gli stati di allarme, di eccezione e di assedio, le competenze e le limitazioni corrispondenti...".

Nell'ordinamento spagnolo, così come in altri ordinamenti quali quello francese, tra gli atti normativi approvati dalle Camere, si distinguono diversi tipi di legge. Particolare rilievo assume la legge organica, fonte rinforzata¹¹ da approvare nella deliberazione finale, con la maggioranza assoluta del Congresso dei Deputati, descritta nell'articolo 81: "Sono leggi organiche quelle relative all'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli statuti di autonomia e il regime elettorale generale e le altre previste dalla Costituzione. L'approvazione, modifica o deroga delle leggi organiche comporterà la maggioranza assoluta del Congresso con una votazione finale del progetto nel suo complesso".

Si tratta quindi di un espediente che comporta comunque il ricorso a procedimenti aggravati, potendosi parlare in tal caso di una vera e propria "integrazione della Costituzione"¹².

Alla legge organica così descritta, che si inserisce quindi quale strumento ulteriore posto a protezione dei valori fondamentali della Carta spagnola, è quindi riservata la disciplina dei diritti fondamentali, del regime elettorale generale e l'approvazione degli statuti delle Comunità autonome. Per quanto attiene agli organi da disciplinare con

¹¹ Pegoraro L., *Fonti di civil law*, Giappichelli, Torino, 2007.

¹² De Morais B., *As leis reforçadas*, Comibra Editora, 1998.

legge organica, tra questi vanno annoverati il Tribunale Costituzionale, il Consiglio di Stato, il Tribunale dei Conti.

“Infine la legge organica deve essere utilizzata per autorizzare la ratifica dei trattati con il quali si realizza la cessione, a organizzazioni o istituzioni internazionali, dell’esercizio di competenze derivanti dalla Costituzione. In tal modo si è autorizzata l’adesione della Spagna alle comunità e, poi, all’Unione europea; tutti i Trattati, una volta ratificati, fanno parte dell’ordinamento spagnolo, ma non sempre per la loro ratifica, è necessaria un’autorizzazione delle Camere¹³”.

La garanzia della Costituzione e dei diritti fondamentali è efficacemente realizzata alla stregua dell’ordinamento italiano, dall’organo di controllo della costituzionalità, il Tribunale Costituzionale.

Ispirato ai modelli disciplinati dalla Costituzione italiana nell’articolo 135 e dalla Legge fondamentale tedesca nell’articolo 93, più che al precedente spagnolo quale era il Tribunale di garanzie costituzionali della Costituzione repubblicana del 1931, il Tribunale è composto di giudici che durano in carica 9 anni, ed effettuano un controllo di legittimità delle legge e degli atti aventi forza di legge.

La sua posizione è quindi radicata al vertice della funzione giurisdizionale.

Vorrei completare questa breve descrizione del concetto di revisione costituzionale in Spagna, con alcuni rilevazioni condotte dalla Nicotra, scaturenti in realtà da un esame condotto sull’articolo 6 della Costituzione, nel quale si afferma: “I partiti politici esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e alla manifestazione

¹³ Carrozza P., Di Giovine A., Ferrari G., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma, 2008.

della volontà popolare e sono strumento fondamentale di partecipazione politica. La loro creazione e l'esercizio della loro attività sono liberi sulla base del rispetto della Costituzione e della legge. La loro struttura interna e il loro funzionamento dovranno essere democratici”.

“L’elaborazione della Costituzione spagnola, che seguì al tramonto del franchismo e all’ascesa al trono della monarchia, è improntata su una concezione spiccatamente liberale che affiora anche nella norma sui partiti politici, la quale, in analogia con quanto prescritto nell’articolo 49 della nostra Costituzione, riconosce il partiti come strumento fondamentale di partecipazione politica ed espressione di pluralismo. Essa richiede, tuttavia, accanto all’osservanza delle regole democratiche nella struttura interna e nel funzionamento, il rispetto della Costituzione e delle leggi nella creazione di associazioni partitiche e nello svolgimento della loro attività. Il significato dell’articolo 6 va, invero, analizzato alla luce di previsioni che definiscono le coordinate fondamentali di quel sistema. Il riconoscimento fra i valori superiori del pluralismo politico, da una parte; la contestuale presenza di un procedimento che consente la revisione totale della Costituzione ai sensi dell’articolo 168, dall’altra, hanno portato a configurare la Carta del 1978 come atto normativo basato sulla cosiddetta “indiferencia avalorativa”. Prevale in tale prospettiva, l’orientamento incline a definire un ordinamento liberal - democratico, fortemente contrassegnato da un profilo relativistico e conflittuale, insieme, della dialettica democratica. Di qui l’opinione secondo cui la Costituzione spagnola va interpretata alla stregua di una democrazia neutrale... Merita al riguardo una qualche attenzione il filone interpretativo seguito da parte della letteratura spagnola, secondo la quale la norma sulla revisione assoluta non può non conciliarsi con i principi supremi dell’ordinamento: di guisa che, soltanto ricorrendo ad una evidente forzatura del dettato costituzionale, si potrebbe ritenere

legittimo il superamento di taluni valori fondanti il sistema democratico. Di tal che, l'applicazione del procedimento di cui all'articolo 168 non può essere finalizzata all'alterazione degli istituti più significativi della democrazia, come la rappresentanza popolare ed i diritti di libertà.

Alla luce di queste osservazioni va compreso il senso attribuito al principio pluralista impresso nella Carta del 1978. Più in dettaglio, un esame del dato giuridico non può trascurare il contesto storico-sociale in cui le scelte fondamentali vennero messe a punto: innanzitutto la reazione al regime franchista, spentosi quattro anni prima, imponeva di proclamare come inviolabili i diritti ideologico-politici e la libertà di espressione di tutte le opinioni. In secondo luogo, alle legge del 1939 che aveva messo fuori legge i gruppi oppositori del governo, e a quella del 1974 che, pur riconoscendo il diritto di associazione, escludeva dal suo ambito i movimenti con finalità politiche occorreva contrapporre un tessuto normativo capace di testimoniare il cambiamento di rotta intrapreso per edificare il nuovo Stato.

E' sembrato maggiormente rispondente al reale intento del Costituente sostenere che lo specifico richiamo al rispetto della Costituzione introduca un sistema di protezione, di "democrazia dei valori" che, magari in una versione meno accentuata, ricalchi quella propugnata in Germania da Scheler e Leibholz¹⁴.

2.4 Le modifiche alla Costituzione spagnola

"La natura democratica dell'ordinamento spagnolo ben si rispecchia nella forma di Stato, ispirata ad un ampio decentramento di tipo politico. L'articolo 2, pur proclamando l'indissolubile unità della Nazione, garantisce, infatti, il diritto all'autonomia delle nazionalità e delle

¹⁴ Nicotra I., *Scritti di diritto costituzionale italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2005.

Regioni. Il riferimento a nazionalità e a Regioni, pur privo di uno specifico significato giuridico e non riscontrabile in alcuna altra disposizione costituzionale, conserva una notevole pregnanza sotto il profilo politico. Esso fa riferimento, infatti, all'esistenza di enti aventi lingua propria e tradizioni storiche e giuridiche peculiari, le nazionalità (Paesi Baschi, Catalogna, Galizia), che si considerano diverse dalle Regioni, enti territoriali sorti, con il nuovo regime democratico, come esperienze di decentramento, ma divenute molto simili, sotto il profilo organizzativo e funzionale, alle prime.

Come è noto, sono alcune tra quelle che si definiscono nazionalità, in particolare i Paesi Baschi, a causare gravi problemi all'ordinamento spagnolo, rivendicando forme di autonomia che si avvicinano pericolosamente a richieste di sostanziale indipendenza.

Basti ricordare al riguardo, che il Governo basco, guidato dal Partido Nacionalista Vasco, ha presentato al Congresso dei Deputati una discutibile proposta di riforma dello Statuto della Comunità autonoma (respinta, però da questa Camera nel febbraio 2005), con la quale chiedeva l'introduzione di uno status di "libera associazione" tra Paesi Baschi e Spagna, assai vicino ad un sistema confederale.

Con l'avvento al potere, nel marzo 2004, del Governo socialista guidato da Josè Luis Rodríguez Zapatero, si è dato inizio ad una serie di riforme degli Statuti delle Comunità autonome che hanno introdotto (non senza generare problemi di costituzionalità) innovazioni nella garanzia dei diritti dei cittadini, nel riparto delle competenze e nei meccanismi di finanziamento.

Delle molte modifiche statutarie cui si è dato avvio, si sono sino ad ora realizzate quelle riguardanti lo Statuto di Valencia, Catalogna, Andalusia, Baleari, Aragona e Castiglia-Leòn¹⁵.

¹⁵ Carrozza P., Di Giovine A., Ferrari G., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma, 2008.

2.5 Le prospettive di modifica alla Costituzione spagnola

La questione delle modifiche alla Costituzione spagnola del 1978 è stata posta al centro del dibattito politico a partire dal discorso di investitura del candidato alla Presidenza del Governo attualmente in carica, che indicò i vari punti irrinunciabili della nuova azione di governo, il cui obiettivo fondamentale sarà quello di portare avanti una "reforma concreta y limitada" della Costituzione.

Il Governo avrebbe assunto l'iniziativa della riforma richiedendo al Consiglio di Stato una relazione preventiva (informe), che sarebbe stata considerata come testo di riferimento per l'elaborazione del disegno di legge di riforma costituzionale.

Il Presidente Zapatero parlò di una revisione costituzionale circoscritta a quattro aspetti in particolare, tra i quali figurava anche il riconoscimento esplicito dell'UE e del suo testo costituzionale nella Costituzione spagnola.

"Il termine di "reforma concreta y limitada" ben chiarisce l'aspirazione a modificare determinati aspetti della Costituzione spagnola, al fine di adeguarne i contenuti ai principali cambiamenti politici e sociali prodotti nella realtà spagnola dell'ultimo trentennio trascorso dalla morte di Franco.

Ma Zapatero, prima di indicare i contenuti della riforma costituzionale, pone una premessa concettuale per meglio chiarire le sue ragioni ispiratrici.

Anzitutto dichiara, in forma solenne, l'importanza della Costituzione spagnola del '78, considerata il cardine del pluralismo e della democrazia, raggiunto grazie ad un laborioso compromesso politico.

In secondo luogo il leader attribuisce al testo costituzionale il merito di avere garantito una pacifica convivenza tra gli spagnoli e di essere riuscito a coagulare intorno a sé un elevato grado di consenso politico e sociale.

Su questa base, per la quale i contenuti fondamentali della Costituzione rappresentano i valori fondanti ed irrinunciabili della democrazia spagnola, il Presidente del Governo si è impegnato a promuovere un genere di riforma circoscritta sostanzialmente a quattro aspetti:

1. La ricezione esplicita dell'Unione europea (e del processo di costruzione europea) e del suo futuro testo costituzionale nella Costituzione spagnola;
2. La soppressione della clausola che, nella successione alla Corona, prevede la preferenza in favore dell'uomo, discriminando le donne;
3. L'inclusione delle denominazioni ufficiali delle 17 comunità autonome e delle due città autonome di Ceuta e Melilla nel testo costituzionale;
4. La trasformazione del Senato in una vera Camera territoriale, cioè rappresentativa delle Comunità autonome.

Per quanto riguarda la questione europea, Zapatero ha riaffermato l'impegno europeista della Spagna, ovviamente mettendo in evidenza la necessità di rispondere adeguatamente alle esigenze poste dalla partecipazione spagnola al processo di costruzione dell'Unione europea. Non basta infatti includere un riferimento alla futura Costituzione europea nel testo costituzionale spagnolo, come simbolica e solenne dimostrazione dell'impegno definitivo della Spagna in Europa, né è sufficiente il fatto che la Spagna sia stata la prima nazione europea ad

aver approvato con referendum la Costituzione dell'Unione (20 febbraio 2005)¹⁶".

"La decisione di parificare gli uomini e le donne nel diritto alla successione alla Corona, che non intaccherà i diritti dell'attuale aspirante al trono e non altererà le regole di successione vigenti nel Principato delle Austrie, viene considerata da Zapatero come una innegabile e pragmatica risposta all'evoluzione sociale prodotta negli ultimi tempi.

Le ultime due riforme riguardano la complessa questione dell'organizzazione territoriale e devono essere analizzate congiuntamente alle altre proposte e agli impegni assunti dal nuovo governo in modo da valutare l'impatto che saranno complessivamente in grado di produrre sul funzionamento dello Stato autonomo. In sostanza si tratta di verificare se l'attuazione di tali riforme sarà in grado di correggere alcune disfunzionalità del modello autonomo, che attualmente, lungi dal risolversi, stanno destabilizzando profondamente il sistema delle autonomie, creando uno stato di incertezza quasi endemica, sulla sua futura evoluzione.

L'inserimento nel testo costituzionale delle denominazioni ufficiali delle 17 Comunità autonome rappresenta il definitivo riconoscimento delle autonomie regionali come parte essenziale dello Stato spagnolo. A tal fine ripristinerà il dialogo politico con le Comunità e promuoverà l'integrazione delle loro diversità nel quadro della cornice unitaria dello Stato spagnolo.

A coronamento di tali affermazioni, Zapatero promette l'esplicito sostegno ai processi di riforma statutaria potenziali e in atto, purché soddisfino le due condizioni che ne legittimano l'attuazione: l'integrale

¹⁶ Articolo tratto dal sito web ISSIRFA, <http://www.issirfa.cnr.it>

rispetto della Costituzione e la loro approvazione a maggioranze che suppongano un ampio consenso politico e sociale.

Per quanto attiene alla proposta di riforma costituzionale del Senato, va evidenziato come la profonda incongruenza rilevata tra un Senato costituzionalmente definito come una Camera di rappresentanza territoriale (articolo 69), ma con una composizione e un funzionamento non corrispondente a tale definizione, ha contribuito a maturare la generalizzata convinzione dell'inevitabilità di una sua riforma.

La proposta preannunciata dal nuovo Governo non chiarisce la natura e la portata delle modifiche che si intendono apportare al Senato, ma sicuramente mirerà a trasformarlo in un organo di raccordo tra Stato e comunità autonome in cui si realizzi, in forma politicamente e giuridicamente tangibile, la partecipazione di queste ultime alla formazione della volontà politica dello Stato non solo a livello interno, ma anche nell'ambito dell'Unione Europea¹⁷".

¹⁷ Articolo tratto dalla rivista telematica <http://www.federalismi.it>

CONCLUSIONI

In sede di introduzione, ho inteso subito esporre gli obiettivi che avrei voluto perseguire nello svolgimento di questo lavoro, obiettivi ed intenti che erano allora solo supportati da una sorta di disegno che avevo però piuttosto chiaro nella mia mente: quello di ripercorrere il passato di alcuni Paesi, passando attraverso la loro storia costituzionale e quindi attraverso le varie scelte operate in merito alla forma di governo che i costituenti avrebbero implementato, piuttosto che quelle relative alle modalità di revisione della loro Costituzione.

In sede di conclusione vorrei invece esporre il “come” ho perseguito tali obiettivi, e tracciare quindi le tappe di quello schema, che, solo ora, mi accorgo di aver seguito fedelmente: dopo una breve apertura dedicata all’approfondimento di alcune nozioni su quei temi centrali che si individuano nello stesso titolo prescelto per questa tesi, quali quello di Costituzione, di revisione della stessa, nonché di diritto pubblico comparato, il punto di partenza è stata l’esperienza italiana in quanto vissuta, e quindi più conosciuta, ed allora utilizzata quale utile ed efficace termine di paragone per tutti i paesi che sarei andata ad esplorare.

Da qui l’intervento di quel disegno che si è fondato sull’idea di avvicinarmi dapprima a realtà che, per il loro vissuto, per le vicissitudini storiche che le hanno caratterizzate, per il tipo di ordinamento adottato, risultano simili e quindi più facilmente accostabili all’esperienza italiana; per poi andare ad esplorare Paesi che sempre più dalla stessa si discostano.

La Spagna

Con una cultura assimilabile a quella italiana ed una storia anch'essa fortemente influenzata da una recente dittatura conclusasi però ben 30 anni più tardi della nostra, e quindi con il medesimo ritardo accumulato nell'emanazione del testo costituzionale, dove però è possibile riscontrare dei passaggi che quasi sembrano ispirarsi al nostro testo.

La Francia

Dove trovano origine le lotte per quei diritti fondamentali che tutti i Paesi democratici, negli anni a seguire, si sono impegnati a riconoscere e rispettare.

Paese colonizzatore, uscito vincente dal conflitto mondiale, che non ha conosciuto, nel recente passato, l'esperienza di un regime dittatoriale.

L'America

Un ordinamento di common law, un'esperienza del tutto differente dalle altre esplorate, e proprio per questo interessante da ripercorrere ed inserire in questo lavoro.

È stato molto interessante sviluppare questa tesi, a valle della quale sono convinta di una cosa. Se mi dovessero chiedere, sulla base di questa breve esperienza, come potrei definire il termine Costituzione, non partirei dall'etimologia della parola o dalle definizioni giuridiche che questa ha assunto nel tempo.

La risposta al mio interlocutore sarà: "La Costituzione non è altro che un libro. Il più esauriente tra i libri di storia".