



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2016  
REFERENDUM E APPELLI AL POPOLO

## Modifica illegittima o eversione costituzionale?(\*)

di ALESSANDRO PACE

## MODIFICA ILLEGITTIMA O EVERSIONE COSTITUZIONALE?

di *Alessandro Pace*  
*Professore emerito di Diritto costituzionale*  
*«Sapienza» - Università di Roma*

### ABSTRACT

#### ITA

Muovendo dal presupposto che il Parlamento italiano - a seguito della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale - non fosse più legittimato a porre in essere revisioni costituzionali, ci si chiede se la c.d. “riforma Renzi-Boschi” debba considerarsi una mera modifica illegittima ovvero, addirittura, un atto di eversione costituzionale. Sulla base di una lettura degli atti parlamentari (dai quali si evince che il Governo e il Presidente della Repubblica non potevano non essere a conoscenza del problema) l'Autore giunge a quest'ultima conclusione. Ne consegue che, qualora il popolo italiano, con il referendum del 4 dicembre 2016, approvasse la riforma (confermandone, dunque, il contenuto eversivo), esso avrebbe la forza del potere costituente e si instaurerebbe un nuovo ordine costituzionale.

#### EN

The author moves from the idea that after the decision of the Italian Constitutional Court n. 1/2014 on the unconstitutionality of the electoral system by which it was elected, the Italian Parliament was not entitled anymore to change the Constitution. Question is then if the constitutional reform is now just illegal, or even worse an attempt to subvert the legal system. Analysing the drafting of the constitutional law the essay reaches the conclusion that if next December the 4th the Italian people approved the new constitution it would be the foundation of a new constitutional system exercised by a constituent power.

## MODIFICA ILLEGITTIMA O EVERSIONE COSTITUZIONALE?<sup>(\*)</sup>

di *Alessandro Pace*

1. Perché questo titolo dubitativo? Dipende da ciò, che quando l'ho comunicato agli organizzatori di questo convegno, non avevo ancora letto i resoconti delle sedute iniziali del Senato relativi alla riforma costituzionale Boschi. Non avevo quindi l'assoluta certezza che il Governo e la maggioranza parlamentare, all'atto della presentazione del d.d.l. Boschi, avessero la piena consapevolezza della violazione che sarebbe stata perpetrata a danni della sentenza n. 1 del 2014 della Consulta, che aveva dichiarato l'incostituzionalità del c.d. *Porcellum*, in forza del quale la XVII legislatura era stata eletta e costituita.

Alla luce della successiva lettura dei resoconti parlamentari sono stato in grado di affermare con assoluta certezza – nonostante il silenzio sul punto del Presidente del Consiglio Renzi, del Ministro Boschi e dell'ex Presidente Napolitano (significativa è l'intervista a *Repubblica* del 10 settembre 2016)<sup>1</sup> – che, quanto meno alla luce del dibattito parlamentare del 14 luglio 2014, al Senato, il Governo e il Presidente della Repubblica erano coscienti che con il d.d.l. Boschi si stava ponendo in essere una violazione costituzionale di una inaudita gravità.

Il che è comprovato dai numerosi interventi critici sia di quel giorno, sia successivi al Senato<sup>2</sup> e alla Camera dei deputati<sup>3</sup>, nonché, in

---

\* Intervento al convegno organizzato dalla Fondazione Basso sul tema «*La riforma costituzionale. Analisi critiche e argomenti per il No*», Roma, 15 ottobre 2016.

<sup>1</sup> Nel corso della quale l'ex Presidente ha invece ricordato la «schacciante maggioranza» parlamentare in favore della riforma costituzionale il 29 maggio 2013 (al tempo del governo Letta!).

<sup>2</sup> Morra (M5S), in *Res. sten.*, sed. n. 277, 14 luglio 2014, p. 37; Bottici (M5S), *ivi*, 14 luglio 2014, p. 98; Buccarella (M5S), *ivi*, 14 luglio 2014, p. 105 ss.; Taverna (M5S), *ivi*, 14 luglio 2014, p. 119; Buemi [*Aut* (SVP, PATT, UPT)-PSI-MAIE], *ivi*, 14 luglio 2014, p. 130; Corsini (PD), *ivi*, 14 luglio 2014, p. 134; Moronese (M5S), *ivi*, 14 luglio 2014, p. 163; Mussini (Misto-MovX), *ivi*, n. 278, 15 luglio 2014, p. 47 ss.; Nugnes (M5S), in I Comm. (Affari costituzionali), 27 luglio 2015 (Ant.); Donno (M5S), in *Res. sten.*, sed. n. 510, 23 settembre 2015; Giroto (M5S), *ivi*, 23 settembre 2015; De Petris (Misto-Sel), I Comm. perm., Affari costituzionali (I), in *Res. somm.*, sed. n. 356 ant., 18 gennaio 2016; Nugnes (M5S), in I Comm. (Affari costituzionali), 18 gennaio 2016 (ant.); Gaetti (M5S), I Comm. perm., Af-

particolare, dalla questione pregiudiziale, presentata quel giorno dai senatori Crimi, Endrizzi, Mangili, Morra e altri, questione pregiudiziale ovviamente respinta dal Senato. La quale, per la sua completezza e puntualità, merita di essere qui di seguito riportata, quanto meno nella sua prima parte relativa alla violazione del giudicato costituzionale.

«*Il Senato,*

*in sede di esame del disegno di legge costituzionale n. 1429, recante: “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione”;*

*premessi che:*

*la riforma della Costituzione repubblicana – al netto dei contenuti – comporta un esercizio di sovranità che necessita di un Parlamento autorevole, pienamente legittimato dal voto popolare, in grado di veicolare e rappresentare democraticamente la popolazione nazionale;*

*le Costituzioni sono opere dotate di senso unitario. Sono tali per il concetto stesso di costituzione, tanto che non si può trasformare una delle due parti, lasciando intatta l'altra. La prima parte della Costituzione, che contiene principi fondamentali di sostanza, non è indipendente dalla seconda, la quale contiene le norme organizzative che servono a farli valere o che, comunque, ne condizionano l'attuazione;*

*considerato che:*

*l'attuale “potere costituente”, ovvero il Parlamento repubblicano, risulta essere stato eletto con legge costituzionalmente viziata. Tale circostanza, indebolendo significativamente la legittimità morale e politica del riformatore costituzionale, avrebbe potuto abilitare le Camere ad intervenire limitatamente su alcune significative questioni unanimemente sentite dal popolo italiano - quali la drastica riduzione*

---

fari costituzionali (I), in *Res. somm.*, sed. n. 359, 19 gennaio 2016; Nugnes (M5S), *ivi*, n. 359, 19 gennaio 2016; Cappelletti (M5S), in *Res. sten.*, sed. n. 562, 19 gennaio 2016.

<sup>3</sup> Quaranta (rel. minoranza), in *Relazione I Comm. perm.* (Aff. cost., della Presidenza del Cons. e Interni), 8 agosto 2014, p. 19; Colletti (M5S), in *Res. sten. Ass. Camera*, sed. n. 352, 18 dicembre 2014; Toninelli (M5S), in *Boll. Giunte e comm. parlam.*, Affari cost., della Pres. del Consiglio e Interni (I), sed. n. 323, 28 ottobre 2014; Fiano (PD), *ivi*, n. 323, 28 ottobre 2014; Toninelli (M5S), in *Res. sten. Ass. Camera*, sed. 352, 18 dicembre 2014; Giorgetti, *ivi*, n. 360, 12 gennaio 2015; Fassina (Sin. It.), *ivi*, sed. n. 526, 20 novembre 2015; Dadone (M5S), *ivi*, n. 528, 24 novembre 2015; La Russa (Frat. It.-All. Naz.), *ivi*, n. 528, 24 novembre 2015; Quaranta (SI-Sel), *ivi*, n. 544, 11 gennaio 2016; Brunetta (FI-PdL), *ivi*, n. 605, 11 aprile 2016; Zaratti (SI-Sel), *ivi*, n. 605, 11 aprile 2016; Cecconi (M5S), *ivi*, n. 605, 11 aprile 2016.

*del numero dei deputati e dei senatori e la effettiva soppressione delle province - senza però scardinare il sistema della forma di Stato e la forma di governo vigenti;*

*l'illegittimità di carattere costituzionale della attuale composizione del Parlamento repubblicano è stata, del resto, solennemente sancita dalla Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 1 del 2014, riferita alla legge elettorale n. 270 del 2005. In particolare, la Corte nella predetta sentenza ha affermato che: "le norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'articolo 1, secondo comma, della Costituzione"; "risulta, pertanto, palese che in tal modo (le norme elettorali) consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della 'rappresentanza politica nazionale' (articolo 67 della Costituzione), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di "una caratterizzazione tipica ed infungibile" (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (articolo 138 della Costituzione): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali";*

*la Consulta ha altresì stabilito che il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza è "pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (articolo 48, secondo comma, della Costituzione)", ribadendo che "le norme censurate [...] dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli articoli 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente";*

*le disposizioni censurate - secondo la Corte - “escludono ogni facoltà dell’elettore di incidere sull’elezione dei propri rappresentanti”, e sono “tali da alterare per l’intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell’elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all’articolo 48 della Costituzione”;*

*considerato, dunque, che:*

*il Parlamento repubblicano non può, in alcun modo, considerarsi legittimato ed abilitato alla mutazione radicale della nostra Carta fondamentale, stante i gravissimi vizi di ordine democratico e costituzionale insiti nella legislazione elettorale che ha determinato la sua composizione, così come affermato da ultimo dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014. Le “delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione” non possono essere svolte da Camere elette con disposizioni solennemente giudicate al di fuori dei principi democratici e costituzionali.*

*Valutato, in particolare, che:*

*il disegno di legge costituzionale in esame, di iniziativa governativa - fatto, questo, assai grave stante, da parte del Governo, la volontà di arrogarsi il diritto di promuovere ed imporre, anche nella tempistica, radicali riforme della Carta fondamentale - muta sostanzialmente la forma di stato e di governo repubblicana, incidendo fortemente sull’equilibrio tra i poteri, attraverso la riscrittura di ben un terzo dei suoi articoli. In particolare, si propone di modificare le disposizioni costituzionali dei titoli I, II, III, IV, V e VI della Parte Seconda della Costituzione, mediante un intervento del tutto disomogeneo, concernente la riforma del bicameralismo, del procedimento legislativo, del rapporto Stato-regioni, oltre alla soppressione - peraltro condivisibile - del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL). È evidente, dunque, che, ove dovesse celebrarsi referendum confermativo, verrebbe distorto il supremo principio della sovranità popolare e della libertà di voto, in quanto si imporrebbe agli elettori un voto unico, sull’intero ed ingentissimo testo modificativo, comprendente sia la forma di governo (titoli I, II, III e IV), chela forma di stato (titolo V)».*

Seguono le motivazioni delle asserite violazioni della Costituzione.

2. La c.d. riforma Boschi è stata perciò iniziata e portata a conclusione nonostante le Camere della XVII legislatura fossero state costituite in forza di una legge elettorale viziata sotto il profilo dell'illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, della violazione della sovranità popolare e dell'eguaglianza del voto. Infatti, grazie alla legge elettorale dichiarata incostituzionale, il PD aveva ottenuto 292 seggi anziché 165, la SEL 37 seggi anziché 21, il Centro Democratico 6 seggi anziché 3 e la SVP 5 seggi anziché 3 (così la coalizione Bersani). Grazie sempre al *Porcellum*, il PdL aveva per contro ottenuto solo 97 seggi anziché 148, la Lega Nord solo 18 seggi anziché 28, i Fratelli d'Italia solo 9 seggi anziché 14 (così la coalizione Berlusconi). Nella coalizione Monti la lista civica Monti aveva ottenuto solo 37 seggi anziché 57 e l'UDC solo 8 seggi anziché 12. Infine sempre grazie al *Porcellum* il M5S aveva ottenuto solo 108 seggi anziché 166.

Alla luce di questi dati inconfutabili circa la palese incostituzionalità del *Porcellum*, e alla luce delle precise contestazioni rivolte dalle opposizioni parlamentari sin dal 14 luglio 2014, è quindi insostenibile che l'allora Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio, i componenti del governo e i parlamentari della maggioranza non fossero consapevoli dell'azzardo istituzionale che si stava perpetrando col d.d.l. cost. n. 1429 S., da sottoporre all'approvazione di un Parlamento delegittimato e quindi privo di poteri legittimi per procedere ad una revisione costituzionale.

La Corte costituzionale, nelle ultimissime battute della sentenza n. 1 del 2014, nel citare gli artt. 61 e 77 comma 2 Cost., aveva infatti avvertito che il “principio fondamentale della continuità degli organi costituzionali” – grazie al quale le Camere avrebbero potuto continuare ad operare ancorché prive di legittimazione elettorale – poteva tutt'al più valere solo per qualche mese, allo scopo dichiarato di approvare le nuove leggi elettorali. Il “principio fondamentale della continuità degli organi costituzionali” è infatti, come tale, *essenzialmente* limitato nel tempo in quanto “derogatorio” del principio democratico rappresentativo (artt. 1 e 67 Cost.), nel quale *«la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto (...) costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare»*.

Per cui, è logicamente insostenibile che una intera legislatura di un sistema rappresentativo, o anche una buona parte di essa<sup>4</sup>, potesse reggersi sulla base di un principio derogatorio della rappresentatività popolare. Il che sarebbe ancor più insostenibile qualora quel principio lo si ritenesse “complementare”, e quindi “funzionale” al principio democratico rappresentativo.

Ciò nondimeno negli attuali dibattiti si continua tranquillamente ad affermare dai sostenitori della legittimità della riforma Boschi che la statuizione della Corte secondo la quale la sentenza «*non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento stesso*» si estenderebbe alla stessa riforma Boschi, rendendola quindi legittima.

Il che è assolutamente errato. A parte il fatto che il citato richiamo alla disciplina degli artt. 61 e 77 comma 2 esclude che, in quei pochi mesi previsti da quelle disposizioni, sarebbe stato possibile effettuare una revisione costituzionale (ancorché puntuale ed omogenea!)..., a parte ciò, con quella frase la Corte intendeva escludere dagli effetti caducatori tutti (ma soltanto) gli atti parlamentari ordinari che fossero stati eventualmente adottati prima dello scioglimento delle Camere, tra cui le nuove leggi elettorali della Camera e del Senato.

Affermare, invece, che, grazie a quella frase, verrebbe addirittura legittimata una riforma costituzionale di oltre 40 articoli da parte di un Parlamento manifestamente delegittimato dalla sentenza n. 1 del 2014, significa non soltanto ampliare oltre misura l’efficacia caducatoria *pro futuro* della sentenza, ma addirittura porre nel nulla lo stesso *decisum*.

È ben vero che in quei primi mesi del 2014 lo scioglimento anticipato delle Camere avrebbe portato alle stelle lo *spread* nei confronti del *Bund* tedesco. Ma se, per questa ragione, era ragionevole continuare ad esercitare le ordinarie funzioni parlamentari per un periodo limitato di tempo, è stato invece un vero e proprio azzardo dare inizio ad una riforma costituzionale di così vasta portata con un Parlamento delegittimato.

Una riforma, oltre tutto, presentata dal Governo, e non dal Parlamento, che avrebbe corso il rischio – in effetti puntualmente verificatosi – di appiattire la procedura di revisione costituzionale a livello di una legge d’indirizzo politico di maggioranza, con irrituali sostituzioni

---

<sup>4</sup> La XVII legislatura ha avuto inizio il 15 marzo del 2013.

di componenti delle commissioni affari costituzionali, con la privazione dell'opposizione del diritto di avere un relatore di minoranza, con l'applicazione del metodo del "super canguro" per porre fuori gioco gli emendamenti delle opposizioni, e così via.

3. Nella relazione al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti del 1996<sup>5</sup>, ricollegandomi all'affascinante saggio del ventiseienne Santi Romano, prospettavo che l'instaurazione di un nuovo ordine costituzionale può avvenire non solo, come sostenuto dal Romano, grazie a «*forze superiori e contrarie al diritto fino allora vigente*» o a procedimenti né giuridici né antiggiuridici (ipotesi, quest'ultima, di una nuova costituzione a seguito di *debellatio*, quale appunto si è avuta in Germania e in Giappone alla fine della seconda guerra mondiale), ma anche quando il potere costituente si manifesti mediante forzature interpretative o applicative delle disposizioni dell'ordinamento vigente, al fine comunque di pervenire all'instaurazione di un nuovo ordine costituzionale (mi riferivo allora ai tentativi di riforma costituzionale del 1993). Il che era ben noto già all'abate Sieyès, nel saggio sul terzo stato, secondo il quale il potere costituente – che al giorno d'oggi non è altro che una cifra che serve ad indicare i fatti costitutivi, ancorché pacifici, di un "nuovo" ordine costituzionale – non possiede forme predeterminate per manifestarsi<sup>6</sup>.

Per cui il potere costituente, come può rilevare sotto le mentite forme di un procedimento di revisione costituzionale formalmente rispettoso delle vigenti regole procedurali ma eversivo nei contenuti, a maggior ragione si manifesta, con la riforma Boschi, per il tramite di un procedimento di revisione costituzionale che mentre da un lato viola manifestamente un giudicato costituzionale concernente la legittimità degli stessi organi legislativi, dall'altro, nel suo contenuto, viola le forme d'esercizio della sovranità popolare e il principio di razionalità nella composizione e nelle funzioni del Senato, elimina i contro-poteri nella forma di governo con conseguenze potenzialmente esiziali sui diritti sociali e incide sulla stessa rilevanza costituzionale delle autonomie locali.

---

<sup>5</sup> *L'instaurazione di una nuova Costituzione*, ora in A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Cedam, Padova, 2002, 111 ss.

<sup>6</sup> E.J. SIEYÉS, *Che cos'è il terzo stato?* (1789), in Id., *Opere e testimonianze politiche a cura di G. Troisi Spagnoli*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, cap.V, spec. 256 ss.

Il che, come dicevo, ha un contenuto “eversivo”, che però se il popolo italiano lo confermasse nel referendum del 4 dicembre, avrebbe la forza del potere costituente e il significato dell’instaurazione di un nuovo ordine costituzionale.

4. Concludo con la citazione di due brevi passi di due colleghi che stimo non solo per la loro dottrina ma anche per la loro onestà intellettuale e del titolo di un famoso disegno di Francisco Goya.

Il primo passo è di Ugo Rescigno, nel commento alla citata sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale:

*«Mi stupisco che milioni di cittadini non siano scesi in strada per esigere l'immediato scioglimento di un parlamento illegittimo; mi indigno nello scoprire che la maggioranza, complici le minoranze tranne una, non solo non hanno sentito l'elementare dovere di chiedere al Capo dello Stato lo scioglimento del Parlamento costituzionalmente illegittimo, ma addirittura si propongono di restare in carica per l'intero quinquennio e sono talmente spudorati da voler approvare riforme della Costituzione!»<sup>7</sup>.*

Il secondo è di Gustavo Zagrebelsky, in un suo recentissimo volume:

*«...è chiaro a tutti coloro che hanno ancora un'idea seppur minima di democrazia che da quella sentenza si sarebbe dovuto procedere tempestivamente, per mezzo di una nuova legge elettorale conforme alla Costituzione, a nuove elezioni, per ristabilire il rapporto di rappresentanza. Come minimo, ci si sarebbe aspettati un poco d'umiltà politica da parte di chi sa di essere seduto abusivamente in un posto che non gli spetta, in attesa dell'arrivo di chi ne avrebbe il diritto. Invece, addirittura della riforma costituzionale si sono sentiti investiti: nuovi costituenti!»<sup>8</sup>.*

*«Il sonno della ragione genera mostri»*

---

<sup>7</sup> G.U. RESCIGNO, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 2014, 34.

<sup>8</sup> G. ZAGREBELSKY, *Loro diranno, noi diciamo*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 6.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**  
Paolo **CARETTI**  
Lorenza **CARLASSARE**  
Elisabetta **CATELANI**  
Pietro **CIARLO**  
Claudio **DE FIORES**  
Alfonso **DI GIOVINE**  
Mario **DOGLIANI**  
Marco **RUOTOLO**  
Aldo **SANDULLI**  
Dian **SCHEFOLD**  
Massimo **VILLONE**  
Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca **BASCHERINI**, Marco **BETZU**,  
Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**,  
Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,  
Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCEÑO**,  
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,  
Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Andrea **DEFFENU**, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)