

IL “LIMITE NATURALE” DELLE RIFORME ISTITUZIONALI

GIOVANNI DI COSIMO*

Sommario

1. Procedura. – 2. Metodo. – 3. Contenuti. – 4. Limite naturale.

Abstract

The essay reconstructs Enzo Cbeì's thinking on the limits to which the constitutional legislator should adhere when it comes to institutional reforms. The basic question that arises is whether the limits of method and content that he indicates constitute an effective legal constraint on the political decision of the constitutional legislator.

Suggerimento di citazione

G. DI COSIMO, *Il “limite naturale” delle riforme istituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024.
Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Macerata.
Contatto: giovanni.dicosimo@unimc.it

1. Procedura

È noto che a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso la politica ha ripetutamente tentato di modificare la Costituzione allo scopo di realizzare riforme istituzionali di portata più o meno ampia¹. La controversa proposta governativa sul “premierato”, che snatura la forma di governo parlamentare², costituisce solo l’ultima tappa di un percorso riformatore finora costellato di fallimenti³. Nel 2020 ha avuto invece successo la riforma relativa alla riduzione del numero dei parlamentari.

Un simile percorso, frutto di un’ autentica ossessione riformatrice⁴, è alimentato dal mito delle riforme⁵, intercetta questioni costituzionalmente rilevanti a cominciare dalle regole procedurali. I vari tentativi di modificare il testo costituzionale hanno portato alla previsione di deroghe alla procedura disciplinata dall’art. 138 della Costituzione⁶. In particolare, procedure derogatorie sono state previste dalle leggi costituzionali 1/1993 e 1/1997, nel presupposto che

¹ Per una diversa linea interpretativa secondo cui significative riforme istituzionali possono essere realizzate per via ordinaria senza mettere mano alla Costituzione cfr. R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quad. cost.*, 2/2103, 317 ss.

² La quale, peraltro, ha subito nella prassi una significativa trasformazione segnata dal progressivo rafforzamento dell’Esecutivo (sul punto rinvio a G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, disponibile all’indirizzo: www.rivistaaic.it, 2, 2020, 50 ss.; Sulle “torsioni” del governo parlamentare cfr. da ultimo A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazione e riforme (1948-2023)*, il Mulino, Bologna, 2023).

³ Tre Commissioni bicamerali e due leggi costituzionali di “grande riforma” che hanno portato a cinque fallimenti (lo ricorda E. CHELI, *Appunti in tema di riforma della forma di governo*, in *Astrid Rassegna*, disponibile all’indirizzo: www.astrid-online.it, 9, 2023). Sulle ragioni che spiegano tali fallimenti mi limito a richiamare l’osservazione secondo cui spesso le riforme «sono state progettate in vista di obiettivi politici di breve periodo, che andavano al di là del merito delle riforme stesse. Da qui la ricerca non tanto della bontà o della coerenza sistemica di questa o quella soluzione istituzionale, ma della loro utilità rispetto alle esigenze preminenti del cosiddetto quadro politico, esigenze in genere contingenti di partiti o coalizioni (e qualche volta di gruppi all’interno dello stesso partito)» (A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, 2015, 348).

⁴ P. BIANCHI, *L’ossessione riformatrice. Alcune osservazioni sul processo di revisione costituzionale permanente*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2019; M. AINIS, *La nostra povera Carta*, in *la Repubblica*, 21 ottobre 2024.

⁵ V. ONIDA, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *il Mulino*, 1, 2004, 15 ss.

⁶ La regola dell’art. 138 Cost. «potrà bensì essere stabilmente modificata (a patto che si rispettino i due principi su cui si basa: il principio di rigidità costituzionale e il principio democratico, che si realizza col referendum popolare), ma non derogata. Ogni deroga all’art. 138 si risolve infatti in una sua elusione. Ed ogni elusione costituisce una “frode” alla Costituzione» (A. PACE, *La riforma abbandonata*, in *Osservatorio costituzionale*, disponibile all’indirizzo: www.osservatorioaic.it, gennaio 2014). Sul “metodo derogatorio” cfr. F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all’articolo 138 della Costituzione. L’esperienza repubblicana*, ESI, Napoli, 2014. Per il rilievo che la tesi del procedimento speciale derogatorio «è tecnicamente inesatta in quanto utilizza impropriamente il concetto di deroga» cfr. A. PACE, *Un procedimento “speciale derogatorio”, “straordinario”, “in rottura della Costituzione” ... e anche illegittimo ex art. 138 Cost. Note critiche al d.d.l. n. 813 AS (n. 1359 AC) (II)*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all’indirizzo www.costituzionalismo.it, 1° agosto 2013.

fosse necessario accelerare e facilitare il varo delle riforme istituzionali⁷. Questa impostazione presuppone che la procedura di revisione costituzionale delineata dall'art. 138 sia troppo gravosa, tesi giustamente ritenuta inaccettabile tanto nelle premesse quanto nelle conclusioni⁸. Si discute peraltro se l'adozione di procedure straordinarie di modifica del testo costituzionale rilevi sul piano delle legittimità⁹ o della opportunità¹⁰.

In queste brevi note vorrei soffermarmi su altri due aspetti collegati al percorso delle riforme istituzionali avvalendomi della riflessione di Enzo Cheli che ha dedicato una serie di interventi al tema. Nella sua lettura, la revisione costituzionale in materia di riforme istituzionali deve misurarsi con alcuni nodi che qui per comodità espositiva suddivido in due gruppi: questioni relative al metodo e questioni relative ai contenuti¹¹.

2. Metodo

Cheli individua alcune premesse che si possono definire di metodo, nel senso che costituiscono un insieme di valutazioni e azioni, invero piuttosto eterogeneo, che il legislatore costituzionale dovrebbe effettuare o realizzare quando intraprende un processo di riforma in materia istituzionale. Le richiamo velocemente.

In primo luogo, il legislatore dovrebbe essere consapevole che le costituzioni, per loro natura, sono destinate a durare nel tempo. Infatti, «le Costituzioni sono congegni delicati che vanno trattati con molta cura dal momento che servono a tenere unito il tessuto sociale di un Paese per un lungo arco di tempo, impegnando non una, ma più generazioni»¹².

⁷ Cfr. C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giur. cost.*, 1993, 1541 ss.; A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n.1 del 1997*, in *Quad. cost.*, 3, 1997, 381 ss.; G. AZZARITI, *Innovazioni costituzionali e revisioni costituzionali in deroga all'art. 138 Cost. Sfide della storia e sfide della politica*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Giuffrè, Milano, 2007, 147 ss.

⁸ A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, R. TARCHI, *In difesa dei valori della Costituzione*, in *Foro it.*, parte quinta, 1994, 378.

⁹ A. PACE, *Metodi e limiti della revisione costituzionale*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano 1998, 474; ID., *Un procedimento "speciale derogatorio", "straordinario", "in rottura della Costituzione" ...e anche illegittimo ex art. 138 Cost. cit.*

¹⁰ A. ANZON-DEMMIG, *La nuova strada per le riforme: non illegittima, ma rischiosa*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 3, 2103.

¹¹ La riflessione di Cheli su questi temi offre «una grande lezione di metodo» caratterizzata dal «richiamo costante agli sviluppi della nostra storia costituzionale», dal «riferimento ai suggerimenti di tecnica costituzionale che se ne ricavano», dal «rifiuto di ogni suggestione di carattere ideologico» (P. CARETTI, *Recensione a Enzo Cheli*, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, *il Mulino*, 2023, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2023, 6).

¹² E. CHELI, *Che cosa significa cambiare una Costituzione*, in *il Mulino*, 4, 2016, 622.

In secondo luogo, il legislatore dovrebbe considerare che le costituzioni, posto che definiscono le basi della convivenza sociale e le regole fondamentali del gioco politico, «per reggere la prova del tempo devono risultare condivise se non da tutti quanto meno dal numero più alto possibile dei giocatori in campo»¹³. Condivisione che è mancata nella vicenda del premierato, nella quale non è stato esperito un tentativo di giungere a un testo condiviso¹⁴, per quanto il recente rallentamento dell'iter di approvazione del progetto deciso dalla maggioranza potrebbe essere sfruttato, qualora vi fosse la volontà politica, per cercare «soluzioni ragionevoli e consensuali»¹⁵.

In terzo luogo, il legislatore dovrebbe valutare attentamente gli obiettivi della riforma che intende realizzare. Più della velocità nella approvazione della revisione costituzionale è importante «la ponderazione degli effetti»¹⁶. Dovrebbe esserci coerenza fra le disposizioni che si intendono introdurre e i fini dichiarati della riforma¹⁷. Invece, più volte sono stati adottati argomenti assai deboli a sostegno delle proposte di riforma istituzionale, o addirittura inappropriati, come nel caso della relazione al disegno di legge sulla riduzione dei parlamentari che giustifica la riforma con l'obiettivo di contenere i costi della politica¹⁸. Anche per il premierato viene indicato un obiettivo, l'agognata governabilità, che la soluzione istituzionale proposta, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, verosimilmente non risolverebbe¹⁹. Tanto che si può

¹³ E. CHELI, *Che cosa significa cambiare una Costituzione* cit., 622. Per la lettura secondo cui l'art. 138 Cost. asseconda la strada del compromesso fra le forze parlamentari cfr., da ultimo, S. LEONE, *Il referendum costituzionale. Ovvero dei rischi di una "esaltazione" dell'intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale*, in *La Riv. Gruppo di Pisa*, disponibile all'indirizzo: www.gruppodi-pisa.it/rivista/i-numeri, 1, 2024, 315.

¹⁴ E. CATELANI, *Le riforme costituzionali ed il metodo*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2024, 7.

¹⁵ E. CHELI, *Le riforme non siano divisive*, in *Corriere della sera*, 14 ottobre 2014.

¹⁶ E. CHELI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2015, 4.

¹⁷ Va aggiunto che «Il giudizio sulla coerenza e sulla efficacia della revisione rispetto ai fini da essa stessa prefissati non può essere disgiunto dal giudizio su quegli stessi fini, perché ogni Costituzione è, checché se ne dica, un programma di altissima politica sui profili fondamentali che la società deve raggiungere» (M. DOGLIANI, *Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere "senza costituzione"?*, in *Dem. dir.*, 2, 2016, 194). Su questo punto torno a breve parlando dei contenuti.

¹⁸ M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: www.cosituzionalismo.it, 1, 2020, 264. Argomento risibile e radicalmente errato secondo A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 30 settembre 2019, 2, nota 7. In realtà, la riduzione dei parlamentari non incide né sulle spese correnti di funzionamento delle Camere e né sul personale (v. F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre «less is more»*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2019, 27).

¹⁹ Come osserva Sartori, l'elezione popolare diretta produce stabilità, ma la stabilità non produce effettività. «La stabilità non è condizione sufficiente di effettività. Se lo scopo dell'elezione diretta è di ottenere un esecutivo efficiente e capace di decidere, allora l'elezione diretta di un sindaco, oppure

affermare che gli obiettivi reali della riforma in itinere sono altri, «ribaltare l'ispirazione originaria della costituzione»²⁰, e alleggerire il sistema dei contrappesi²¹. Considerazioni analoghe si possono fare per la relazione al disegno di legge costituzionale sulla separazione delle carriere, che qualifica la riforma come mera prosecuzione dei principi costituzionali sulla giurisdizione, occultandone le vere ragioni²². In realtà, la separazione delle carriere non costituisce un'attuazione del principio del giusto processo previsto dall'art. 111 della Costituzione secondo cui il processo si svolge davanti a un giudice terzo e imparziale²³.

In quarto luogo, il legislatore dovrebbe tener conto dell'orientamento del corpo elettorale che in base all'art. 138 della Costituzione potrebbe essere chiamato ad intervenire nella procedura di revisione costituzionale. Questa indicazione si ricava dal fallimento delle "grandi riforme", decretato dai referendum costituzionali del 2006 e del 2016, che mostrano come il paese non sia «disposto ad accettare riforme di questo tipo, in grado di intaccare la forma di Stato e di governo dell'originario impianto repubblicano»²⁴. La circostanza che

del primo ministro, oppure del capo dello Stato, non basta e non è nemmeno detto che aiuti. Durare è un conto, *potestas decidendi* e tutt'altro conto. Ed è chiaro che in Italia i proponenti dell'elezione diretta non sono in chiaro su questa differenza». La conclusione è che «l'idea del presidente del Consiglio demo-eletto si imbatte soltanto in controindicazioni. Non solo rende irrimediabile la scelta sbagliata, ma confonde stabilità con efficienza» (G. SARTORI, *Le riforme istituzionali tra buone e cattive*, in *Riv. it. scienza pol.*, 3, 1991, 384). Oltretutto, la governabilità di cui parla la relazione al disegno di legge costituzionale è un concetto avvolto da una notevole vaghezza (sul raggio nascosto nell'uso del neologismo cfr. ora G. ZAGREBELSKY, *Sul premierato*, in G. ZAGREBELSKY, A. SPATARO, F. PALLANTE, *Loro dicono noi diciamo. Su premierato, giustizia e regioni*, Laterza, Roma-Bari, 2024). Volendo ritenere che implichi capacità di realizzare politiche di lungo periodo, non sembra che il modello del premierato di per sé solo assicuri il risultato, dal momento che l'esperienza repubblicana mostra chiaramente come a questo fine contino soprattutto la capacità e la visione della classe politica (cfr. G. DI COSIMO, *A cosa serve il premierato*, in *Diario di diritto pubblico*, disponibile all'indirizzo: www.diariodidirittopubblico.it, 14 luglio 2024; per rilievi analoghi cfr. C. BUZZACCHI, *La governabilità senza contrappesi*, in *Diario di diritto pubblico*, disponibile all'indirizzo: www.diariodidirittopubblico.it, 20 febbraio 2024; A. MORRONE, *Oltre il parlamentarismo, un premierato conflittuale*, in *Quad. cost.*, 3, 2024, 698; A. RUGGERI, *Il premierato elettivo e la decostituzionalizzazione della Costituzione (note minime su una spinosa questione)*, in *Consulta online*, disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org, III, 2024, 1159).

²⁰ E. CHELI, *La Costituzione non va snaturata*, in *Corriere della sera*, 19 maggio 2024.

²¹ C. BUZZACCHI, *La governabilità senza contrappesi* cit.

²² S. BARTOLE, *Una lettura critica della relazione che accompagna il disegno di legge costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale*, in *Diario di diritto pubblico*, disponibile all'indirizzo: www.diariodidirittopubblico.it, 18 settembre 2024 (l'indicazione di obiettivi poco convincenti caratterizza anche le precedenti proposte sul tema: cfr. G. DI COSIMO, *Sulla separazione delle carriere dei magistrati*, in *Astrid Rassegna*, disponibile all'indirizzo: www.astrid-online.it/rassegna/index.html, 16, 2023).

²³ N. ZANON, *Perché non è bene avere un altro CSM*, in *La lettera AIC*, disponibile all'indirizzo: www.associazionedeicostituzionalisti.it, 10, 2024.

²⁴ E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023, 24.

entrambi i referendum abbiano bocciato progetti governativi sembra offrire un argomento a sostegno della tesi secondo cui il governo dovrebbe astenersi dall'intervenire sul terreno delle riforme istituzionali²⁵; indicazione che, peraltro, è stata ancora una volta disattesa nella vicenda del premierato.

In quinto luogo, il legislatore dovrebbe avere consapevolezza dello stato del sistema dei partiti. È un errore imputare le disfunzioni nel funzionamento della forma di governo parlamentare al modello piuttosto che alle patologie del sistema politico²⁶. Ne segue che sarebbe opportuno intervenire sulla politica, prima ancora che sulle istituzioni²⁷. Il «rischio di fondo che va evitato è quello di considerare le riforme costituzionali (e, in particolare, quella della forma di governo) come lo strumento più idoneo a superare le disfunzioni che investono oggi, in particolare, il distacco e l'isolamento delle istituzioni rappresentative e dei partiti che in esse operano dal corpo sociale»²⁸. Piuttosto, le “grandi riforme” incontrano un limite che «imporrebbe di integrare le riforme che dall'alto investono il funzionamento della macchina con riforme della politica in grado di investire dal basso sia la legislazione elettorale – principale causa dell'attuale distacco della società dagli apparati di governo – sia la disciplina del tutto obsoleta che ancora regge la vita dei nostri partiti politici»²⁹.

In sesto luogo, occorre considerare il «contesto storico in cui la riforma è destinata ad operare»³⁰. Cheli applica questo criterio al progetto sul premierato giudicandolo «storicamente errato per la sua radicalità e per la lesione che viene ad apportare ad uno dei principi fondativi del costituzionalismo democratico e del nostro impianto repubblicano»³¹.

3. Contenuti

Ciò introduce al tema dei contenuti, intendendo i “principi fondativi del costituzionalismo democratico”, per usare le parole di Cheli, che le riforme istituzionali dovrebbero preservare e, se possibile, rafforzare.

Da questo punto di vista rileva, in primo luogo, la concezione della democrazia che le riforme presuppongono e assecondano³². Sappiamo che in questa

²⁵ V., per es., G. DI COSIMO, *Le riforme istituzionali dopo il referendum*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all'indirizzo: www.constituzionalismo.it, 1, 2017, 13.

²⁶ E. CHELI, *Costituzione e politica* cit., 25, 42.

²⁷ Ivi, 21. Poco oltre l'autore indica anche i temi sui quali accorrebbe intervenire (p. 26).

²⁸ Ivi., 117.

²⁹ E. CHELI, *Forma di governo parlamentare e “premierato”: due modelli contrastanti* cit., 9.

³⁰ E. CHELI, *La vera posta in gioco della riforma*, in *Corriere della sera*, 7 agosto 2024.

³¹ E. CHELI, *Forma di governo parlamentare e “premierato”: due modelli contrastanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, fasc. speciale, 2024, 8.

³² Sullo stato di salute del sistema democratico è in corso un ampio dibattito. Mi limito a citare alcuni contributi recenti: S. MATTARELLA, *L'anima della democrazia*, in *Astrid Rassegna*, disponibile all'indirizzo: www.astrid-online.it/rassegna/index.html, 11, 2024; D. STASIO, *La democrazia ferita e la lezione di Bobbio*, in *La Stampa*, 27 giugno 2024; M. FERRERA, *Democrazie, la sfida cruciale dell'est*,

fase storica il modello liberal democratico è al centro di forti tensioni provocate dall'esterno, da chi propone un modello di democrazia illiberale³³, e dall'interno, da chi scorge nell'attuale configurazione del sistema istituzionale vincoli eccessivi all'azione della politica. Sul versante interno la questione della tutela della concezione liberal democratica si pone ora col premierato che intacca l'impianto repubblicano «sostituendo alla base liberale e pluralista della nostra democrazia un modello di “democrazia” del tutto diverso fondato sul rapporto e sulla guida diretta del corpo sociale da parte di un leader»³⁴. Il progetto del premierato restringe «in modo radicale gli strumenti della democrazia rappresentativa»³⁵, e «prevede una sorta di democrazia d'investitura non coerente con il principio fondamentale dell'art. 1, per il quale la sovranità popolare va esercitata, appunto, dal popolo e non può essere delegata ad altri»³⁶.

In secondo luogo, va preservato l'equilibrio che caratterizza la forma di governo parlamentare, sottolineato da ultimo dalla sent. 146/2024 della Corte costituzionale. Un principio che la riforma del premierato «colpisce e spezza nei perni che lo sostengono»³⁷. Cheli propone giustamente di rafforzare

in *Corriere della sera*, 1 novembre 2024; L. VIOLANTE, *Tutelare la liberaldemocrazia*, in *Corriere della sera*, 17 settembre 2024; S. PASSIGLI, *I confini della liberal democrazia*, in *Corriere della sera*, 12 ottobre 2024; C. GALLI, *Il pasticciaccio brutto*, in *La Repubblica*, 22 ottobre 2024; G. SEGRE, *Come si può curare la democrazia malata*, in *La Stampa*, 27 settembre 2024; S. CASSESE, *Questa fragile democrazia*, in *Il Foglio*, 12 luglio 2024; L. TEDOLDI, *La democrazia in tempo di crisi*, in *il Mulino*, 2, 2024, 162 ss.; M. LUCIANI, *L'evoluzione della democrazia costituzionale italiana*, in *Quad. Cost.*, 1, 2024, 229 ss.; S. CASSESE, *Lezioni dalla democrazia americana*, in *Corriere della sera*, 12 novembre 2024; A. CAMPI, *La deriva (pseudo) pop delle democrazie*, in *Il Messaggero*, 18 novembre 2024; A. MANZELLA, *Basi e avvenire della democrazia costituzionale*, in *Nuova Antologia*, 1, 2023, 51 ss.; G. DI COSIMO, a cura di, *Processi democratici e tecnologie digitali*, Giappichelli, Torino, 2023; P. MIELI, *Democrazia in bilico*, in *Corriere della sera*, 9 ottobre 2023.

³³ M.A. ORLANDI, *La «democrazia illiberale». Ungheria e Polonia a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2019, 167 ss.; L. BELLUCCI, *La “democrazia illiberale” ungherese tra diritto, narrative politiche e COVID-19: elementi di riflessione sulla resilienza delle democrazie in tempi di pandemia*, in *Dir. e quest. pubbl.*, 1, 2021, 151 ss.; A. DI GREGORIO, J. SAWICKI, *Come ripristinare il costituzionalismo in una democrazia illiberale. Qualche riflessione sul caso ungherese*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 1, 2022, 49 ss.

³⁴ E. CHELI, *Il premierato incrina la democrazia*, in *La Stampa*, 16 marzo 2024.

³⁵ U. DE SIERVO, *Un pessimo tentativo di mutamento dei principi costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, fasc. speciale, 2024, 14.

³⁶ F. SORRENTINO, *I rischi del premierato*, in *La lettera AIC*, disponibile all'indirizzo: www.associazioneicostituzionalisti.it, 7, 2024. La «democrazia d'investitura (...) presuppone il potere istituzionale come un potere prepolitico, e cioè progettato, finanziato, finalizzato da qualcuno, nell'ombra, e poi “investito”, scelto, votato, dalle masse, ma non “fatto” dalle parti conflittuali del popolo attraverso l'esercizio stesso del conflitto (strutturato dalle interpretazioni e dai progetti offerti dalle diverse élites). Il potere è concepito come il potere (economico, mediatico...) di qualche gruppo, poi acclamato, con un delega assoluta, da maggioranze irrazionali» (M. DOGLIANI, *Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere “senza costituzione”?*, cit., 195).

³⁷ E. CHELI, *Forma di governo parlamentare e “premierato”: due modelli contrastanti* cit., 7.

piuttosto i poteri arbitrari della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica e nota che lo si può fare solo nell’ambito del governo parlamentare³⁸.

4. Limite naturale

I punti precedenti possono essere ricondotti a una chiave di lettura unitaria, ossia l’idea che le riforme istituzionali debbano rispettare una serie di vincoli tanto sul piano del metodo da osservare, quanto su quello dei “principi fondativi del costituzionalismo democratico” da salvaguardare. Ma sembra chiaro che la questione più delicata riguarda il rispetto dei “principi fondativi”³⁹.

A questo riguardo, è stato osservato che «la revisione non si risolve nel rovesciamento dell’ordine costituzionale solo a condizione che ne conservi l’identità, e cioè nei rispetti i principi fondamentali»⁴⁰. Invece il premierato espone la Costituzione «alla eventualità di un mutamento che, ove attuato nella sua completezza, finirebbe molto probabilmente per forzare il limite naturale che distingue una riforma dall’eversione costituzionale»⁴¹. “Limite naturale” che si ritiene sia stato oltrepassato anche dalla riforma Renzi di qualche anno fa⁴².

³⁸ E. CHELI, *Appunti in tema di riforma della forma di governo* cit., 4.

³⁹ Per quanto le premesse di metodo di cui parla Cheli orientino le riforme istituzionali al rispetto dei principi, difficilmente potrebbero essere ricondotte al campo dei vizi di legittimità, risultando piuttosto rilevanti sul piano delle valutazioni di opportunità.

⁴⁰ M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2013, 5, il quale aggiunge che è «anche per questa esigenza di coerenza logica (oltre che per più profonde ragioni d’ordine ideologico) che le giurisprudenze costituzionali e la dottrina, un po’ ovunque, hanno riconosciuto l’esistenza di limiti assoluti alla revisione costituzionale, comunemente identificati nell’intangibilità del nucleo essenziale dei diritti, ma in realtà concernenti un complesso assai vario di prescrizioni, che possono riguardare anche l’organizzazione dei poteri».

⁴¹ E. CHELI, *Le riforme non siano divisive* cit. Il premierato rischia di colpire e stravolgere il «nucleo intangibile e qualificante del nostro assetto repubblicano» (ID., *I frutti indigesti del premierato* cit.).

In questa sede si può solo sfiorare il tema che, come noto, è complesso e affascinante. Mi limito a ricordare che Crisafulli rileva che il potere di revisione può essere limitato «quanto agli oggetti ed al contenuto», fermo restando che la determinazione di quelli che definisce “limiti di regime” alla revisione costituzionale, inevitabilmente «apre largo campo agli apprezzamenti subiettivi degli interpreti ed a considerazioni e valutazioni squisitamente politiche, anche se prospettate sotto veste di argomentazioni giuridiche» (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. I. Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 1970, 100 ss.), e che Mortati, discutendo degli oggetti o materie che costituiscono limiti assoluti alla revisione, ritiene che riguardo all’intangibilità della forma di governo occorra «accertare, nei singoli casi, se e fino a che punto la forma di governo abbia funzione meramente strumentale rispetto ai fini coesenziali ad un ordinamento, o appaia invece parte integrante della forma di Stato» (C. MORTATI, voce *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 209).

Sui principi supremi materiali che si oppongono alla maggioranza rinvio a F. FERRARI, *Potere costituente e limiti (logici) alla revisione costituzionale nell’ordinamento italiano: considerazioni introdotte*, in *Giur. cost.*, 6, 2014, 4901 ss., anche per ulteriori e puntuali riferimenti bibliografici.

⁴² A. PACE, *Modifica illegittima o eversione costituzionale?*, in *Costituzionalismo.it*, disponibile all’indirizzo www.costituzionalismo.it, 2, 2016, III, 100.

Come ha chiarito Crisafulli, il limite alla revisione costituzionale riguarda quella parte dell'organizzazione dei poteri che ha la caratteristica di essere strumentale rispetto a uno dei «principi fondativi»⁴³. Principi che si realizzano per mezzo di «congegni ed istituti», e fra i quali figura il «principio della sovranità popolare e della democraticità della Repubblica» previsto dall'art. 1 della Costituzione⁴⁴.

Ne segue che il legislatore costituzionale oltrepassa il limite quando decide di introdurre assetti organizzativi che sono funzionali ad altri principi e concezioni, come la democrazia d'investitura. In questa eventualità occorre capire se la questione rilevi sul piano della legittimità, oppure ricada su quello della mera opportunità politica⁴⁵. Assumendo che sia corretta la prima alternativa, come le considerazioni di Cheli inducono a ritenere, la conseguenza dovrebbe essere la censura del premierato in sede di legittimità costituzionale. Quand'anche la Corte si orientasse in tal senso, il che non è affatto scontato, verosimilmente si aprirebbe uno scontro istituzionale di inaudita gravità. Uno scenario inquietante che potrebbe essere evitato dal corpo elettorale se decidesse di bocciare col referendum costituzionale anche questa riforma.

⁴³ Il limite alla revisione costituzionale è costituito dai «principi ideologici assolutamente fondamentali» e da quel «minimo di strutture organizzative che siano con essi collegate da un *necessario* rapporto di strumentalità» (V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II L'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 1984, 323; v. anche M. LUCIANI, *I limiti assoluti alla revisione costituzionale relativi alla forma di governo*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti* cit., 181).

⁴⁴ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II L'ordinamento costituzionale italiano* cit.

⁴⁵ «La crisi del costituzionalismo prescrittivo, del principio di legalità formale, della gerarchia nel sistema delle fonti e, quindi, della rigidità costituzionale dopo settant'anni di *prova della revisione* quanto hanno influenzato il principio di legittimità che su tali istituti e valori ha riposato per tanti anni?» (F. BILANCIA, *I limiti alla revisione costituzionale. Cultura dominante, dogmatica giuridica e formalismo al cospetto del mutamento di regime*, in *La Riv. Gruppo di Pisa*, disponibile all'indirizzo: www.gruppodipisa.it/rivista/i-numeri, 1, 2019, 11, il quale aggiunge che è «la tenuta della validità delle norme sulla revisione costituzionale a dover essere considerata e misurata al cospetto della caduta del criterio di legittimazione politica della rigidità costituzionale intesa come è stata intesa dalla dottrina tradizionale».