



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2024

**Quali limiti alla normazione
costituzionale?
Riflessioni *de iure condendo*
a partire dalla recente proposta
di revisione costituzionale
(ddl cost. AS 935)**

di Valeria Marcenò

EDITORIALE SCIENTIFICA

QUALI LIMITI ALLA NORMAZIONE
COSTITUZIONALE?
RIFLESSIONI *DE IURE CONDENDO*
A PARTIRE DALLA RECENTE PROPOSTA
DI REVISIONE COSTITUZIONALE (DDL COST. AS 935)

di Valeria Marcenò

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

SOMMARIO: 1. L'INSERIMENTO IN COSTITUZIONE DEL PREMIO DI MAGGIORANZA: SOLO UN CASO DI SCUOLA?; 2. LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA NON OBBLIGA AD ALCUN SISTEMA ELETTORALE; 3. IL GIUDICATO COSTITUZIONALE VINCOLA ANCHE IL LEGISLATORE COSTITUZIONALE?; 4. IL LIMITE DIMENSIONALE DELLA REVISIONE COSTITUZIONALE; 5. LA COSTITUZIONE SI PROTEGGE.

1. L'inserimento in Costituzione del premio di maggioranza: solo un caso di scuola?

Le chiamiamo fonti sub-costituzionali per spiegare che non sono fonti primarie ma che non sono allo stesso livello della Costituzione. Diamo per assodato che possono essere oggetto di controllo di legittimità costituzionale, per vizi formali (art. 138 Cost.), per vizi sostanziali (art. 139 Cost.) e per vizi materiali (secondo l'ormai consolidata interpretazione che risale alla sentenza n. 1146 del 1988). Se così non fosse, affermava la Corte, «del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo *proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore*»¹.

¹ «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana. [...] Non si può, pertanto, negare che questa

Ma è davvero così? Il controllo sulla legittimità della normazione costituzionale è effettivo? Si può ritenere che sempre e tutte le leggi di modifica della Costituzione possano realmente essere sindacate innanzi alla Corte costituzionale ed eventualmente annullate, qualora in contrasto con la carta costituzionale? Oppure, bisogna constatare di essere dinanzi a un mero caso di scuola: possibile in astratto ma non in concreto; utile, pertanto, ai soli fini della tenuta di una costruzione teorica del sistema delle fonti? Quali limiti incontra davvero una legge di revisione costituzionale? Quale utilità permane della distinzione tra prima e seconda parte della Costituzione? Fino a che punto si può sostenere che il giudicato costituzionale possa essere superato da una legge di revisione costituzionale?

Gli interrogativi sorgono in occasione del disegno di legge di revisione costituzionale, presentato dalla Presidente del Consiglio dei ministri Giorgia Meloni e dalla Ministra per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati. Nella prima versione il suo articolo 3, secondo comma, sostitutivo dell'attuale art. 92 Cost., così disponeva:

Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni. Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengono contestualmente. *La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri.*

Il riferimento al premio di maggioranza nella quota del 55 per cento dei seggi è stato stralciato a seguito della presentazione, da parte dello stesso Governo, dell'emendamento che demanda a una futura legge ordinaria il compito di disciplinare il sistema per l'elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio «assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle

Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore» (sentenza n. 1146 del 1998).

Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività».

Si potrebbe, per ciò solo, ritenere che quegli interrogativi siano stati *di fatto* superati dalla nuova versione della proposta di revisione costituzionale; che ogni riflessione che prenda avvio dalla prima versione debba reputarsi divenuta ormai superflua. Mi sembra, però, al contrario, che, nonostante la modifica, essi mantengano un interesse e meritino attenzione *di diritto*. Per due ordini di ragioni. Perché l'eliminazione del riferimento alla quota del premio di maggioranza nella proposta di modifica costituzionale non esclude che, in un tempo futuro, possa essere riproposto. E perché la nuova formulazione non consente comunque di ritenere superati i dubbi di legittimità che potevano sollevarsi nei confronti della prima versione della proposta di revisione costituzionale.

2. La Costituzione repubblicana non obbliga ad alcun sistema elettorale

La dottrina costituzionalistica è unanime nel ritenere che i Costituenti abbiano voluto consapevolmente non prevedere in Costituzione una specifica formula elettorale. Premessa che ha consentito, qui semplificando, tre diverse ricostruzioni: quella per cui la Costituzione non preclude alcun sistema elettorale²; quella per cui lo spirito dell'assetto costituzionale³ impone l'adozione di sistemi elettorali proporzionali⁴; e quella – che si potrebbe definire intermedia – per cui, ritenendo innegabile la preferenza dei Costituenti per il sistema proporzionale, esso può essere cambiato ma con il limite del rispetto di una «*comune partecipazione ai processi decisionali*»: il che inibirebbe la scelta per una democrazia maggioritaria, imperniata su una formula elettorale maggioritaria e sull'elezione popolare del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio⁵. In questa direzione era anche la tesi

² C. FUSARO, M. RUBECHI, *Art. 56*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, pp. 1133-1134.

³ In particolare, le disposizioni relative all'eguaglianza del voto (art. 48 Cost.) e al pluralismo dei partiti politici (art. 49 Cost.).

⁴ C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1952, pp. 849-875.

⁵ M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. LUCIANI E M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, pp. 95-122.

di Mortati, secondo cui l'esigenza della stabilità di governo non potrebbe comportare «l'adozione di sistemi elettorali i quali deformino artificiosamente la rappresentanza parlamentare rispetto alla reale consistenza delle forze politiche»⁶. Una tesi, quella adesso riportata, fatta propria dalla recente giurisprudenza costituzionale in materia di legge elettorale, laddove introduce, come si dirà, il limite della eccessiva sovra-rappresentazione di alcune forze politiche a scapito di altre.

Quale che sia l'interpretazione che si intenda trarre dalla volontà dei Costituenti, una eventuale modifica dell'art. 92 Cost. volta a introdurre un premio di maggioranza (a prescindere, dunque, dalla formula adottata) chiuderebbe il discorso una volta per tutte: ne discenderebbe la costituzionalizzazione di una formula elettorale, il suo irrigidimento. A scapito della «possibilità del legislatore di scegliere il sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico» (sentenza n. 1 del 2014⁷). Con conseguenze su tutta una serie di disposizioni costituzionali che, nella loro originaria previsione, presupponevano comunque il sistema elettorale proporzionale.

3. Il giudicato costituzionale vincola anche il legislatore costituzionale?

La relazione di accompagnamento alla proposta di revisione costituzionale dà conto dell'esistenza di «orientamenti della Corte costituzionale con riferimento al tema del premio di maggioranza (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017)»; ma precisa che essi «si riferiscono

⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, IX ed., 1975, II, p. 454.

⁷ «Questa Corte ha da tempo ricordato che l'Assemblea Costituente, “pur manifestando, con l'approvazione di un ordine del giorno, il favore per il sistema proporzionale nell'elezione dei membri della Camera dei deputati, non intese irrigidire questa materia sul piano normativo, costituzionalizzando una scelta proporzionalistica o disponendo formalmente in ordine ai sistemi elettorali, la configurazione dei quali resta affidata alla legge ordinaria” (sentenza n. 429 del 1995). Pertanto, la “determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa” (sentenza n. 242 del 2012; ordinanza n. 260 del 2002; sentenza n. 107 del 1996). [...] Non c'è, in altri termini, un modello di sistema elettorale imposto dalla Carta costituzionale, in quanto quest'ultima lascia alla discrezionalità del legislatore la scelta del sistema che ritenga più idoneo ed efficace in considerazione del contesto storico» (sent. n. 1 del 2014, punto 3.1. del *Considerato in diritto*).

a legislazione ordinaria e non possono essere automaticamente estesi alla valutazione di legittimità di norme di rango costituzionale». Ad ogni modo, prosegue la relazione, «le norme proposte si armonizzano con tali orientamenti giurisprudenziali che dovranno essere tenuti in debita considerazione in sede di revisione della legislazione elettorale di Camera e Senato»⁸.

Il giudicato costituzionale è certamente un limite per il legislatore ordinario, in attuazione di quanto previsto dall'art. 137 Cost. sulla definitività delle decisioni costituzionali. Il tema che qui si intende affrontare pone, però, un altro aspetto della questione: il rapporto tra giudicato costituzionale e legge di revisione costituzionale. Quanto affermato dalla Corte, in tema di principi costituzionali, può essere considerato un limite anche per le leggi di revisione costituzionale? Fino a che punto una legge di revisione costituzionale può, modificando il parametro costituzionale, porre nel nulla quanto deciso dalla Corte costituzionale?

La delicatezza del tema è evidente. Perché mette in contrapposizione due poteri, entrambi limitati dal concetto di rigidità costituzionale: la Corte costituzionale e il suo potere di controllo della legittimità costituzionale degli atti normativi; e il legislatore costituzionale e il suo potere di modifica della Carta costituzionale. Entrambi – poteri costituiti e, dunque, legittimi se esercitati in conformità all'ordine costituzionale – potrebbero incorrere in una sovra-esposizione: la Corte, qualora, in virtù di suoi precedenti giudicati, censurasse una revisione costituzionale portatrice di un rinnovamento del quadro costituzionale pur se legittimo; il legislatore costituzionale, qualora, incurante dei principi costituzionali, approvasse una riforma in conflitto (se non in contrapposizione frontale) con essi, decretandone l'abbandono.

La previsione del premio di maggioranza è stata oggetto di due pronunce costituzionali: la sentenza n. 1 del 2014 (con riferimento alla l. n. 270 del 2005, c.d. legge Calderoli) e la sentenza n. 35 del 2017 (con riferimento alla l. n. 52 del 2015, c.d. *Italicum*). Entrambe le decisioni ne hanno dichiarato l'incostituzionalità. Non in sé e per sé, però: la governabilità – intesa come stabilità del governo e rapidità del processo decisionale, cui le previsioni normative esplicitamente miravano – è stata ritenuta «senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo»⁹

⁸ *Analisi tecnico-normativa*, punto 9, p. 9.

⁹ «Le disposizioni censurate sono dirette ad agevolare la formazione di una ade-

da salvaguardare. Il premio di maggioranza è stato dichiarato incostituzionale perché, in assenza di accorgimenti (previsione di una soglia minima di voti e/o di seggi cui condizionare l'attribuzione del premio), avrebbe determinato «una eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi», in tal modo dando vita in concreto a «una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto» (sentenza n. 1 del 2014). Sicché, l'obiettivo della stabilità del governo, utilizzando le parole della Corte, «avviene a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale, al fine dell'attribuzione finale dei seggi alla Camera, in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 35 del 2017).

Sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa e compressione illimitata della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, dice la Corte, sono incompatibili

con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.), 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 (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali¹⁰.

In tal modo, dette 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'art. 1, secondo comma, Cost.¹¹.

guata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo» (sentenza n. 1 del 2014).

¹⁰ Sentenza n. 1 del 2014.

¹¹ Sentenza n. 35 del 2017.

Le menzionate pronunce costituzionali hanno contribuito a definire il quadro costituzionale entro il quale i diversi sistemi elettorali possono essere elaborati: per cui la governabilità deve essere perseguita in equilibrio (e, dunque, nel rispetto) della rappresentanza democratica. Sulla scorta di quella giurisprudenza costituzionale, una legge ordinaria che prevedesse l'attribuzione di un premio (che assicuri il 55 per cento dei seggi o la maggioranza assoluta dei seggi in ciascuna camera alle liste collegate al Presidente del Consiglio) potrebbe, dunque, porre problemi di legittimità con riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost., per sproporzione rispetto all'obiettivo perseguito (la governabilità), posto che – usando le parole del giudice delle leggi – «determinerebbe 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».

Ma se tale contenuto è fatto proprio da una legge di revisione costituzionale? Sarebbe possibile, per ciò solo, escludersi ogni contrarietà a Costituzione? O, piuttosto, potrebbe (dovrebbe) sostenersi che la formulazione contenuta nella proposta di revisione costituzionale – non indicando una soglia minima di voti per l'ottenimento del premio e facendo dipendere la composizione delle Camere dal voto dato al capo del governo vincente che attribuirebbe un premio di maggioranza a liste e candidati a lui collegati – sia, essa stessa, in violazione di quei principi costituzionali supremi che – come interpretati dal giudice delle leggi – costituiscono l'essenza della comunità politica democratica?

È vero che determinati accorgimenti dovrebbero essere poi adottati dalla legge elettorale di volta in volta attuativa del nuovo principio costituzionale posto. Ed è altrettanto vero che eventuali difformità rispetto al giudicato costituzionale potrebbero essere poi fatte valere sulle stesse leggi elettorali. Ma, non sarebbe, forse, possibile argomentare che l'obiettivo della governabilità (obiettivo indicato espressamente nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge di revisione costituzionale¹²), non essendo perseguito nel rispetto del principio

¹² «La presente proposta di revisione costituzionale ha l'obiettivo di offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il "transfughismo" parlamentare. Tali criticità hanno prodotto riflessi significativi non solo sull'assetto istituzionale del Paese, ma anche, e soprattutto, in campo economico

di proporzionalità rispetto agli altri principi supremi (diritto di voto, funzione rappresentativa della assemblea parlamentare, sovranità popolare), ne comporta la compressione già *a livello costituzionale*?

4. Il limite dimensionale della revisione costituzionale

Le domande lasciate aperte nel paragrafo precedente richiedono che sia affrontata un'altra questione: il procedimento di revisione costituzionale incontra un limite dimensionale? Detto altrimenti: la Costituzione ha una dimensione minima superata la quale (revisionata la quale) si è in presenza di un'altra Costituzione?¹³

La Costituzione riconosce la possibilità che si ricorra a revisioni di sue disposizioni. Bisogna però intendersi sul termine revisione e sulla ampiezza (qui diciamo, sulla "dimensione") degli interventi di revisione. Perché con essi potrebbe intendersi una mera manutenzione del testo costituzionale, ossia, interventi volti a migliorarlo, correggerlo, riparare a una scelta che si è rivelata errata o superata; così, come all'opposto, potrebbero intendersi interventi decisamente più ampi, fino a includere l'ipotesi di una nuova disciplina di una materia costituzionale eventualmente anche non in ogni sua parte compatibile con quella vigente. Potrebbe esserci anche una terza via, forse più insidiosa: quella per cui la proposta di revisione costituzionale solo in apparenza risulta muoversi entro il quadro costituzionale.

Il concetto di revisione porta con sé quello di limite, l'idea che una costituzione vi sia e che il suo cambiamento avvenga comunque nella continuità della costituzione *modificanda*. Il fatto stesso che si sia voluto ricorrere al termine "revisione" anziché a quello più consueto nella fisiologica successione delle leggi, l'abrogazione esplicita, può es-

e sociale, con risvolti ben percepibili, quotidianamente, nella vita dei cittadini. Al contempo la proposta di legge mira a consolidare il principio democratico, valorizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione, attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica, per dare appoggio e continuità al mandato democratico» (p. 3).

¹³ Mi sono interrogata sul tema in *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settant'anni di rigidità costituzionale*, Atti del convegno dell'Associazione Gruppo di Pisa, svoltosi a Catanzaro nei giorni 8 – 9 giugno 2018, Napoli, 2019, pp. 279 ss., al quale rinvio.

sere inteso come consapevole riconoscimento che ogni revisione della costituzione è tale solo se «*suppone la persistenza di quel testo* o di ciò che è essenziale a quel testo»¹⁴, solo se avviene entro un limite.

Se si percorre tale strada, è necessario individuare *quel* dato insopprimibile, *quel* contenuto minimo, *quel* limite invalicabile, superato il quale necessariamente si esce dal perimetro dell'intervento della revisione.

Il che conduce, a parere di scrive, a due considerazioni.

La prima. Per rispondere alla domanda se esiste una dimensione minima della Costituzione non si può fare riferimento a un mero dato quantitativo, quanto piuttosto a un dato qualitativo: potrebbe porsi a oggetto della revisione anche una sola disposizione, un solo enunciato, una sola parola, e superarsi il limite dimensionale; così come, all'opposto, involgere una pluralità di parole, di enunciati, di disposizioni, e non superarsi quel limite dimensionale (o, comunque, ritenere le modifiche non tali da determinare una discontinuità costituzionale). Del resto, tutta la letteratura sui limiti impliciti alla revisione mostra che il limite è costituito dal contenuto normativo dell'enunciato, e non dall'enunciato in sé.

La seconda. Il limite dimensionale consiste in quello specifico carattere assiologico di cui gli enunciati costituzionali sono meri veicoli normativi; in quelle opzioni inscritte nei principi costituzionali che, proprio in quanto opzioni, non sono «neutrali, né puramente tecniche, bensì sono espressione di precise concezioni politiche e culturali»¹⁵. Ridurre, come si è fatto, i processi di mutamento costituzionale a procedure di natura tecnica, sulla base della indifferenza delle diverse ipotesi di riforma del sistema costituzionale, porterebbe a negare «la

¹⁴ F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, II, p. 621. V. anche A. RUGGERI, *Revisioni e interpretazioni della Costituzione, attraverso il prisma dei giudizi sulle leggi*, in *Rivista AIC*, 2006, *passim*, secondo il quale «le revisioni costituzionali propriamente dette, lungi dal disporsi in frontale opposizione rispetto ai valori fondamentali, dovrebbero farsi portatrici di un rinnovamento del quadro costituzionale originario che ulteriormente sostenga e renda vieppiù saldo il radicamento dei valori, dandosi ad essi forme ancora più avanzate, complessivamente adeguate, di attuazione di quelle originariamente apprestate al momento della fondazione dell'ordine costituzionale».

¹⁵ G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, p. 147.

dimensione più alta che le costituzioni esprimono»¹⁶. Se, dunque, un limite dimensionale alla revisione costituzionale esiste, esso, mi sembra, deve cercarsi nel mantenimento di una unità politica sulla concezione di Costituzione che prescindia dalle (necessariamente contingenti) maggioranze parlamentari, in quel principio contro-maggioritario di cui è intrisa la nostra Costituzione, al di là della specifica disposizione sulla revisione costituzionale. Principio contro-maggioritario che – sia consentito sottolinearlo – non significa che non possa essere adottato un sistema elettorale maggioritario; ma che, se adottato, non può soffocare quello spirito di limitazione del potere politico insito nel concetto di costituzione.

La proposta di revisione costituzionale permette di confermare pianamente la prima considerazione. Per quanto ispirata a «un criterio “minimale” di modifica della Costituzione vigente» – secondo quanto si legge nella relazione introduttiva –; sebbene essa incida *solo* su quattro disposizioni costituzionali (artt. 59, sui senatori a vita; art. 88, sullo scioglimento di una camera; art. 92, sulla composizione del Governo; art. 94, sulla formazione del Governo), non è il numero delle disposizioni toccate che consente di definire il limite dimensionale.

Più difficile, invece, la risposta con riferimento alla seconda considerazione. La proposta di revisione costituzionale incide il limite dimensionale? Determina una discontinuità con i principi fondamentali della Costituzione? Nella relazione di accompagnamento, si legge che la proposta «opera, per quanto possibile, in continuità con la nostra tradizione costituzionale e parlamentare e che pertanto gli interventi di revisione debbano limitarsi a quelli strettamente necessari al conseguimento degli obiettivi». Un'affermazione, però, che non risulta di per sé sufficiente a sostenere il rispetto della continuità costituzionale.

5. La Costituzione si protegge

La Costituzione permette innovazioni, ma impedisce deformazioni¹⁷.

Nessuno dubita che le revisioni siano in ogni tempo possibili. Nessuno degli interrogativi qui posti sottintende una «aprioristica preclu-

¹⁶ G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, cit., p. 146.

¹⁷ G. FERRARA, *Modifiche costituzionali e forma di governo*, in *Questione giustizia*, n. 2/2016.

sione nei confronti di eventuali, anche significative, riforme istituzionali»¹⁸, aderendo al contrario alla posizione di chi ritiene che tutte le forme di governo hanno bisogno nel tempo di opere di aggiornamento istituzionale: purché – questo sì – l’impianto generale del progetto costituzionale sia conservato e gli interventi siano in linea di continuità evolutiva rispetto ai suoi principi.

Se la Costituzione è da intendersi non come un insieme di disposizioni (quelle entrate in vigore il 1 gennaio 1948), ma di «principi fondamentali che danno identità ad una comunità politica»¹⁹; se esiste un limite dimensionale che implica che le revisioni devono essere apportate in maniera legale (ossia, nel rispetto delle regole procedurali) e legittima (ossia, in continuità con un determinato quadro costituzionale costituito); se, come ha precisato la Corte nella sua giurisprudenza in materia elettorale, principi fondamentali del costituito quadro costituzionale sono il diritto di voto, l’eguaglianza del voto e la rappresentatività delle assemblee parlamentari²⁰, una revisione costituzionale che superi quegli stessi principi non può ritenersi ugualmente legittima. Una legge di revisione costituzionale con siffatto contenuto può (*deve*, secondo il nostro concetto di rigidità costituzionale) essere sottoposta a controllo di legittimità costituzionale.

Non ci si nasconde che la sindacabilità in concreto da parte della Corte costituzionale delle leggi di revisione costituzionale dischiuda due ulteriori questioni: una relativa al momento della ammissibilità della eventuale questione di legittimità costituzionale; l’altra, al momento della pronuncia costituzionale. La prima, invero, di più facile soluzione rispetto alla seconda.

Il problema della ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale, avente a oggetto una legge di revisione costituzionale mi sembra possa essere superato utilizzando e adattando il percorso argomentativo svolto dalla stessa Corte con riferimento alle leggi elettorali: escludere l’ammissibilità di siffatte questioni di legittimità costituzionale finirebbe con il creare una inaccet-

¹⁸ M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, p. XII-XIII.

¹⁹ A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna, 2018, p. 102.

²⁰ Sentenza n. 35 del 2017, ove la Corte definisce l’assemblea parlamentare «organo fondamentale nell’assetto democratico dell’intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività».

tabile zona franca nel sistema di giustizia costituzionale, per ciò stesso determinando «un *vulnus* intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato»²¹.

Una volta ammesso il controllo sulla legge di revisione costituzionale, si pone il tema della reale possibilità della Corte di spingersi fino a dichiararne la incostituzionalità. Ciò in virtù delle regole procedurali che attengono alla revisione: al di là – come argomentato finora – del poterlo fare, il giudice delle leggi (di tutte le leggi, anche di quelle di revisione costituzionale) si spingerebbe fino a dichiarare incostituzionale ciò che, sottoposto a referendum costituzionale, è stato votato favorevolmente dal corpo elettorale?

Se non vuole tradire se stessa, il suo ruolo e la Carta di cui è custode, verificata la contrarietà costituzionale, dovrebbe pronunciarsi nel senso dell'accoglimento. La tensione tra giurisdizione costituzionale e potere democraticamente legittimato sarebbe certamente acuta. Ma sarebbe inevitabile, se si condivide il convincimento che le norme di revisione costituzionale si immettono e si radicano nel terreno costituzionale originario, saldandosi (e non contrapponendosi) alle norme preesistenti e ai principi supremi come radicatisi.

Consentire, al contrario, che le leggi di revisione costituzionale, al di là di ogni affermazione, sfuggano di fatto ad ogni tipo di sindacato, renderebbe ogni discorso sulle norme sulla normazione costituzionale, da questo punto di vista, un ammasso di parole vuote.

* * *

ABSTRACT

ITA

La Costituzione torna a essere oggetto di revisione costituzionale. Un altro governo prova a intervenire sulla forma di governo (ddl cost. AS 935). Le disposizioni costituzionali toccate sono *solo* quattro (artt. 59, 88, 92 e 94 Cost.), ma sufficienti a introdurre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri. In particolare, la nuova versione dell'art. 92 prevede l'introduzione di un premio di maggioranza, al fine di garantire la stabilità del governo nel

²¹ Sentenza n. 1 del 2014.

rispetto del principio di rappresentatività. Leggi elettorali che prevedevano il premio di maggioranza sono state dichiarate incostituzionali (sentt. n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017), non per la previsione in sé e per sé, ma perché ne conseguiva una sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa e la compressione illimitata della rappresentatività dell'assemblea parlamentare. Ma se tale contenuto è fatto proprio da una legge di revisione costituzionale? Sarebbe possibile, per ciò solo, escludersi ogni contrarietà a Costituzione? O non sarebbe, forse, possibile ritenere la compressione *già a livello costituzionale* del limite dimensionale della nostra Costituzione repubblicana e, dunque, la sindacabilità delle stesse leggi di revisione costituzionale da parte del giudice delle leggi?

EN

The Constitution is once again subject to constitutional revision. Another government attempts to intervene on the form of government (bill AS 935). The constitutional provisions touched upon are only four (Articles 59, 88, 92, and 94 of the Constitution), but sufficient to introduce the direct election of the Prime Minister. In particular, the new version of Article 92 provides for the introduction of a majority bonus, in order to guarantee the stability of the government while respecting the principle of representativeness. Electoral laws that provided for the majority bonus have been declared unconstitutional (judgments No. 1 of 2014 and No. 35 of 2017), not because of the provision itself, but because it resulted in an over-representation of the relative majority list and the unlimited compression of the representativeness of the parliamentary assembly. But if such content is adopted by a constitutional revision law? Would it be possible, for this reason alone, to exclude any contrariety to the Constitution? Or would it not be possible, perhaps, to consider the compression already at a constitutional level of the dimensional limit of our republican Constitution and, therefore, the reviewability of the same constitutional revision laws by the constitutional Court?



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)