

Tra metodo e merito. Osservazioni a margine del (fallito) processo riformatore della XVII legislatura dell'Italia repubblicana

Gennaro Ferraiuolo

Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli studi di Napoli Federico II

Email: gennaro.ferraiuolo@unina.it

Between result and method. Remarks on the attempt of reform during the XVII legislature of the Italian Republic

ABSTRACT The article reconstructs some delicate issues related to the attempt of constitutional reform that has occurred in Italy during the current legislature. Considering the rejection of the project, the author will highlight some aspects that are mainly methodological but that also have repercussions on the form of the institutions that the legislator has tried to affect. The work is structured in three parts. In the first, the author reconstructs some critical aspects of the framework in which the reform has been attempted, which has affected the way in which the latter has been carried out. In the second, the paper discusses the overall sense of the proposed actions, aimed at triggering a majority-personal dynamic in the framework of the Italian parliamentary system (also through important changes in the electoral legislation). In the third, the work identifies the limits of the construction delineated, in the light of the characteristics of the political context in which the same should have been implemented, and recovering analytical insights from comparative experiences. The main idea that emerges from the study is that the approach to the reforms adopted in Italy (today as in the past) relies too much on regulatory automatisms aimed at governability, disregarding the actions that should lead instead towards the development of the political culture of the actors, making the representative dynamics more fluid.

KEYWORDS constitution; constitutional law; constitutional amendments; electoral systems.

SOMMARIO L'articolo ricostruisce alcune questioni problematiche sottese al tentativo di revisione costituzionale prodottosi in Italia nella legislatura in corso. Tenuto conto della bocciatura del progetto in sede referendaria, saranno evidenziati profili di interesse principalmente metodologico, non privi però di riflessi sulla conformazione assunta dagli istituti su cui il legislatore ha provato ad incidere. Il lavoro è strutturato in tre parti. Nella prima

Manoscritto ricevuto l'11/02/2017; accettato il 22/05/2017.

sono ricostruite alcune criticità del quadro in cui ha preso forma il disegno riformatore, che ha inciso sulle modalità con cui quest'ultimo è stato portato avanti. Nella seconda si illustra il senso complessivo degli interventi proposti, diretti a innescare, negli assetti del parlamentarismo italiano, una dinamica spiccatamente maggioritario-personalistica (anche attraverso importanti modifiche della legislazione elettorale). Nella terza, si individuano i limiti della costruzione delineata alla luce delle connotazioni del contesto politico in cui la stessa avrebbe dovuto trovare attuazione, recuperando spunti analitici dalla esperienza comparata. L'idea complessiva che emerge dallo studio è quella per cui l'approccio alle riforme adottato in Italia (oggi come in passato) faccia eccessivo affidamento su automatismi normativi tesi alla governabilità, trascurando gli interventi che dovrebbero favorire una maturazione della cultura politica degli attori istituzionali che rendano più fluide le dinamiche rappresentative.

PAROLE CHIAVE costituzione; diritto costituzionale; revisione costituzionale; sistemi elettorali.

Premessa

Non è agevole, per molteplici motivi, scrivere di una riforma costituzionale mai entrata in vigore: l'esito (negativo) del voto referendario del 4 dicembre 2016 rischia, infatti, di rendere poco utile disquisire su virtù, limiti e ipotetici percorsi attuativi delle soluzioni proposte in un testo ormai definitivamente privo di prospettive di vigenza giuridica; un testo ambizioso che, modificando ben 47 articoli della Costituzione (su 139), ridefiniva in profondità il modello bicamerale e l'assetto autonomistico, oltre a perseguire un più generico "contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni".¹

È pur vero che, laddove in Italia si rimettesse in moto un processo riformatore, sarebbe inevitabile ripartire dalle proposte del disegno di legge cd. Bossi-Renzi (DDL) e dalle risultanze del ricco dibattito scientifico sviluppatosi sulle stesse, con posizioni della dottrina costituzionalistica molto variegata, in alcuni casi radicalmente contrapposte.² Anche nell'attuale fase di *risacca*

1. L'intitolazione completa della proposta di revisione era la seguente: "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 II della Costituzione".

2. Ne sono riprova i diversi appelli (per il "Sì" e per il "No") sostenuti da molti studiosi di diritto costituzionale (e non solo): si vedano, ad esempio, quello intitolato "La peggiore riforma", pubblicato sul quotidiano "Il Manifesto" del 13 ottobre 2015 [<https://ilmanifesto.it/la-peggiore-riforma/i>] e i documenti "Le ragioni del Sì" e "Le ragioni del No", entrambi consultabili nella rivista telematica *Federalismi.it* [<http://www.federalismi.it/nv14/homepage.cfm?sezione=documentazione&sez=1&nrs=319>]. La varietà di posizioni dei costituzionalisti

—caratterizzata da delicate incognite politiche e giuridiche— può tuttavia essere utile interrogarsi su alcune questioni di fondo sottese al recente tentativo di revisione.

Il presente lavoro intende mettere in luce come il principale obiettivo del DDL fosse in realtà una ridefinizione degli equilibri della forma di governo parlamentare italiana, tesa ad un deciso rafforzamento del Governo (e del Presidente del Consiglio dei Ministri, PDCM), sebbene tale fine non fosse enunciato nel titolo del progetto e venisse in più occasioni apertamente rinnegato dai suoi promotori.³ Il senso complessivo della riforma può essere però inteso in modo compiuto soltanto calandone i contenuti nel peculiare contesto politico in cui il DDL ha preso forma e attribuendo rilievo (anche attraverso la considerazione critica di alcuni dei fuorvianti slogan che ne hanno accompagnato il percorso) al modo in cui è stato portato avanti: è dietro le specificità di talune vicende e al metodo riformatore adottato che si rinvergono tasselli indispensabili per cogliere la concezione istituzionale che ispirava il progetto.⁴

L'articolo si strutturerà in tre parti. Nella prima si esamineranno alcune criticità del quadro istituzionale in cui si sviluppa il tentativo di revisione. Nella seconda si ricostruirà il filo conduttore degli interventi proposti dal DDL e il loro stretto intreccio con le modifiche alla normativa elettorale apportate, nella medesima fase, dalla legge n. 52 del 2015. Nella terza si segnaleranno alcuni limiti ascrivibili alla costruzione delineata, tenendo conto delle connotazioni del contesto partitico in cui la stessa avrebbe dovuto trovare attuazione, anche recuperando qualche spunto proveniente dalla recente esperienza comparata.

può essere colta anche attraverso la lettura dei numerosi *instant books* dedicati alla revisione: cfr., esemplificativamente e senza pretesa di completezza, Ceccanti, *La transizione*; Pertici, *La Costituzione*; Caravita, *Referendum*; AA.VV., *La riforma*.

3. Ripetute, in questo senso, le dichiarazioni del PDCM Matteo Renzi: tra le tante, si veda quella pronunciata il 26 maggio 2016, nel corso della conferenza stampa seguita ad un summit del G7 in Giappone [<http://it.reuters.com/article/topNews/idITKCN0YH1S4>]: la riforma “non tocca il potere del presidente del Consiglio e del governo” ma “aumenta il potere delle opposizioni e dei cittadini”. In dottrina cfr. Caravita, *Referendum*, 27-28.

4. Sarà dunque valorizzato l'approccio analitico allo studio delle forme di governo che attribuisce rilievo decisivo alla dimensione partitica: cfr. Elia, “Governo”; Staiano, “Prolegomeni”.

1. Qualche indicazione di metodo per la revisione costituzionale

Occorre preliminarmente chiedersi se siano individuabili indicazioni di metodo relative all'esercizio del potere di revisione costituzionale, anche al di là di quanto emerge dalla lettera della disposizione costituzionale che lo disciplina (art. 138 della Costituzione italiana, CI).

Quest'ultima non distingue le revisioni puntuali da quelle organiche (o totali), destinate pertanto a seguire il medesimo procedimento. Ciò non ha impedito alla dottrina di individuare alcune delicate questioni specificamente connesse alle modifiche di portata ampia. Ci si riferisce, in particolare, alla valenza del referendum, passaggio eventuale dell'iter di revisione in rapporto al quale può generarsi il rischio di sottoporre ai cittadini quesiti eccessivamente articolati, compromettendo la pienezza della libertà del voto (art. 48 CI) quando non addirittura la stessa intellegibilità del significato complessivo del momento referendario.⁵

Profili problematici— quelli appena citati— che emergono, in maniera nitida, dalla giurisprudenza costituzionale sulla ammissibilità dei referendum abrogativi di leggi ordinarie (art. 75 CI). Tale giurisprudenza, inaugurata con la sentenza n. 16 del 1978, non è però meccanicamente estendibile al referendum costituzionale, non fosse altro perché per esso non è previsto un controllo sull'ammissibilità da parte della Corte costituzionale (CC). In linea di principio, dunque, anche la più articolata e disomogenea modifica della Carta fondamentale potrà essere realizzata attraverso un'unica legge di revisione ed un unico (eventuale) referendum.

Ciò non significa che non si possano delineare condotte —se non doverose, almeno costituzionalmente opportune— tese a scongiurare o limitare i rischi evidenziati: non solo al fine di garantire, nel modo più pieno, il principio della libertà del voto, ma anche per scongiurare impieghi distorti della revisione, quali ad esempio “un uso politico ed occasionalistico ai fini di au-

5. Sulla questione si vedano, di recente, gli interventi pubblicati dalla rivista *Federalismi.it*, consultabili al link http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=31375&content=Riflessioni+sul+referendum+costituzionale&content_author=%3Cb%3E-Focus+sulla+Riforma+costituzionale%3C/b%3E. In tema, v. pure Fontana, “Il referendum”, 20 s., cui si rinvia anche per gli ampi riferimenti bibliografici.

to-legittimazione” di determinate forze partitiche (o dei loro *leader*).⁶ Tanto più è complesso e disorganico un progetto di riscrittura della Carta, tanto più rischiano di prevalere i tratti plebiscitari del referendum, spostandosi l’attenzione dei cittadini dalla riforma al riformatore: anche per questa via risulterebbe compromessa una consapevole partecipazione al voto.

Il legislatore, dunque, nel definire il perimetro degli interventi di revisione, dovrebbe adottare l’accortezza di non introdurre, in un unico disegno di legge, contenuti eccessivamente eterogenei; o, laddove ciò non fosse possibile (per le reciproche implicazioni dei profili toccati) o si decidesse comunque di perseguire un progetto ampio di modifica, di raccogliere intorno ad esso il più ampio consenso politico: al prezzo di una maggiore complessità dell’iter parlamentare, si semplificherebbe quello referendario, addirittura precludendo la consultazione nel caso di raggiungimento, nella seconda deliberazione delle Camere, della maggioranza dei due terzi (art. 138.3 CI).

Questa esigenza di inclusività del procedimento di revisione assume però anche un rilievo autonomo rispetto ai profili legati al referendum. Le cd. *revisioni a colpi di maggioranza* (quelle la cui approvazione si esaurisce nel recinto della sola maggioranza di governo, senza un pieno coinvolgimento delle opposizioni) sono state oggetto di considerazione critica, in sede sia politica sia scientifica, in particolare dopo il superamento, nel 1993, della formula proporzionale prevista per l’elezione delle Camere. Un sistema elettorale selettivo consente infatti alle forze governative di raggiungere agevolmente la maggioranza assoluta richiesta dall’art. 138 CI; esse dunque, anziché allargare il consenso parlamentare, potranno scegliere di procedere da sole all’approvazione, affidando poi le sorti della riforma alla decisione popolare.

Non è un caso che tutti i referendum costituzionali celebratisi in Italia, indici di una spaccatura politica sui testi approvati in Parlamento, si siano svolti successivamente alla transizione maggioritaria del 1993. Fino al 2001, per le numerose revisioni approvate, non era mai stata svolta alcuna consultazione popolare, fondandosi le stesse sul sostanziale accordo tra maggioranza e opposizioni (o, quantomeno, dei più rilevanti settori delle seconde); a partire da quell’anno ne saranno invece celebrate ben tre (2001, 2006, 2016). Con una ulteriore peculiarità: in almeno due di quelle occasioni, la richiesta re-

6. Fontana, “Il referendum”, 13.

ferendaria non proveniva (solo) dalle forze politiche contrarie alle modifiche della Carta (secondo la logica che parrebbe sottesa all'art. 138 CI) ma (anche) dalla maggioranza che le aveva sostenute in sede parlamentare.⁷ In tal modo, si gioca di anticipo sull'azione oppositiva delle minoranze, mutando il senso della consultazione popolare in chiave confermativa; si tende ad alterare, di conseguenza, lo stesso significato della Costituzione, che da terreno di scelte condivise diviene fattore di rigida contrapposizione tra blocchi politici distinti: "il conflitto politico contingente [si trasferisce] sul piano delle leggi di revisione".⁸ Anche questa dimensione fortemente contrappositiva —la riforma di una parte contra l'altra— rischia di accentuare le connotazioni plebiscitarie del referendum.⁹

Già di fronte alla revisione a strettissima maggioranza del 2001 (legge costituzionale n. 3), la dottrina aveva così intravisto una vera e propria *trasfigurazione* del modello di revisione definito dal testo costituzionale.¹⁰ Ma anche prima, contestualmente al mutamento delle regole elettorali prodottosi del 1993, si era segnalata l'opportunità di rivedere (innalzandoli) i quorum deliberativi fissati dall'art. 138 CI: questi, pensati per un contesto politico-partitico legato ad una formula proporzionale, avrebbero dovuto garantire la portata inclusiva del procedimento anche dopo l'evoluzione maggioritaria del sistema.¹¹

Tale esigenza era alla base di una proposta di legge costituzionale presentata alla Camera dei Deputati nella XII legislatura (la prima "maggioritaria"), tra i cui numerosi firmatari spiccavano autorevoli costituzionalisti (Franco Bassanini e Leopoldo Elia) e personalità politiche che sarebbero poi divenute Presidenti della Repubblica (Giorgio Napolitano e Sergio Matterella). Nella relazione che accompagnava l'iniziativa si insisteva sull'opinione, "pressoché pacifica, che l'adozione di sistemi elettorali maggioritari debba essere accom-

7. Così è accaduto nel 2001 e nel 2016. Nel 2006 non vi è stata richiesta da parte dei parlamentari della maggioranza di centrodestra fautrice della riforma; l'iniziativa è stata però assunta dalla Lombardia, regione governata da quel medesimo blocco politico che successivamente, con il Veneto, sarà l'unica in cui prevarranno i voti referendari favorevoli alla revisione. Sul punto cfr. Mannozi, "La riforma", 18 s.

8. Staiano, "La legge", 17.

9. Sul plebiscito —distinto dal referendum— come strumento di legittimazione di un leader o di un partito-parte politica, cfr. su tutti Luciani, *Art. 75*, 133 ss.

10. Cfr. Staiano, "La legge", 17 ss.

11. Cfr., ad esempio, Guastini, "Osservazioni", 46-47. Più di recente v. Fontana, "Il referendum", 13; Staiano, "La legge", 24 ss.; D'Atena, "Sette tesi", § 2.

pagnata da una riconsiderazione del sistema delle garanzie”; un intervento, quello prospettato, “essenziale perché ogni [...] competizione elettorale possa svolgersi in condizioni di serenità e certezza democratica: la certezza che le regole non saranno riscritte a suo piacimento dalla maggioranza che uscirà dalle urne”. La necessità di ridefinire il procedimento dell’art. 138 CI si radicava dunque nell’adozione di un sistema elettorale che non avrebbe più assicurato un coinvolgimento delle minoranze nella formazione delle leggi di revisione.¹²

La proposta non giunse ad approvazione e le sue premesse giustificative furono del tutto disattese nell’esperienza delle revisioni del 2001 e del 2006. Proprio a seguito di quei due passaggi, è parsa tuttavia riemergere, quantomeno in alcune forze partitiche, la consapevolezza delle segnalate criticità: nel 2008, in uno dei documenti fondativi del Partito Democratico (PD), è possibile leggere quanto segue:

Il Partito Democratico si impegna [...] a metter fine alla stagione delle riforme costituzionali imposte a colpi di maggioranza, anche promuovendo le necessarie modifiche al procedimento di revisione costituzionale. La Costituzione può e deve essere aggiornata, nel solco dell’esperienza delle grandi democrazie europee, con riforme condivise, coerenti con i principi e i valori della Carta del 1948.¹³

Revisioni quanto più possibile omogenee e, ancor di più, inclusive: queste le principali coordinate di metodo prospettate dalla dottrina, anche nell’ottica di preservare il delicato punto di equilibrio tra decisione rappresentativa e intervento diretto del popolo, rivolto a scongiurare derive plebiscitarie. Esi-

12. Si veda la proposta di legge costituzionale n. 2115 (“Modifica degli articoli 64, 83, 136 e 138 della Costituzione”), presentata alla Camera dei deputati il 28 febbraio 1995. Il testo toccava anche alcune delle questioni —innanzi richiamate— relative allo specifico tema referendario: “Raccogliendo la quasi unanime opinione della dottrina costituzionalistica, proponiamo [...] che il referendum possa essere richiesto ed indetto solo per singoli articoli della Costituzione sottoposti a revisione o per gruppi di disposizioni costituzionali collegate per omogeneità di materie: condizione essenziale per consentire all’elettore una valutazione delle singole innovazioni costituzionali, data la natura binaria della decisione referendaria”.

13. Così il “Manifesto dei Valori del Partito Democratico”, approvato il 16 aprile 2008, par. 3 (mio il corsivo); il documento può essere consultato sul sito ufficiale del PD, al link http://www.partitodemocratico.it/gCloud-dispatcher/75eae279-d4a1-47f8-96ab-30ddfb6f6c15/Manifestodeivalori44883_1.pdf.

genze rispetto alle quali si mostrava sensibile il PD, la formazione attorno alla quale graviteranno i governi della XVII legislatura.

1.1. Il metodo riformatore del Governo Renzi

L'analisi delle vicende del recente tentativo di revisione mostra un sensibile scollamento dalle coordinate sinteticamente tracciate. Se appare naturale che le contingenze politiche determinino modi di procedere difforni da quelli ritenuti auspicabili sul piano teorico, nel caso che qui interessa si ha quasi la sensazione di trovarsi, dal punto di vista del metodo, di fronte ad un vero e proprio anti-modello.

In una nota (una “eNews”) pubblicata sul proprio sito personale, il PDCM, nel marzo del 2015, si esprimeva in questi termini:

Puntiamo al referendum finale (perché per noi decidono i cittadini, con buona pace di chi ci accusa di atteggiamento autoritario: la sovranità appartiene al popolo e sarà il popolo a decidere se la nostra riforma va bene o no. Il popolo, nessun altro, dirà se i parlamentari hanno fatto un buon lavoro o no).¹⁴

Tale idea è affermata mentre il percorso del DDL è ancora aperto: ci si trova nella fase in cui il progetto viaggia tra Camera e Senato per la prima deliberazione conforme, ed è ancora possibile apportare emendamenti al testo. In una successiva dichiarazione, il PDCM ricorderà peraltro come “dal primo giorno abbiamo detto che il voto finale delle riforme sarebbe arrivato dai cittadini, qualunque fosse stato il quorum”.¹⁵ Al di là della affermazione costituzionalmente erronea (una eventuale approvazione con il quorum dei 2/3 in entrambe le Camere avrebbe giuridicamente precluso la possibilità di richiedere il referendum), si è in presenza di un appello diretto al popolo che tende a porre in secondo piano la mediazione rappresentativa: era già chiaro che la

14. Si veda la “eNews 391, domenica 8 marzo 2015”, consultabile al link <http://www.matteorenzi.it/enews-391-domenica-8-marzo-2015/>.

15. Così nella “eNews 434, 29 giugno 2016” (<http://www.matteorenzi.it/enews-434-29-giugno-2016/>).

maggioranza avrebbe proceduto anche in assenza di una convergenza ampia —almeno più ampia dell'area di governo— sui contenuti della revisione.¹⁶

Le approvazioni parlamentari si esauriranno, nella sostanza, nell'ambito della sola coalizione governativa, in alcuni casi con manifestazioni di dissenso al suo interno (e all'interno dello stesso gruppo del PD), spesso in aule semivuote per l'assenza, in segno di dissenso, di una parte significativa delle opposizioni.¹⁷ Nella deliberazione finale, i voti a favore del DDL saranno 180 al Senato (il 55,9%, seduta del 20 gennaio 2016) e 361 alla Camera (il 57,3%, seduta del 12 aprile 2016).¹⁸ Si consideri che, la consistenza delle forze parlamentari che avevano votato la fiducia al Governo Renzi (al Senato il 24 febbraio 2014, alla Camera il giorno successivo) era pari a 169 senatori (il 52,48%) e 378 deputati (il 60%).

La lettura di questi dati rischia però di essere parziale se non si tiene conto del contesto in cui il DDL si colloca. In particolare, occorre considerare le ricadute della sentenza della CC n. 1 del 2014, avente ad oggetto la legislazione elettorale di Camera e Senato.

1.2. La dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi elettorali delle Camere (sentenza 1/2014)

Nel presente paragrafo si illustrerà in quali termini la sentenza della CC n. 1/2014 può ritenersi incida, in maniera importante, sulla valutazione del percorso di approvazione del DDL.

Con la formula *Porcellum* sono correntemente designate le modifiche alla disciplina elettorale introdotte con la legge n. 270 del 2005. Questa denomi-

16. La carica plebiscitaria, già insita nella riferita impostazione, era ulteriormente amplificata dal protagonismo del Governo nell'iter del DDL e dalla forte personalizzazione impressa dal PDCM alla campagna referendaria: su tali profili v. l'accurata ricostruzione di Fontana, "Il referendum", 15 s.

17. È il caso, in particolare, al Senato delle votazioni dell'8/8/2014 (188 presenti su 322 senatori) e del 13/10/2015 (203 presenti); alla Camera del 12/4/2016 (370 presenti su 630 deputati).

18. Nei sei passaggi nei due rami del Parlamento il sostegno alla revisione oscillerà, al Senato, tra il 56,8% (seduta dell'8/8/2014) e il 55,2% (seduta del 13/10/2015) dei componenti e, alla Camera, tra il 56,6% (seduta del 10/3/2015) e il 58,2% (seduta dell'11/1/2016) dei deputati.

nazione, chiaramente dispregiativa (frutto dell'espressione —*porcata* [*cerdada*])— utilizzata dal ministro leghista Calderoli per qualificare l'innovazione normativa di cui era principale artefice), discendeva da diversi profili: di natura procedurale, per essere stata la legge approvata dalla sola maggioranza di governo (con il dissenso delle opposizioni) in scadenza di legislatura, con l'evidente obiettivo di pregiudicare una vittoria elettorale dello schieramento politico avverso;¹⁹ di natura sostanziale, determinandosi, da un lato, eccessive (ed illogiche) distorsioni del voto attraverso "premi di maggioranza" palesemente irragionevoli; dall'altro, la perdita di contatto tra elettori ed eletti per effetto di un sistema di voto strutturato su liste bloccate di candidati riferite a circoscrizioni di dimensioni ampie e senza alcun limite alle candidature plurime.

Le criticità della disciplina in questione erano diffusamente segnalate dalla dottrina, che anticipava, nei fatti, le valutazioni che saranno poi espresse dal giudice costituzionale. Quest'ultimo dapprima rivolgeva un monito al Parlamento, invitandolo a "considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi".²⁰ Successivamente, di fronte all'inerzia del legislatore nel modificare la normativa in questione, la CC interveniva a dichiarare (non senza alcune forzature processuali) l'illegittimità costituzionale della legge in diversi punti: ad essere colpiti erano sia i meccanismi premiali di Camera e Senato sia il voto su liste bloccate. Ciò che rimaneva in piedi, per effetto della sentenza n. 1 del 2014, era una formula proporzionale (temperata da un sistema di clausole di sbarramento) con voto unico di preferenza.

In un simile scenario, può ritenersi scontato un serio problema di legittimazione —quantomeno politica— di un Parlamento eletto sulla base di una normativa dichiarata illegittima: non è un caso che, da un punto di osservazione senz'altro distaccato e neutrale, si sia rilevato come "no parece que un Parlamento elegido con arreglo a una ley declarada inconstitucional por no reflejar fielmente la voluntad ciudadana deba emprender una reforma cons-

19. Sul punto v. De Fiores, "Rappresentanza".

20. Così nella sentenza n. 15 del 2008; in termini sostanzialmente analoghi si vedano anche le sentenze nn. 16/2008 e 13/2012.

titucional de semejante amplitud y complejidad. La legitimidad política, en definitiva, se ve resentida”.²¹

Ci si muove, come è evidente, su un terreno in cui il confine tra il *costituzionalmente doveroso* e il *politicamente opportuno* risulta molto labile.

L'esperienza repubblicana conosce un precedente da cui si può provare a trarre qualche spunto per orientarsi. Nel 1994, il Presidente della Repubblica (PDR) Scalfaro si determinò per lo scioglimento anticipato delle Camere; in quell'occasione, la delicatezza del momento politico indusse il Capo dello Stato ad accompagnare al decreto di scioglimento una lettera indirizzata ai presidenti di Camera e Senato, in cui motivava la propria decisione. Quale “fatto di maggiore rilievo” che aveva condotto a quella scelta, Scalfaro individuava il risultato del referendum abrogativo che, nel 1993, aveva determinato un profondo mutamento del sistema elettorale delle Camere. Quel risultato manifestava non solo “la volontà di ottenere una legge elettorale nuova e radicalmente diversa dalla precedente”, ma richiedeva anche che la nuova legge trovasse immediata applicazione.²²

Non possono trascurarsi le peculiarità della vicenda istituzionale appena richiamata, costituite, essenzialmente, dalla sussistenza di ulteriori fattori che portarono allo scioglimento anticipato (anch'essi richiamati nella citata lettera)²³ e dalla circostanza che il Governo allora in carica avesse una spiccata connotazione tecnica e risentisse pertanto, in modo particolare, dell'influenza del PDR.

Questo non impedisce però di chiedersi se il difetto di legittimazione dell'organo parlamentare derivante da una dichiarazione di illegittimità della legge elettorale che ne ha determinato la composizione non debba ritenersi più

21. López Rubio, “Una crítica”.

22. Il testo della lettera (da cui sono ripresi i virgolettati nel testo), datata 16 gennaio 1994, può essere consultato in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 1993, 148-150.

23. Si trattava, nello specifico, delle note indagini della Magistratura penale (cd. *tangentopoli*) che in quegli anni coinvolgevano “partiti, parlamentari, pubblici amministratori, funzionari ed esponenti del mondo economico e finanziario”; nonché dei risultati di elezioni amministrative che evidenziavano “un divario molto sensibile tra le forze rappresentate [...] in Parlamento e la reiterata volontà popolare” (i passaggi testuali sono ripresi ancora dalla lettera del Presidente Scalfaro).

grave di quello connesso alla mera successione nel tempo, per via abrogativa, di una formula elettorale (legittima) ad un'altra (altrettanto legittima); o, ancora, se pur non reputandosi necessitato, nella prima evenienza, l'esito estremo dello scioglimento anticipato non sia comunque dubbio che il Parlamento possa ritenersi dotato della rappresentatività necessaria a procedere ad una revisione, organica e profonda, della Carta fondamentale.

Queste considerazioni, condotte sul piano astratto, acquisiscono una pregnanza ancora maggiore nella concreta vicenda che qui interessa. Il vizio di legittimità attinente al premio di maggioranza assegnato alla Camera, dichiarato nella sentenza 1/2014, ha inciso direttamente sulla marcata sovra-rappresentazione del partito, il PD, che traina il DDL in sede parlamentare. Si consideri che tale forza politica, per effetto delle disposizioni illegittime, aveva ottenuto —a fronte del 25,4% dei voti— il 46,34% dei seggi della Camera bassa.²⁴ I dati relativi all'approvazione del DDL vanno pertanto riletti alla luce di questo elemento: le valutazioni sulla *inclusività* del processo riformatore della XVII legislatura non possono ignorare che una parte significativa dei voti parlamentari a supporto della stessa era frutto di una illegittima distorsione del voto dei cittadini. Circostanza che avrebbe dovuto spingere, se non a rinunciare al progetto di riforma, quantomeno a ritenere ineludibile l'esigenza (già avvertita in situazioni ordinarie) di un'ampia condivisione da parte delle opposizioni.

Anziché tener conto di tali aspetti, si è insistito sui passaggi conclusivi della sentenza 1/2014, in cui la CC segnalava come la decisione non toccasse né gli atti posti in essere prima della decisione, né quelli “che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali”. Tale conclusione discendeva dal carattere necessario e indefettibile dell'organo parlamentare (le Camere “non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare”), di cui sarebbe riprova il fatto “che, proprio al fine di assicurare la continuità dello Stato, è la stessa Costituzione a prevedere, [...] a seguito delle elezioni, la *prorogatio* dei poteri delle Camere precedenti”.²⁵

24. A ciò corrispondeva, naturalmente, una sotto-rappresentazione di altre forze politiche: in particolare, i due principali partiti di opposizione, *Movimento 5 Stelle* (M5S) e *Popolo della libertà* (PDL), che assumeranno entrambi posizioni contrarie al DDL, ottenevano rispettivamente, a fronte del 25,5% e del 21,6% dei voti, il 17,14% e il 15,39% dei seggi alla Camera.

25. Sentenza 1/2014, punto 7 del considerato in diritto, da cui sono ripresi i passaggi virgolettati.

Non si ritiene, tuttavia, che l'interpretazione di tali passaggi possa essere disgiunta da quelli in cui emerge il particolare rilievo attribuito dalla CC ai vizi di legittimità riscontrati: in relazione alle modalità di espressione del voto si arriva ad affermare che “le condizioni stabilite dalle norme censurate sono [...] tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti”; ne risulta compromessa “la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare”, risolvendosi i vizi della legge in una violazione del principio democratico.²⁶

D'altra parte, la garanzia della continuità degli organi costituzionali non implica, quale inevitabile ricaduta, una pienezza di poteri (sul piano giuridico) o di legittimazione politica e di rappresentatività (profilo più sfumato, ma non privo di risvolti comunque delicati dal punto di vista costituzionalistico). In tal senso depone proprio l'esempio a cui ricorre la CC, quello della *prorogatio*: un istituto connotato, nell'interpretazione largamente dominante in dottrina e in giurisprudenza, da una sensibile attenuazione funzionale dell'organo che vi è sottoposto.

Il progetto riformatore, prima di ogni considerazione sui suoi contenuti, mostra dunque alcuni significativi punti di debolezza sul piano del metodo: da un lato una revisione organica portata a termine dalla sola maggioranza di governo; dall'altra una legittimazione politica di quest'ultima che risente delle vicende della legislazione elettorale.

2. Dal metodo al merito: alla ricerca del senso della revisione

La piena comprensione del disegno istituzionale perseguito dal DDL implica la considerazione, accanto alle questioni di metodo appena segnalate, delle dinamiche partitiche: quelle entro le quali il progetto prende forma e quelle che lo stesso è destinato ad innescare.

Per cogliere i punti di contatto tra questi profili e la prospettiva di analisi costituzionalistica, ci si deve preliminarmente interrogare, in maniera sinteti-

26. Sentenza 1/2014, punto 5.1 del considerato in diritto.

ca, sui contenuti della revisione: sia con riferimento alle specifiche previsioni del DDL (par. 2.1), sia nel rapporto di queste con le modifiche introdotte, nel 2015, sul piano della legislazione elettorale (par. 2.2).

2.1. Bicameralismo, modello autonomistico, forma di governo

Nel quadro di una riforma assai ampia della Carta fondamentale può risultare non immediata l'individuazione del senso complessivo delle innovazioni prospettate.

Il titolo del DDL, ripreso poi (*ex art. 16, L. n. 352/1970*) nel quesito referendario, definiva il terreno di intervento in maniera senz'altro parziale, ponendo particolare enfasi su elementi riconducibili ad una diffusa retorica antipolitica, tutto sommato marginali dal punto di vista sistematico: il *contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni*, la *riduzione del numero dei parlamentari*, la *soppressione del CNEL* (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, organo consultivo previsto dall'art. 99 CI).²⁷

L'analisi di quelli che, dal titolo del DDL, possono apparire i principali piani di intervento —“il superamento del bicameralismo paritario” e “la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione” (che definisce il modello autonomistico)— permette di cogliere da subito alcune peculiarità.

Tra i due profili esiste senza dubbio uno stretto collegamento, che giustifica un intervento di revisione attraverso un unico atto: la conformazione dell'impianto bicamerale incide senz'altro, e in maniera profonda, sugli equilibri dell'assetto territoriale.

In effetti, il DDL prospettava la trasformazione del Senato in Camera che “rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo

27. Molti dei profili su cui interveniva la riforma, di particolare rilievo dal punto di vista costituzionalistico, non erano dunque desumibili dall'intitolazione del DDL (vedi *supra*, nota 1): si considerino i limiti alla decretazione d'urgenza; la disciplina degli istituti di democrazia diretta; l'introduzione del cd. voto a data certa; la nuova composizione della Corte costituzionale; l'introduzione di un controllo di costituzionalità preventivo sulla legge elettorale delle Camere.

Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica” (art. 1, modificativo dell’art. 55 CI). Questo obiettivo era però perseguito entro un orizzonte fortemente svalutativo degli enti e delle classi politiche regionali, come emergeva dalle nuove previsioni in materia di rapporti Stato-Regioni²⁸ e da alcune misure sui costi politici delle regioni, impropriamente (e demagogicamente) attratte nella dimensione costituzionale.²⁹

Dal punto di vista dell’organizzazione territoriale, si colgono dunque segnali di una sorta di schizofrenia riformatrice: ad un’impostazione di segno centralista, che poggia sull’avversione (a volte strisciante, a volte apertamente enunciata) alle *caste* politiche regionali e, in particolare, ai consiglieri regionali, si accompagna la proiezione di questi ultimi nelle sedi parlamentari, al cuore del sistema istituzionale. Se l’introduzione di una Camera delle Regioni —esigenza da decenni avvertita nel dibattito politico e scientifico— avrebbe dovuto costituire lo sbocco naturale di un percorso di affermazione e di valorizzazione del principio autonomistico, tale esito si produceva, paradossalmente, attraverso una riforma di segno fortemente centralizzatore. Come efficacemente segnalato, si rischiava di passare da “regioni senza Camera” ad una “Camera [delle regioni] senza regioni”:

Questa riforma mira a privare le Regioni (ordinarie) di quasi ogni funzione legislativa e politica, riducendole a centri di coordinamento amministrativo, quasi in sostituzione delle Province [...]. In tale contesto, il poco di rappresentanza territoriale attribuito al nuovo Senato rischia di perdere rilevanza, visto che andrebbe a rappresentare territori senza più reali poteri.³⁰

Questa schizofrenia di fondo si ripercuoteva sulla struttura della nuova Camera, che lasciava presagire l’enorme difficoltà che l’organo avrebbe incon-

28. Su tale aspetto si rinvia al contributo di Laura Cappuccio, in questa Rivista, anche per gli ampi riferimenti bibliografici in esso contenuti.

29. L’art. 40.2 del DDL stabiliva che “non possono essere corrisposti rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali”; l’art 35 —modificativo dell’art. 122 CI— parificava il limite massimo degli emolumenti degli organi elettivi regionali all’importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.

30. Palermo, “Dalle Regioni”, 467. Nello stesso senso Ruggiu, “Il futuro Senato”, 118: “Per quanto la riforma conservi alle regioni la potestà legislativa e per quanto conservi l’Italia nel novero degli Stati regionali, la riduzione degli spazi dell’autonomia è tale che un Senato delle regioni appare quanto meno inutile”; Antonini, “Venti”, 49-50.

trato nell'affermarsi quale sede effettiva della rappresentanza territoriale.³¹ Si consideri l'enigmatica formula con cui erano definite le modalità di investitura (diretta o indiretta?) dei senatori: *eletti* —recitava il DDL— con metodo proporzionale dai Consigli regionali tra i propri componenti e fra i sindaci dei comuni della Regione (non, dunque, direttamente dai cittadini) ma “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”.

Sempre sul piano strutturale, la Camera alta —nella nuova veste— avrebbe espresso una rappresentanza mista e, in larga misura, proporzionale alla consistenza demografica delle Regioni.³² Su cento componenti dell'organo, settantaquattro sarebbero stati consiglieri regionali, ventuno sindaci e cinque nominati dal PDR; la componente presidenziale (all'interno di una Camera territoriale) avrebbe avuto una rappresentanza pari a quella della Toscana e maggiore di quella assicurata ad altre undici regioni.³³ Sul piano funzionale il Senato, svincolato dal rapporto fiduciario con il Governo, assumeva un ruolo piuttosto marginale (sebbene potenzialmente generalizzato) nei procedimenti legislativi.³⁴

L'incompiutezza (strutturale) e la debolezza (funzionale) dell'organo mostrano come il riformatore italiano avesse tenuto in scarsa considerazione

31. Obiettivo, peraltro, già di difficile realizzazione negli assetti con una spiccata vocazione federale, come messo in luce da Dehousse, “Il paradosso”, 1365 ss.; di recente sul tema, nel dibattito spagnolo, cfr. Garrido, “Pero”, 75 ss.

32. Applicando le disposizioni dell'art. 57 CI riformato (*ex art. 2 DDL*) alla luce dei dati dell'ultimo censimento, si sarebbe oscillati tra i quattordici senatori della Lombardia e i due di numerose regioni (otto su venti): su tale punto, criticamente, D'Atena, “Luci”, 5.

33. Sull'incoerenza delle previsioni relative alla conformazione strutturale del nuovo Senato cfr. Pezzini, “Il bicameralismo”, 133 s.; Caretti, “Venti”, 104; anche Bin, “Oltre il velo”, 89-90, parlava della nuova struttura dell'organo nei seguenti termini: “un Senato composto come previsto [...] non svolgerà nessuna delle funzioni che si dice debba svolgere —cioè la rappresentanza delle comunità regionali/locali— e non avrà alcuna autorità. Diverrà il classico ‘cimitero degli elefanti’”.

34. L'organo poteva infatti richiedere di pronunciarsi su qualsiasi progetto di legge, ma la decisione definitiva era sempre rimessa alla Camera dei deputati, senza alcun aggravio procedurale o formule di mediazione tese alla ricerca di un accordo sul testo (sulla scorta dei diversi modelli di commissioni miste paritetiche, previsti in altri ordinamenti). Alla procedura bicamerale paritaria restavano sottoposte una serie di leggi (elencate dall'art. 70 CI, come modificato dall'art. 10 DDL), legate a importanti ma sporadici interventi di sistema (stimati dal Governo in circa il 3% della produzione legislativa annua), esterni dunque all'attuazione dell'indirizzo politico inteso in senso stretto.

alcuni degli spunti offerti dall'esperienza comparata. Guardando, ad esempio, al rendimento del Senato spagnolo (la cui funzione di rappresentanza territoriale, proclamata dall'art. 69.1 CE, è stata efficacemente qualificata come "pura semántica")³⁵ potevano apparire sconvenienti, nella logica della rappresentanza territoriale, alcune delle soluzioni prospettate. In quel sistema sono proprio la composizione mista e la debolezza della partecipazione alla funzione legislativa ad essere considerati i profili di maggiore criticità dell'attuale *Senado*: è quanto emerge nel *dictamen* del *Consejo de Estado* del 2006 e oggi, in termini ancora più netti, in una proposta politica del PSOE (cd. *declaración de Granada*). Quest'ultima guarda con particolare attenzione al modello *Bundesrat* (§ 26.1) e comunque, in generale, alla necessità di introdurre un "asentimiento inexcusable de la nueva Cámara" per tutte le leggi con "un contenido de alta relevancia autonómica, es decir, que incluyeran materias o aspectos que de manera directa afecten al ámbito de intereses propios de las Comunidades Autónomas (y, muy en particular, aquellas que supusieran alguna carga financiera para éstas)" (§ 26.4).³⁶

L'impressione complessiva, dunque, è che sullo sfondo degli interventi relativi al Titolo V e all'assetto bicamerale non vi fosse alcun progetto compiuto di rilancio del regionalismo. Più che rappresentare al centro le regioni —rendendo meno fluidi ma territorialmente più inclusivi i procedimenti destinati ad incidere sulla loro autonomia— si intendeva semplicemente rafforzare la posizione della Camera politica, spostando su di essa il monopolio della produzione legislativa.³⁷ Non sorprende, in quest'ottica, che alcuni studiosi abbiano valutato positivamente il DDL in quanto scorgevano in esso una impronta sostanzialmente monocamerale.³⁸ Le regioni —e la rappresentanza da esse espressa— non erano considerate come un momento di arricchimento della dialettica democratica ma, al contrario, un fattore di inefficienza, un inutile freno al dispiegarsi dell'indirizzo politico di maggioranza definito a livello centrale.

35. Aja, "La reforma", 46.

36. Cfr. il documento "Ganarse el futuro. Un nuevo pacto territorial: la España de todos", Granada, 6 luglio 2013 (consultabile sul sito ufficiale del PSOE, al link <http://web.psoe.es/source-media/000000562000/000000562233.pdf>). Sulla necessità di rafforzare il peso del Senato territoriale nei procedimenti legislativi di più immediato impatto sulla dimensione autonomistica v. D'Atena, "Luci", 8 s.; Antonini, "Venti", 42.

37. Sul punto cfr. Ruggiu, "Il futuro Senato", 118 s.

38. Cfr. Ciarlo, "Osservazioni".

Tale impostazione trova conferma dall'analisi di altri frammenti del disegno riformatore, che si palesa così come intervento rivolto a incidere, essenzialmente, sugli equilibri della forma di governo parlamentare. Questo obiettivo sembrava perseguito sia mediante il rafforzamento dell'Esecutivo (fiducia monocamerale, voto a data certa),³⁹ sia nella direzione di un bilanciamento dei suoi poteri (limiti alla decretazione d'urgenza, statuto delle opposizioni parlamentari). Mentre però le prime misure risultavano auto-applicative e avrebbero dunque esplicitato i loro effetti contestualmente all'entrata in vigore della riforma (anche in virtù di una specifica disposizione transitoria, l'art. 39.9 DDL), per le seconde il discorso è differente.

In merito alla decretazione d'urgenza, le modifiche prospettate non si sostanziavano nell'introduzione di confini materiali all'intervento di tali atti (sulla scorta, ad esempio, di quanto stabilito dall'art. 86.1 CE) ma, più semplicemente, nella riaffermazione di limiti deducibili (e già effettivamente dedotti) dal testo vigente dell'art. 77 CI.⁴⁰ Un argine, dunque, non alla fonte in sé ma all'abuso della fonte perpetrato dai Governi repubblicani; un intervento senz'altro utile e opportuno ma dal sapore più ricognitivo che innovativo.

Per quanto concerne lo statuto delle opposizioni, la revisione non introduceva, in modo puntuale, specifici istituti ma si limitava a disporre un integrale rinvio ai regolamenti parlamentari (art. 64 CI, come modificato dall'art. 6 DDL).⁴¹ per assicurare una piena garanzia delle minoranze, sarebbe stato

39. Si tratta di uno strumento attraverso cui il Governo avrebbe potuto dettare, in relazioni a determinati disegni di legge, i tempi dell'agenda del Parlamento, forzandone entro termini certi la deliberazione (art. 72.7 CI, alla luce delle modifiche contenute nell'art. 12 DDL). Ad avviso di alcuni autori (cfr., ad esempio, Ceccanti, *La transizione*, 64-65), la misura avrebbe restituito centralità al Parlamento, mettendo ordine nei processi di produzione normativa e scoraggiando il ricorso del Governo ai più penetranti strumenti della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia. Invero, i rapporti tra questi istituti e il voto a data certa non erano oggetto di regolazione nel DDL: non sarebbe stato pertanto precluso un loro combinarsi, con un incisivo rafforzamento del Governo sulla produzione legislativa.

40. Così per il divieto di reiterazione (sentenza 360/1996); per il contenuto specifico e omogeneo (sentenze 171/2007 e 128/2008); per i limiti all'emendabilità (sentenza 22/2012).

41. Questa la formulazione della nuova disposizione: "I regolamenti garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni".

necessario, su tale terreno, un intervento con un più elevato grado di concretizzazione.⁴²

Anche sul piano del rafforzamento degli istituti di democrazia diretta — che avrebbero potuto bilanciare dall'esterno il nuovo assetto istituzionale — le novità introdotte apparivano nel complesso deboli. L'unica di un certo rilievo era rappresentata dall'abbassamento del quorum strutturale per le richieste di referendum abrogativo sostenute da ottocentomila firme, in luogo delle cinquecentomila ordinariamente richieste. Il riferimento del DDL ai referendum propositivi e di indirizzo si risolveva, invece, in una semplice *promessa*, essendone la configurazione demandata, integralmente, ad una futura legge costituzionale, fonte dotata della forza necessaria per regolamentare l'istituto anche in assenza della *esortazione* formulata nel nuovo testo dell'art. 71.

Gli interventi sinteticamente descritti, per quanto orientati nella direzione del rafforzamento dell'Esecutivo statale, potrebbero apparire tutto sommato di portata circoscritta, contenuta entro i limiti di un'opportuna razionalizzazione della forma di governo. Si ritiene, tuttavia, che tale impressione vada superata.

2.2. Ancora tra metodo e merito: la nuova legge per l'elezione della Camera dei Deputati (legge n. 52 del 2015)

Il discorso sugli equilibri della forma di governo deve essere completato attraverso la lettura congiunta del DDL e della legge elettorale approvata nel 2015 (legge n. 52, cd. *Italicum*).

Il profondo collegamento tra i due interventi normativi si evince sia dal percorso parlamentare a lungo parallelo, sia dalla peculiare modalità di intervento che si realizzava attraverso la legge elettorale. Questa ha infatti introdotto — nel 2015 — una disciplina pensata come se la revisione costituzionale (in

42. L'alea che avrebbe circondato l'effettiva messa in opera della nuova previsione costituzionale può essere colta ricordando come l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle regioni, demandata ai regolamenti parlamentari dall'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, non abbia trovato ancora, in più di quindici anni, alcuna attuazione.

quella fase ancora in discussione) fosse già vigente. *L'Italicum* interviene —in un assetto di bicameralismo paritario— esclusivamente sul sistema elettorale della Camera dei deputati, differenziandolo, in maniera profonda, da quello del Senato⁴³; senza tener conto, peraltro, delle indicazioni della CC che, nella sentenza 1/2014, aveva segnalato come una diversa formula per i due rami (paritari) del Parlamento compromettesse tanto il funzionamento della forma di governo parlamentare quanto l'esercizio della potestà legislativa.

Questo modo di procedere è stato ritenuto espressione di un *riformismo performativo* (contrapposto ad un *riformismo ordinante* “che modera la portata delle revisioni e si interroga in via preliminare sugli effetti del sistema”). Nella sostanza, si anticipano gli effetti della revisione costituzionale attraverso la legislazione ordinaria, rovesciando il naturale ordine delle fonti: la prima ha il compito di “suturare” le “lacerazioni” prodotte nel sistema dalla seconda. Nel caso di specie, “il mutamento desiderato della forma di governo è stato perseguito con una legge elettorale (ordinaria) riguardante un solo ramo del Parlamento [...] differendone l'efficacia per il tempo necessario a dare luogo alla revisione del bicameralismo (con legge costituzionale), o almeno a portarla ad uno stadio avanzato”⁴⁴.

Gli elevati rischi connessi a siffatto modo di procedere si sono concretizzati tutti nella vicenda qui analizzata: l'esito, negativo, del referendum costituzionale ha determinato una situazione di profonda incertezza nell'assetto istituzionale, scaricando sulla CC —al prezzo di una sua enorme esposizione politica— la responsabilità di riportare coerenza nel sistema attraverso un nuovo pronunciamento sulla legislazione elettorale.⁴⁵

43. La legge, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il giorno 8 maggio 2015, differiva la propria applicazione a decorrere dal 1° luglio 2016, in qualche modo *scommettendo* sull'entrata in vigore, entro quella data, della revisione costituzionale (art. 1, lett. i, legge n. 52/2015).

44. La nozione di riformismo performativo va ascritta a Staiano, “Metodo”, 7-8, da cui sono ripresi i passaggi citati; l'autore evidenzia come la minaccia dell'esito disfunzionale —imputabile al metodo riformatore— sia stato utilizzato da quest'ultimo “per indurre gli attori politici e istituzionali ad ‘accettare’ il mutamento che si vuole introdurre”. In tema v. pure Cosulich, “Degli effetti”, 3 s., che parla di un legislatore che “ricorda un trapezista sconsiderato che si lancia nel vuoto, sperando di trovare lì una barra ad attenderlo” (13).

45. La Corte è intervenuta (sentenza n. 35 del 2017) con una dichiarazione di illegittimità parziale della legge 52/2015 rivolta, nella sostanza, a recuperare una tendenziale omogeneità con il sistema di elezione vigente per il Senato.

Le connessioni tra revisione costituzionale e *Italicum* individuate sul piano del metodo trovano piena corrispondenza su quello dei contenuti. La nuova legge elettorale, calata nell'ambiente per il quale è stata pensata — quello della Costituzione riformata — avrebbe amplificato alcuni degli squilibri innanzi segnalati.

Si è di fronte, infatti, ad un sistema che incentiva, in maniera decisa, una dinamica personalistico-monocratica: il voto tende a risolversi in una investitura plebiscitaria del “capo della forza politica” (formula utilizzata dall'art. 14-bis, co. 3, DPR n. 361/1957 e confermata dalla legge 52/2015), il cui partito ottiene sempre, al primo o in un secondo turno di votazione, un premio di maggioranza che gli attribuisce (almeno) 340 seggi (il 54%) della Camera dei deputati.⁴⁶ Il Governo pertanto, quantomeno in apertura di legislatura, sarebbe sempre stato un esecutivo monopartitico, stante il mancato riconoscimento (a differenza di quanto accadeva nella disciplina previgente) della possibilità per le liste di coalizzarsi (e in coalizione dividere il premio di maggioranza); fatta salva, naturalmente, l'ipotesi che le liste presentate alle elezioni nascondessero raggruppamenti tra diversi partiti (ma, in tale caso, l'*Italicum* avrebbe mancato del tutto gli obiettivi perseguiti, aggravando, non poco, le disfunzioni delle dinamiche rappresentative).

I contenuti della revisione costituzionale vanno dunque riletti alla luce delle spinte che la formula elettorale provava ad imprimere al sistema partitico e alla forma di governo. In tal senso, potrà risultare ancora più grave la scarsa attenzione alla dimensione della garanzia e del bilanciamento dei rapporti tra poteri: ogni volta che il nuovo testo costituzionale si affidava alla maggioranza assoluta dei componenti della Camera per aggravare, rendendo più inclusiva, la deliberazione parlamentare, quest'ultima si sarebbe sempre esaurita nel recinto del partito unico di maggioranza premiato dall'*Italicum*, che avrebbe potuto addirittura tollerare una non marginale dissidenza interna. Si trattava di casi di rilievo non secondario, tra cui la votazione in seconda lettura della revisione costituzionale (art. 138 CI); la deliberazione (da parte della sola Camera) dello stato di guerra e il conferimento al Governo dei poteri necessari (art. 78 CI, come modificato dall'art. 17 DDL); la modifica, ex art. 64 CI, del regolamento parlamentare (cui era integralmente demandata, come

46. Cfr. Calvano, “Brevi note”, 225; Staiano, “La pietra d'inciampo”, 3 s. Entrambi gli autori evidenziano come le modalità di espressione del voto garantiscano ai *leader* di partito anche un penetrante controllo sugli eletti.

ricordato, la concretizzazione dello Statuto delle opposizioni); l'attivazione della clausola di supremazia statale in difformità dalle indicazioni del Senato. In particolare, quest'ultimo istituto — definito in dottrina, significativamente, *clausola vampiro*—⁴⁷ rischiava di rendere una maggioranza parlamentare monocolore (artificialmente costruita) padrona del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, attraverso la generica invocazione della “tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale” (art. 117, co. 4, come modificato dall'art. 31 DDL).

3. Riforme e ideologia maggioritaria

È possibile, a questo punto, provare a ricomporre in una visione di insieme il disegno riformatore portato avanti dal Governo Renzi, per poi formulare alcune valutazioni sullo stesso.

Si tratta di un progetto teso ad imprimere alla forma di Governo una spinta fortemente maggioritaria, ispirato all'orizzonte della democrazia di *investitura*, contrapposta alla democrazia di *operazione*;⁴⁸ in relazione a tale idea, i singoli interventi introdotti apparivano indirizzati, essenzialmente, a liberare l'azione della maggioranza (e del suo *leader/premier*) da condizionamenti politici (partitici e coalizionali) e istituzionali. Era tale logica a sorreggere la ridefinizione dell'assetto bicamerale e il ridimensionamento dell'autonomia regionale.

L'idea di fondo sottesa al modello prospettato rientra senz'altro tra le declinazioni possibili della dinamica democratica; la sensazione, nel dibattito sviluppatosi attorno alla revisione, è però che quella idea sia stata spesso confusa con la *democrazia* e descritta, dunque, come unico scenario ad essa rispondente.⁴⁹

47. Cfr. D'Atena, “Luci”, 13 s., che mette in luce come l'istituto, così conformato, risulti ben più penetrante di clausole analoghe contemplate in altri ordinamenti (in particolare in quello tedesco); criticamente v. pure Gianfrancesco, “Regioni”, 175, che parla di una clausola di supremazia “bruta”.

48. Sulla distinzione cfr. Mortati, “Note introduttive”, 380 s.

49. In senso diverso cfr. Lijphart, *Le democrazie*, 305 s., ad avviso del quale “le democrazie consensuali hanno un rendimento migliore rispetto a quelle maggioritarie in tutte le misure

Diversamente, si ritiene che il modello proposto con la revisione si presti a rilievi critici su diversi piani, tutti riconducibili alla sfera dell'analisi costituzionalistica: il complessivo *equilibrio* delle soluzioni apprestate (di cui si è in parte detto); la *coerenza* con quelli che vengono di solito presentati come i modelli di riferimento offerti dall'esperienza di altri ordinamenti; l'*adeguatezza* al contesto politico-partitico nel quale il nuovo assetto sarebbe stato chiamato a trovare attuazione e ad operare.

Traspare, in primo luogo, l'idea di un rapporto unidirezionale tra dato normativo e assetto partitico, in virtù del quale il primo sarebbe in grado di plasmare il secondo a proprio piacimento, confezionando il formato ritenuto più adeguato a garantire l'efficienza del sistema. Si dimentica, in tal modo, quanto sia fuorviante ritenere "che il fatto si lasci 'disciplinare' dal diritto senza nessuna forma di reazione riflessa".⁵⁰

Il successo dei congegni ascrivibili alla democrazia d'investitura (scongiurando degenerazioni di natura plebiscitaria, che possono ridurre la democraticità dell'ordinamento) appare invece legato, principalmente, alla cultura politico-istituzionale dei soggetti partitici, riflessa in condotte che giungono, in alcuni casi, a dar vita a regole convenzionali in grado di imprimere determinate connotazioni alla forma di governo.⁵¹

Nel modello Westminster, prototipo del parlamentarismo maggioritario, sono proprio le dinamiche partitiche a funzionare da fattore di stabilizzazione e, al contempo, di bilanciamento del sistema. L'investitura del Primo Ministro è inscindibilmente legata alla *leadership* di partito ed è da quest'ultima che deriva il controllo sulla maggioranza parlamentare. Per la stessa ragione, il partito ha anche una funzione di contenimento del *Premier*, che dovrà, necessariamente e costantemente, mantenerne la guida e il sostegno. In parallelo, l'Opposizione si struttura in senso forte per la sua compattezza, anch'essa frutto del formato bipartitico: prescindendo dalla conformazione degli istituti formali, è dubbio che la medesima forza (e la medesima funzio-

della qualità democratica [...]” (317). Sui medesimi profili, con riferimento alla vicenda italiana, v. Staiano, “Dai sindaci ai governatori”, 1-2.

50. Deffenu, *Forme di governo*, 223-224. Cfr. pure Ferrara, “La posizione attuale del Governo”, 450; critico verso “le vie dell'ingegneria costituzionale” anche Elia, “La peculiarità”, 270-271. In tema, di recente, v. Luciani, “Bis in idem”, 5.

51. Cfr. Staiano, “Prolegomeni”, 5.

ne di riequilibrio) possa essere assunta da una disorganica molteplicità di minoranze. Ancora: la marcata impronta monocratica e personalistica che caratterizza quel sistema è tollerabile nella misura in cui è affiancata da canali di comunicazione fluidi tra Esecutivo, partito di maggioranza ed elettori, che permettono a questi ultimi di “determinare *men and measures* in un'estensione che è esclusa per gli elettori degli altri Paesi”, producendo un'efficace sintesi tra democrazia di investitura e di operazione.⁵²

Anche nella variante maggioritaria, si conserva peraltro la duttilità di fondo dell'assetto parlamentare, che consente una elevata capacità di adattamento alle diverse contingenze politiche. Per quanto il dato consolidato nell'esperienza del Regno Unito sia quello di esecutivi monocolori di legislatura, non mancano casi di governi di coalizione, da cui escono rimodellate alcune delle regolarità di solito assumibili come tratti connotativi di quel modello. In queste ipotesi, nella veste di strumento di mediazione tra elettori, partiti e istituzioni (e, dunque, di responsabilizzazione del Governo), al ruolo dei partiti e del programma elettorale si affiancano —e in parte si sovrappongono— gli accordi di coalizione post-elettorali. Anche in questo caso è la dinamica partitica (e non un congegno normativo-formale) a stabilizzare e a bilanciare la forma di governo, tutte le volte in cui l'esito elettorale —pur in presenza di una formula particolarmente selettiva— non renda *immediata* l'individuazione di una maggioranza parlamentare. Si tratta del medesimo istituto che, nel sistema tedesco, è da molti autori considerato espressione di una vera e propria convenzione costituzionale, che ha consentito “ai meccanismi di investitura del governo definiti dalla Legge Fondamentale di funzionare come un orologio”; è grazie ad esso che “i cancellieri della Repubblica federale sono stati sempre eletti al primo scrutinio con la richiesta maggioranza assoluta dei componenti del *Bundestag*”.⁵³

Nel Regno Unito come in Germania, tali atti —per assolvere efficacemente alla funzione di responsabilizzazione della maggioranza— da un lato assumono un elevato grado di formalizzazione e pubblicità,⁵⁴ dall'altro definiscono,

52. Elia, “Governo”, 650.

53. Rizzoni, “I contratti di coalizione”, 3 s.

54. L'accordo di coalizione stipulato tra CDU/CSU e SPD dopo le elezioni tedesche del 2013 è stato addirittura sottoposto ad una consultazione tra gli iscritti socialdemocratici.

in modo preciso, sia il programma della coalizione, sia la posizione delle parti dell'accordo in vista dell'attuazione dei singoli punti dello stesso.⁵⁵

Ci si può chiedere, a questo punto, se sia presente nel sistema partitico italiano una cultura politica in grado di assicurare un equilibrato funzionamento di una dinamica spiccatamente maggioritaria. Una domanda che potrebbe essere ritenuta mal posta, se si partisse dall'assunto per cui è la conformazione in senso contrappositivo dell'assetto normativo-istituzionale ad innescare una dinamica partitica virtuosa con esso coerente.

Al di là dei dubbi —già richiamati— sulla configurabilità di un “monodeterminismo causale tra norma ed oggetto della medesima”,⁵⁶ non si può dimenticare come in Italia siano oramai da tempo sperimentati assetti connotati in senso maggioritario: in maniera spiccata per quanto concerne i livelli comunale e regionale, più contenuta a livello statale.

La differente intensità della torsione maggioritaria (e monocratica) è dovuta al fatto che, mentre nel secondo caso si è intervenuti esclusivamente sui congegni elettorali, per gli enti sub-statali sono state incise, in maniera profonda, anche le regole che sovrintendono i fondamentali rapporti tra organi politici, con l'introduzione di un modello strutturato, per grandi linee, su tre elementi: elezione diretta del vertice dell'Esecutivo; meccanica attribuzione alle liste collegate al Presidente-Sindaco eletto di una maggioranza di seggi dell'assemblea (premio di maggioranza); automatismo normativo che collega la permanenza in carica del Presidente-Sindaco a quella dell'assemblea (cd. clausola *simul stabunt simul cadent*).

Guardando proprio all'esperienza degli enti territoriali, può avanzarsi qualche dubbio sul fatto che si sia andata affermando una virtuosa dinamica democratica, tale da rafforzare la partecipazione dei cittadini; che sia maturata negli attori politici e istituzionali una sana cultura maggioritaria, che ne ha accresciuto responsabilità e responsabilità; che si sia prodotta una semplificazione del sistema partitico congeniale ad un più fluido e trasparente rapporto

55. Esempio, in tale senso, l'accordo tra Liberali e Conservatori dopo le elezioni britanniche del 2010, in cui si prevedeva, su specifici punti, un vero e proprio *agreement to disagree* (cfr. Caravale, “England does not love coalitions?”, 2 s.).

56. Così, criticamente, Deffenu, *Forme di governo*, 223-224.

tra rappresentanti e rappresentati⁵⁷. È stato rilevato come, nel quadro del complesso rapporto tra centro e periferia, permanga una elevata

viscosidad del sistema político, el cual, incluso ante cambios significativos de orientación, no emprende las necesarias reformas estructurales exigidas por los ciudadanos. [...] se manifiesta no solo una ausencia de *responsività*, que debe entenderse como consonancia entre la voluntad de los electores y las acciones de sus representantes, sino también una dificultad de determinar en concreto los objetivos perseguidos por la acción del Gobierno.⁵⁸

In termini più generali, si osserva come la “torsione monocratica della forma di governo delle Regioni, ricalcata sul modello organizzativo comunale, e che ora si vorrebbe estendere anche a livello centrale [... non abbia prodotto] la razionalizzazione attesa dalla combinazione tra unidimensionalità del potere e responsabilità nel suo esercizio”.⁵⁹

Colpisce, in questo scenario, che nella elaborazione di una modifica della Carta intesa a ridimensionare il ruolo degli enti regionali nel sistema facendo leva su una loro conclamata inefficienza, non ci si sia domandati se questa non discenda, almeno in parte, da un assetto organizzativo (mantenuto intatto dal DDL) eccessivamente connotato in senso monocratico, che ha generato gravi distorsioni nella dimensione partitica. Si è infatti assecondato il consolidamento di soggetti “la cui struttura e funzionamento non corrisponde minimamente al metodo democratico di cui ragiona l’art. 49 della Costituzione: partiti dunque che non controllano i *leaders* ma sono sotto il loro pieno dominio, con riflessi molto negativi sull’andamento della vita costituzionale”.⁶⁰

Anche guardando alla dimensione statale (nella evoluzione che ha registrato a partire dal referendum del 1993 sulla formula elettorale) si riscontrano, in

57. A titolo meramente esemplificativo, può segnalarsi come —dopo circa venticinque anni di vigenza del sistema monocratico-maggioritario introdotto a livello comunale (con la legge n. 81 del 1993)— nelle ultime elezioni al Comune di Napoli (2016) il sindaco eletto fosse sostenuto da ben dodici liste; come quattro delle stesse recassero nella loro denominazione il cognome del candidato sindaco; come abbiano ottenuto rappresentanza nel consiglio comunale dodici liste ascrivibili a quattro differenti blocchi politici.

58. Cappuccio, “Las vicisitudes”, 174-175.

59. Staiano, “Alcuni ragionevoli motivi”, 4.

60. Elia, “Forme di Stato”, 2600.

effetti, molte incertezze e contraddizioni nella costruzione maggioritaria: coalizioni governative frammentate ed eterogenee; accentuati tratti plebiscitari e carismatici nell'affermazione delle *leadership*; scarsa attenzione alla formulazione (e alla coerenza) delle proposte programmatiche, tanto nella fase elettorale e postelettorale quanto nelle vicende che, a seguito delle crisi di Governo, conducono alla nascita di nuove convergenze politiche; elevato grado di trasformismo e transfughismo parlamentare, con migrazioni da un gruppo a un altro o scissioni che portano alla nascita di gruppi del tutto scollegati dalle liste che hanno preso parte alle elezioni (e, dunque, completamente sganciati dalle responsabilità assunte in sede programmatica di fronte ai cittadini).

Non è possibile, nel presente lavoro, analizzare nel dettaglio tali aspetti; proprio nel percorso delle recenti riforme possono però registrarsi importanti tracce di quella che può essere definita una sorta di *immaturità maggioritaria* delle forze che operano nel sistema italiano.

Si è detto, ad esempio, di come il PD, principale artefice delle innovazioni costituzionali ed elettorali, sconfessi —nel metodo seguito— gli stessi valori consacrati a chiare lettere in uno dei propri atti fondativi (par. 2). A giustificazione della scelta di procedere unilateralmente, anche dopo il ritirarsi delle opposizioni e nonostante i profili di criticità messi in luce, si adduceva la pretestuosa rottura, da parte di *Forza Italia* (FI), del cd. Patto del Nazareno, l'accordo con il PD, raggiunto il 18 gennaio 2014, che avrebbe dovuto costituire la base politica del percorso riformatore intrapreso dal Governo Renzi.

I contenuti di quell'accordo potevano però dedursi, solo con una certa approssimazione, esclusivamente dalle dichiarazioni rilasciate ai media dai *leader* coinvolti: i punti essenziali (modifica del Senato, dell'ordinamento regionale e della legge elettorale) apparivano etichette vaghe, che non esprimevano una compiuta idea riformatrice, rispetto ai quali si levavano non poche voci critiche sia dall'interno delle compagini protagoniste del patto, sia da parte delle forze non coinvolte nella trattativa, compresi alcuni alleati del Governo Renzi.

Le modalità di intervento, sui tre piani menzionati, assumevano una fisionomia più definita a seguito di una riunione della Direzione del PD, i cui esiti

sono trasfusi in una “eNews” del PDCM:⁶¹ ma, pure in questo caso, non è semplice distinguere ciò che è ascrivibile alle risultanze di un dibattito interno ad un partito da quanto è invece oggetto di un accordo con altre forze politiche.

Anche sul terreno della legge elettorale, il Patto del Nazareno conferma la propria volatilità: all'idea originariamente concepita subentra quella che diverrà poi la formula approvata in via definitiva (pubblicizzata, non a caso, come *Italicum 2.0*), il cui elemento portante (premio di maggioranza ad una singola lista anziché ad una coalizione) è proprio quello su cui un comunicato congiunto di Renzi e Berlusconi (novembre 2014, a quasi un anno dall'accordo originario) segnalava la mancanza di convergenza tra i due *leaders*.⁶²

Un patto cangiante e non verificabile nei suoi precisi contenuti appare molto distante da una cultura istituzionale in grado di favorire quella responsabilizzazione del circuito partitico irrinunciabile per un virtuosa logica maggioritario-contrappositiva. La mancanza di pubblicità priva i cittadini della possibilità di valutare (e, se del caso, sanzionare politicamente) i comportamenti e le scelte dei partiti. Nella vicenda di cui ci si occupa, non è dato sapere cosa fosse effettivamente stabilito nel Patto del Nazareno: quanto definito e coerente fosse il disegno istituzionale tracciato dallo stesso, o quanto vago e subalterno rispetto ad altri contenuti, magari legati ad esigenze politiche (o personali) dei *leader* stipulanti. Di conseguenza, è difficile ascrivere, in termini oggettivi, la responsabilità del mancato rispetto dell'accordo o — ancor prima — di aver accettato di includere al suo interno temi (magari indicibili) del tutto avulsi dalle esigenze connesse ad una profonda riscrittura delle regole fondamentali della convivenza democratica.

3.1. Un gioco al rilancio

Di fronte alle incertezze della transizione maggioritaria, emerse nell'esperienza italiana ai diversi livelli di governo, sarebbe opportuno interrogarsi sulle ragioni del mancato prodursi del rendimento atteso, ricercando correttivi

61. Si veda “eNews 382, martedì 21 gennaio 2014”, consultabile sul sito personale del PDCM, al link <http://www.matteorenzi.it/enews-382-martedi-21-gennaio-2014/>.

62. Il testo del comunicato può essere letto sul sito del quotidiano *La Repubblica*, al link http://www.repubblica.it/politica/2014/11/12/news/ecco_il_testo_del_comunicato_congiunto-100414406/?ref=search.

utili a favorire quelle precondizioni politiche che si sono rivelate sino ad oggi assenti. In questa direzione, dovrebbe accettarsi la prospettiva di rimeditare le soluzioni introdotte, arrestare determinati processi e le loro degenerazioni, spostare l'attenzione dal piano della razionalizzazione della forma di governo a quello degli interventi su profili forse più immediatamente connessi alla forma di Stato (si pensi, a titolo meramente esemplificativo, ad una disciplina legislativa sui partiti politici, rivolta a garantirne la democrazia interna, a incoraggiare la partecipazione dei cittadini, a migliorare i percorsi di selezione delle candidature e, più in generale, del personale politico).

Si opta, invece, per una sorta di continuo gioco al rilancio: se il sistema politico non restituisce il rendimento atteso, ciò viene addebitato ai residui dell'ordinamento che ancora non obbediscono alla logica della unidimensionalità del potere; per inculcare la dinamica maggioritaria si ritiene allora necessario incrementare sempre di più la dose degli interventi ispirati a quella logica, sino all'estremo di costruire per via normativa gli assetti che il sistema politico (incluse le scelte degli elettori) non produce spontaneamente. Si continua così ad assecondare quelli che sono stati definiti i “fanatici dell'elezione diretta, propensi ad una fiducia illimitata nel binomio monocrazia-democrazia, che ha abbagliato troppi novatori”.⁶³

Siffatto approccio si coglie in modo esemplare negli slogan che hanno accompagnato l'elaborazione e l'approvazione dell'*Italicum*: “conoscere chi vince la sera stessa delle elezioni”; “un vincitore chiaro un minuto dopo i risultati”. Quello che può essere considerato un esito politicamente auspicabile (e giuridicamente incentivabile) viene trasformato in un infallibile automatismo legislativo: si incide, senza toccare le disposizioni costituzionali, sulla logica di fondo del parlamentarismo, quantomeno con riferimento all'investitura iniziale dell'Esecutivo. E ci si colloca al di fuori delle coordinate riscontrabili nei principali modelli offerti dalla comparazione.

Anche la più maggioritaria delle formule maggioritarie —il sistema uninominale *plurality*— non determina, infatti, la meccanica assegnazione della maggioranza assoluta dei seggi ad un unico partito, sciogliendo così, sempre e *immediatamente*, il nodo dell'investitura del Governo. La recente esperienza del Regno Unito conferma come i governi monocolori non siano affatto un

63. Elia, “Introduzione”, XIV.

esito giuridico imposto dai congegni elettorali, ma una semplice regolarità politica: nel 2010, lo si ricordava, il risultato del voto ha costretto Cameron a dar vita ad un governo di coalizione con i Liberali; nel 2015, la conquista da parte dei Conservatori della maggioranza assoluta (331 seggi su 650, circa il 50,9%) è stato un risultato in bilico fino all'ultimo momento. Si consideri, in generale, che nel maggioritario e bipartitico Regno Unito la percentuale di seggi predeterminata dall'*Italicum* (54%) è stata raggiunta, nelle dodici tornate elettorali svoltesi dal 1970 ad oggi, soltanto in cinque occasioni (2005, 2001, 1997, 1987, 1983).

Considerazioni analoghe valgono, *a fortiori*, per altre esperienze europee di parlamentarismo che poggiano su congegni elettorali meno selettivi. Nell'ordinamento spagnolo, l'effetto di una formula solo in principio proporzionale (in ragione di una ridotta dimensione delle circoscrizioni e di una dotazione fissa di seggi che prescinde dalla loro consistenza demografica) ha sostenuto una spiccata dinamica bipartitica, che ha portato all'alternanza di governi monocolori socialisti e popolari. Non sono però mancate ipotesi in cui il voto degli elettori non ha incoronato un vincitore "assoluto", obbligando il partito di maggioranza relativa (talora il PSOE, talora il PP) a *pactar* l'appoggio (fino ad oggi sempre *esterno*) di altre formazioni. Lo scenario prodottosi a seguito delle ultime due tornate elettorali ha determinato un quadro di inedita frammentazione, che ha reso particolarmente complessa l'investitura del Governo (sul punto si tornerà nel paragrafo conclusivo).

Anche in Germania, una formula la cui proporzionalità è temperata solo dalla clausola di sbarramento rende tutt'altro che improbabile la necessità di ricorrere ad alleanze post-elettorali. Nel 2013 la CDU/CSU, con circa il 42% di voti, ha ottenuto 311 seggi su 631 (il 49,3%): tale maggioranza —ampia ma pur sempre relativa— ha portato alla formazione di un governo di "grande coalizione".

In tutti i sistemi richiamati, pur nella diversità delle formule elettorali adottate, è la dislocazione del voto degli elettori che determina —quale normale possibilità democratica— la necessità di intraprendere, ai fini della formazione dell'Esecutivo, una negoziazione partitica post-elettorale che, come accennato, culmina in accordi di coalizione con cui si definisce il raggio d'azione del Governo e lo si responsabilizza (anche) di fronte ai cittadini.

La necessità di pervenire a tali accordi dilata inevitabilmente, oltre “la sera stessa delle elezioni”, i tempi di formazione del Governo: non solo per determinare le forze che vi prenderanno parte (e con quali formule), ma anche per individuare i contenuti programmatici su cui il patto sarà fondato.

In Germania, dopo le elezioni del 22 settembre 2013, il partito della Merkel —privo della maggioranza assoluta di seggi del *Bundestag*— apriva i negoziati con la SPD il 31 ottobre; il 27 novembre, veniva annunciato il raggiungimento dell'accordo e se ne pubblicizzavano i contenuti; la SPD sottoponeva l'intesa ad una consultazione dei propri iscritti; all'esito positivo di questa, il patto era firmato in forma solenne il 16 dicembre e, il giorno successivo, Angela Merkel conseguiva l'investitura. Il nuovo governo nasceva, così, a distanza di tre mesi dal giorno delle votazioni.

Sarebbe invero paradossale considerare democraticamente inefficienti, o ingovernabili, i sistemi in questione. Al contrario, gli esempi richiamati mostrano come un sistema elettorale, per quanto selettivo, non dovrebbe consentire di forzare, oltre una certa soglia, il disporsi del voto dei cittadini: la logica della forma di governo parlamentare, anche quando guarda al modello della democrazia d'investitura, non si risolve in una diretta ed automatica designazione dell'Esecutivo.

Nella teoria e nella pratica del parlamentarismo l'effettivo grado di mediazione presente nel sistema non è frutto esclusivo di una prescrizione normativa, ma è anche legato alla spontanea dinamica partitica e alla dislocazione del consenso elettorale. Se questo, pur in ambiente maggioritario, si distribuisce equilibratamente tra più di due liste (vuoi per una strutturale complessità della realtà su cui si innesta l'ordinamento, vuoi per l'incapacità dei partiti di offrire sintesi soddisfacenti, vuoi per una loro crisi di legittimazione e credibilità) sarà necessario ricalibrare le proposte formulate prima del voto, al fine di ricercare quella maggioranza in Parlamento che il responso delle urne non ha restituito in via immediata.

La prospettiva di analisi sinora seguita può però anche essere mutata, recuperando al discorso la considerazione dei contenuti della revisione costituzionale abbinata alle modifiche elettorali. La riflessione si sposta dal piano della tollerabilità della torsione impressa all'assetto parlamentare dalla legge

52/2015⁶⁴ a quello dei congegni che andrebbero affiancati a quella peculiare formula per scongiurare eccessive concentrazioni di potere.

La forma di governo in cui, come pretendeva l'*Italicum*, si determina effettivamente “un vincitore chiaro un minuto dopo i risultati” è quella presidenziale. L'impostazione *presidenzialistica* della legge 52/2015 non solo è diffusamente colta in dottrina⁶⁵ ma è anche dichiarata dagli stessi riformatori, per i quali “il filo rosso resta sempre quello del sindaco d'Italia, che Renzi ha da tempo indicato come il più efficace, nei Comuni e a livello nazionale”.⁶⁶ Un modello —quello assunto come termine di riferimento— fondato proprio sull'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo; e un'immagine, quella del sindaco d'Italia, “retorica e fuorviante”,⁶⁷ proprio in quanto evocativa di una elezione diretta del Presidente del Consiglio in un assetto che dovrebbe conserva la sua natura parlamentare.

Una coerente logica presidenziale dovrebbe fondarsi su un marcato dualismo, che si esprime, prima di tutto, nella legittimazione separata dell'Esecutivo e del Legislativo. Dualismo che è evidente anche dal punto di vista temporale: si pensi alle *midterm elections* statunitensi, che rendono non infrequenti situazioni di *governo diviso*, in cui il Presidente opera senza una maggioranza precostituita, in una o entrambe le Camere. In quel sistema si riscontrano, inoltre, sia un bicameralismo strutturalmente differenziato (articolando in modo più complesso la rappresentanza), che vede però entrambi i rami del Parlamento eletti direttamente e funzionalmente parificati (rendendo più

64. Su tale questione si vedano le diverse posizioni espresse, da un lato, da Barbera, “La nuova legge”, 647 s.; Fusaro, “Del rifiuto”, 734 s.; e, dall'altro, da Volpi, “Le riforme”, 3 s.; De Fiores, “La riforma”, § 4.

65. Si riferisce ad un mutamento della forma di governo di segno non presidenziale ma, appunto, “presidenzialista” Volpi, “Le riforme”, 7 ss.

66. In tali termini si esprimeva Debora Serracchiani, Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia e membro della segreteria nazionale del PD, nell'intervista rilasciata a “La Repubblica” il 21 luglio 2016 (http://www.repubblica.it/politica/2016/07/21/news/serracchiani_italicum_discutiamone_ma_alla_fine_ci_sia_un_vincitore_certo_-144556129/). Nello stesso senso andavano le parole del sindaco di Firenze, Dario Nardella (PD), nel corso della trasmissione televisiva “Otto e Mezzo” del 24 novembre 2016: si veda dal minuto 1:30 del video disponibile al link <http://www.la7.it/otto-e-mezzo/rivedila7/referendum-tra-scandali-e-fritturre-24-11-2016-198879> [ultima consultazione 10 febbraio 2017].

67. Luciani, “Costituzione”, 8: l'autore riferiva la sua critica all'impostazione della legge 270/2005, ma può essere a maggior ragione estesa alla legge 52/2015, che presenta tratti di “direttismo” ancora più marcati.

mediato il procedimento legislativo); sia un impianto territoriale di stampo federale, che rappresenta un'ulteriore forma di divisione (e limitazione) dei poteri centrali.

All'iniezione *presidenzialistica* della legge 52/2015, il DDL di revisione non affiancava soluzioni di questo tipo, ma si muoveva in direzione diametralmente opposta. Si delineava un Senato non più eletto direttamente dai cittadini (almeno questo pareva, al fondo, l'orizzonte dell'oscura previsione su questo punto, anche perché in tale senso si orientava la disciplina transitoria dettata dall'art. 39.1 DDL) e con un ruolo subalterno, quantomeno sul piano della funzione legislativa ordinaria, a quello della Camera controllata dal Presidente del Consiglio. Anche il peso dell'autonomia regionale nel sistema veniva sensibilmente ridotto, limitandosi così l'incidenza di un altro fattore di contenimento ("un regime di vasto decentramento, o un regime federale", secondo le indicazioni di Mortati in Assemblea costituente)⁶⁸ del partito di Governo.

Si badi: non si discute in questa sede, astrattamente, della percorribilità o finanche dell'opportunità di determinate soluzioni (elezione di secondo grado dei senatori; asimmetria funzionale tra le Camere; ridimensionamento dell'autonomia regionale) ma si valutano le stesse in rapporto alle dinamiche che la formula elettorale prescelta per la Camera politica ha provato ad imprimere al sistema istituzionale italiano.

3.2. La parabola della nuova legge elettorale (e un istruttivo parallelo con le recenti vicende della politica spagnola)

Alla bocciatura politica del DDL di revisione con il referendum del 4 dicembre 2016, si affianca una parabola dell'*Italicum* che culmina con una dichiarazione di illegittimità costituzionale (CC, sentenza 35/2017): una eloquente conferma delle incertezze che hanno contraddistinto, sul piano del metodo e dei contenuti, il disegno riformatore perseguito nella XVII legislatura repubblicana. Peraltro, le scelte maturate in Italia rivelano, come si proverà a

68. Si veda la relazione svolta nella seduta della Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione del 3 settembre 1945 (p. 82 del resoconto).

chiarire nel presente paragrafo, un certo grado di distonia con alcuni spunti che possono essere tratti, ancora una volta, dalla comparazione con altri sistemi, tra i quali quello spagnolo.

La legge n. 52 del 2015 era celebrata dal Governo con toni trionfalistici: il PDCM parlava di una soluzione che, “nel giro di 5 anni”, sarebbe stata “copiata da mezza Europa”.⁶⁹

Le voci critiche (che si levavano anche dall'interno del PD), inizialmente del tutto ignorate, acquisivano però sempre maggiore consistenza, anche per effetto di un dibattito referendario in cui si rimarcavano gli squilibri generati dalla combinazione tra la nuova formula elettorale e l'assetto istituzionale delineato dalla revisione.

Nel percorso di progressiva presa di coscienza dei limiti dell'*Italicum*, un importante passaggio è rappresentato da alcune dichiarazioni dell'ex PDR Giorgio Napolitano, uno dei più convinti sostenitori delle riforme, che alle stesse aveva dato un impulso da molti ritenuto decisivo con il messaggio d'insediamento pronunciato in apertura del suo secondo mandato.⁷⁰ In un'intervista, Napolitano sottolineava quanto segue:

rispetto a due anni fa lo scenario politico risulta mutato in Italia come in Europa. Ci sono nuovi partiti, alcuni dei quali in forte ascesa che hanno rotto il gioco di governo tra due schieramenti, con il rischio che vada al ballottaggio previsto dall'*Italicum* e vinca chi al primo turno ha ricevuto una base troppo scarsa di legittimazione col voto popolare. Si rischia di consegnare il 54% dei seggi a chi al primo turno ha preso molto meno del 40% dei voti. Ritengo che questi e altri aspetti dell'*Italicum* meritino di essere riconsiderati.⁷¹

69. Si veda l'intervento riportato sul sito del “Corriere della sera” (“Corriere.it”, 23 marzo 2015), consultabile al link http://www.corriere.it/politica/15_marzo_23/renzi-mezza-europa-copiera-nostra-legge-elettorale-2bee7a9e-d17e-11e4-8608-3dead25e131d.shtml, dove è anche disponibile il video delle dichiarazioni del PDCM).

70. Il testo integrale del messaggio è consultabile sul sito ufficiale della Presidenza della Repubblica, al link <http://presidenti.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2688>.

71. L'intervista, del 10 settembre 2016, può essere letta al link http://www.repubblica.it/politica/2016/09/10/news/napolitano_intervista_referendum_italicum-147480868/.

Non convince, invero, il collegamento che si instaurava tra *mutamento dello scenario politico* e giudizio sull'*Italicum* (che assume in questo modo i tratti di un ripensamento): il nuovo assetto tripolare si era infatti già chiaramente delineato all'esito delle elezioni del 2013 (ben prima, dunque, che la nuova legge elettorale prendesse forma); va osservato, inoltre, che se una formula manifesta, nel giro di meno di due anni, una profonda inadeguatezza rispetto al contesto partitico in cui dovrà operare, ciò è indice di evidenti limiti, oltre che di una scarsa attitudine alla stabilità (di cui sarebbe opportuno invece fosse dotata la legislazione elettorale, in ragione della delicatezza dei profili che è chiamata a disciplinare).⁷²

Ad ogni modo, Napolitano poneva l'accento su alcuni seri problemi di rappresentatività, conferendo nuovo vigore al dibattito sulle modifiche della legge elettorale. Il Governo lasciava trasparire qualche apertura, che si rivelerà però più una strategia riconducibile alla campagna referendaria che non una reale intenzione d'intervento: all'impegno precedentemente profuso in sede parlamentare per l'approvazione dell'atto, forse anche con qualche forzatura procedurale,⁷³ faceva da contraltare soltanto uno scarso documento politico, privo di qualsiasi seguito in sede istituzionale.⁷⁴

La sostanza, in ogni caso, è che la legge n. 52/2015, dopo essere stata per mesi esaltata come la chiave miracolosa della governabilità, veniva messa in discussione a poco più di un anno dalla sua entrata in vigore e senza aver mai trovato applicazione. La vicenda, sotto alcuni aspetti surreale, si chiude con la dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale della legge, pronunciata dalla CC con la sentenza n. 35 del 2017.⁷⁵

72. Il profilo della stabilità della legislazione elettorale, in particolare al fine di evitare che la stessa appaia oggetto di calcoli e manipolazioni partitiche, è diffusamente ribadito dal *Codice di buona condotta in materia elettorale* della Commissione di Venezia.

73. Per un'approfondita disamina delle vicende parlamentari della legge n. 52 del 2015 si vedano i contributi pubblicati in Lupo, Piccirilli, *Legge*.

74. Il testo integrale del documento è consultabile al link http://www.repubblica.it/politica/2016/11/05/news/accordo_italicum_testo_integrale-151398975/.

75. Si riportano alcuni passaggi della motivazione della decisione (punto 9.2 del considerato in diritto): "Le disposizioni censurate producono una sproporzionata divaricazione tra la composizione di una delle due assemblee che compongono la rappresentanza politica nazionale [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto [...]. Il perseguimento della finalità di creare una maggioranza politica governante in seno all'assemblea rappresentativa [...] avviene a prezzo di una valutazione del peso del voto in uscita fortemente diseguale [...]"

Al di là delle criticità rilevate dalla Corte e di quelle segnalate nei precedenti paragrafi, le soluzioni prefigurate in Italia appaiono inappropriate anche alla luce di alcuni riscontri offerti dalle vicende di altri ordinamenti.

In generale, l'acuirsi delle fratture politiche generate dall'emersione dei nuovi movimenti definiti —in maniera forse vaga e approssimativa— “populisti” dovrebbe rafforzare l'esigenza di una dinamica politica consensuale. Si limiterebbero, infatti, i rischi legati all'adozione di sistemi eccessivamente selettivi: da un lato, che si sbarrì il passo ad una proiezione istituzionale di movimenti comunque legittimati dal voto popolare, impedendo di ricondurne le istanze —fin dove possibile— entro la dialettica democratica; dall'altro, che gli stessi beneficino di una sovra-rappresentazione tale da consentire loro di accedere al governo senza stringere alleanze che ne moderino le posizioni radicali. La dinamica consensuale, in altri termini, potrebbe meglio favorire percorsi tesi alla progressiva integrazione politica di tali soggetti, smussando le loro connotazioni antisistema.

È forse in tale prospettiva che addirittura l'impianto maggioritario del parlamentarismo inglese, che affonda le radici nel lungo processo storico, è oggetto di alcuni ripensamenti critici. Si consideri, ad esempio, il referendum sul mutamento, in senso maggiormente proporzionalistico, della formula elettorale, svoltosi —con esito negativo— nel 2011. Più di recente, si è fatto riferimento, nel dibattito accademico, alla cd. “Westminster bubble”: l'esito della Brexit sarebbe da attribuire, almeno in parte, all'eccessiva selettività di meccanismo di voto che non ha consentito di dare il giusto peso, in sede istituzionale, alle questioni poste dai partiti antieuropei, che hanno trovato quale unica valvola di sfogo il referendum del 23 giugno 2016.⁷⁶

Ancora più interessante è però la considerazione di come i sostenitori dell'*Italicum* abbiano guardato agli eventi che, contestualmente all'avanzata del processo riformatore italiano, si producevano in Spagna.

in lesione dell'art. 48, secondo comma, Cost. [...] L'applicazione di un sistema con turno di ballottaggio risolutivo [...] dovrebbe necessariamente tenere conto della specifica funzione e posizione costituzionale di una tale assemblea, 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 essere primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività”.

76. Si tratta delle risultanze dell'analisi condotta da Becker et al., “Who Voted”, 40.

Le difficoltà riscontrate in quel sistema nella formazione del Governo dopo le elezioni del 2015 e la loro necessitata ripetizione nel 2016 spingevano il PDCM e gli esponenti della maggioranza a utilizzare ripetutamente quella vicenda per esaltare le virtù della legge 52/2015:⁷⁷ il taglio netto al nodo della rappresentanza ideato, in nome della governabilità, dal genio italico veniva contrapposto alle gravi inefficienze della formula spagnola.

Invero, può già destare qualche perplessità il tenore del raffronto prospettato: da una parte un sistema elettorale che non aveva dato ancora (e mai avrebbe dato) dimostrazione del suo rendimento e che era oggetto di numerosi rilievi critici in sede costituzionalistica; dall'altra, una formula —quella spagnola— che ha garantito (pur con i suoi limiti) quasi quarant'anni di sostanziale bipartitismo e alternanza al governo tra socialisti e popolari, con l'investitura del Presidente del Governo realizzatasi —salvo che nel 2015— sempre nella prima o nella seconda votazione al *Congreso* (senza necessità, dunque, di ricercare candidati alternativi o di procedere a nuove elezioni).

Peraltro, le critiche avanzate omettevano di considerare come le principali cause dell'inedita situazione di instabilità del sistema spagnolo non andassero tanto ricercate nell'inefficienza dei congegni della forma di governo (solidamente razionalizzata) o in una ridotta selettività della formula elettorale, quanto piuttosto nella crisi che attraversa la forma di Stato: l'exasperazione del conflitto nazionalistico-territoriale e l'inerzia dei partiti statali nell'affrontarlo per via politica hanno spinto fuori dalla trattativa per la formazione dell'Esecutivo i partiti catalanisti, ovvero le forze spesso decisive, in passato, nel fornire appoggio (esterno) a partiti statali privi della maggioranza assoluta dei seggi.

Al di là di tali aspetti, il dibattito che prende forma in Spagna a partire dalle difficoltà registratesi all'esito delle due recenti tornate elettorali non sembra troppo influenzato dalle soluzioni che venivano maturando in Italia, ma segue forse direzioni diverse.

Già nel 2014, invero, il PP, aveva provato a introdurre un sistema di elezione diretta dei sindaci, che presentava significative assonanze con quello vigente

77. Si vedano, ad esempio, i contenuti della “eNews 406, 21 dicembre 2015” del PDCM (<http://www.matteorenzi.it/eneWS-406-21-dicembre-2015/>).

per i Comuni italiani di maggiore consistenza demografica (in particolare per la presenza di un premio di maggioranza). I popolari, pur forti della maggioranza assoluta al *Congreso*, decidevano però di accantonare la proposta per il dissenso manifestato dalle forze di opposizione su una materia ritenuta modificabile solo in presenza di un accordo politico ampio e trasversale⁷⁸ (un'indicazione di metodo, come visto, di frequente disattesa nella più e meno recente esperienza italiana).

Anche dopo le elezioni politiche del 2015 e del 2016, pur nella consapevolezza della delicatezza della fase istituzionale, non sembravano evocarsi strappi in nome della governabilità perduta; le posizioni in campo paiono anzi caratterizzate da prudenza e attenzione alle esigenze della rappresentanza.

Nel discorso pronunciato durante il dibattito della sua fallita investitura (1 marzo 2016), l'ex *leader* socialista Pedro Sánchez prospettava l'adozione di numerose misure definite di "regeneración democrática", tra le quali era compreso un rafforzamento della proporzionalità della formula elettorale (oltre che il superamento delle liste bloccate).⁷⁹ Si tratta della proposta di un esponente di uno dei principali soggetti del bipartitismo spagnolo, che ha conservato —nonostante la frammentazione generata dal voto del 2015 e del 2016— la posizione di secondo partito più rappresentato al *Congreso*.

Anche nel dibattito scientifico sembrava questa la prospettiva di analisi maggiormente valorizzata. Si sottolineava, ad esempio, come

la lógica que funcionaba hasta hace poco se ha acabado. Ya no solo se trata de favorecer la gobernabilidad siendo responsables como rezan muchos. Es algo más. Es reconocer, también, que se impone la lógica consensual, una lógica que no está de más recordar, resulta mucho más adecuada que la mayoritaria para solucionar conflictos en sistemas políticos como el nuestro en el que existen diversas fracturas políticas no acumulativas sino entrecruzadas.⁸⁰

78. Si veda l'articolo di Francesco Manetto (che ringrazio anche per le ulteriori indicazioni fornitemi) pubblicato su "El País" del 23 luglio 2014 (http://politica.elpais.com/politica/2014/07/23/actualidad/1406141152_626901.html).

79. Si veda il testo del discorso consultabile sul sito ufficiale del PSOE, al link <http://www.psoe.es/media-content/2016/03/DISCURSO-DE-INVESTIDURA-DE-PEDRO-SÁNCHEZ-010316.pdf>.

80. Barrio, "Dejen".

Nella stessa direzione, sul piano più strettamente costituzionalistico, si metteva in guardia dalla “tentación de recurrir a la prima de mayoría: el regalo absurdo de escaños, hasta alcanzar la mayoría absoluta, a quienes no los han conseguido de los votantes. En los tiempos que corren, no conviene una rebaja de proporcionalidad”.⁸¹

Aumentare o, in ogni caso, non ridurre la proporzionalità del sistema: questa la linea che unisce le diverse posizioni riportate. Al limite, la formula elettorale è oggetto di una serrata critica per essere espressione di una *Costitución bipartita* non più aderente all’attuale strutturazione della società spagnola, per la “desviación calculada del principio de igualdad del voto” su cui è, nella sua origine, fondata.⁸²

Parallelamente, si registra un rinnovato interesse per lo studio delle dinamiche consensuali della forma di governo parlamentare,⁸³ intravedendosi nel più accentuato pluralismo partitico un’opportunità per l’attivazione di “nuevos instrumentos que faciliten la conciliación de intereses y alimenten las buenas prácticas en la actividad política”.⁸⁴ La sensazione che nel complesso si ricava è che le difficoltà di funzionamento manifestatesi nelle recenti vicende istituzionali non siano state frettolosamente ascritte alla imperfezione di congegni istituzionali che già spiccano per la loro selettività, ma ad una cultura del patto politico non pienamente rodato, che va pertanto sostenuta con adeguati accorgimenti.

Non sembra, dunque, che le sirene italiche, responsabili del naufragio delle riforme renziane, abbiano trovato ascolto dall’altro lato del Mediterraneo. Riprendendo il pronostico dell’ex PDCM, la Spagna —almeno per ora— appartiene alla *metà di Europa* che non sembra intenzionata a *copiare* la (incostituzionale) legge 52/2015, preferendosi piuttosto chiedere ai partiti, semplicemente, di fare il loro mestiere: ricercare responsabilmente, laddove necessario, i compromessi funzionali alla stabilità, evitando di aggirare —con fuorvianti automatismi normativi— i nodi della rappresentanza.

81. Arbós, “Si no hay acuerdo” (mio il corsivo).

82. In tale direzione è orientata l’interessante ricostruzione di Pérez Royo, *La reforma, passim*.

83. Si veda, ad esempio, l’attività di ricerca condotta dall’*Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España* (http://www.ub.edu/OGC/index_es_archivos/index_es.htm) e, in particolare, i volumi Matas, *La formación*; Reniu, *Pactar*; Field, *Why Minority*.

84. Matas, “Fragmentación o pluralismo”.

4. Conclusioni

L'analisi condotta ha inteso mettere in luce i tratti di fondo del modello istituzionale cui guardavano, nel complesso, le riforme intraprese in Italia nella XVII legislatura: un modello fortemente connotato in senso personalistico-monocratico, che assecondava sviluppi della forma di governo già sperimentati in Italia per i livelli di governo sub-statali (comunale e regionale in ispecie).

A tal fine è stato necessario ragionare su tre diversi piani, tra loro connessi. In primo luogo, richiamando — seppure in modo sintetico — i contenuti del DDL, che formalmente non toccava la disciplina dei poteri del PDCM ma ridimensionava molti dei bilanciamenti del sistema (il ruolo degli enti regionali, quello del Senato), omettendo di definirne di nuovi (ad esempio un compiuto statuto delle opposizioni parlamentari). A tali interventi si affiancavano le forzature introdotte, nella medesima fase, sul piano della normativa elettorale con la legge n. 52 del 2015: una formula di stampo presidenzialista che mirava all'elezione “virtualmente diretta” del PDCM.⁸⁵ Il quadro delle criticità del processo riformatore era completato sul piano del metodo: una revisione della sola maggioranza di Governo; un'accentuazione, inedita per l'esperienza italiana, del potenziale plebiscitario del referendum costituzionale; una riscrittura delle regole fondamentali del gioco democratico dettata da un Parlamento la cui legittimazione era intaccata, quantomeno sul piano politico, dalla dichiarazione d'illegittimità della formula in virtù della quale era stato eletto (CC, sentenza 1/2014).

L'insieme dei fattori richiamati determinava, ad avviso di alcuni, un travisamento della valenza stessa della Costituzione: la sua revisione — anziché tendere, in quanto scelta condivisa, all'integrazione delle diverse forze politiche — si rivelava atto di parte (di un partito, di un *leader*) profondamente divisivo.⁸⁶ L'insuccesso del tentativo di riforma (determinato dall'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016) e la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della legge 52 da parte della CC (sentenza 35/2017) possono essere considerati, in questo quadro, esiti concomitanti e connessi di una strategia riformatrice azzardata nel metodo ed esposta, per i contenuti, al rischio di

85. Staiano, “La pietra d'inciampo”, 4.

86. Dogliani, “Le ragioni”, 15-16.

significative restrizioni democratiche. Non è necessario, in tale senso, ragionare sull'alternativa secca tra *democrazia* e *non democrazia*, ma è sufficiente cogliere i numerosi elementi che collocavano le soluzioni adottate su di una “parabola discendente della democrazia”,⁸⁷ o che, quantomeno, apparivano inadeguati a risolvere le gravi disfunzioni delle dinamiche rappresentative che si riscontrano nell'esperienza italiana (e non solo).

Bibliografia

- AA. VV. *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*. Milano: RCS, 2016.
- Aja Fernández, Eliseo. “La reforma constitucional del Senado”. *Revista de Occidente*, n. 271 (2003): 39-63.
- Antonini, Luca. “Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali”. *Le Regioni*, n. 1 (2015): 39-58.
- Arbós, Xavier. “Si no hay acuerdo constructivo, investidura automática”. *Agenda pública*, 11 marzo 2016. <http://agendapublica.es/si-no-hay-acuerdo-constructivo-investidura-automatica/>.
- Barbera, Augusto. “La nuova legge elettorale e la ‘forma di governo’ parlamentare”. *Quaderni costituzionali*, n. 3 (2015): 645-675.
- Barrio, Astrid. “Dejen de comportarse como idiotas”. *El Periódico*, 1 agosto 2016. <http://www.elperiodico.com/es/noticias/opinion/dejen-comportarse-como-idiotas-articulo-astris-barrio-5300943>.
- Becker, Sascha O., Thiemo Fetzer, e Dennis Novy. “Who Voted for Brexit? A Comprehensive District-Level Analysis”. *CAGE Working Paper*, n. 305 (2016).
- Bin, Roberto. “Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali”. *Le Regioni*, n. 1 (2015): 83-99.
- Calvano, Roberta. “Brevi note circa i contenuti principali ed alcune incongruenze nel Ddl di revisione costituzionale”. In: Mario Dogliani. *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*. Roma: Ediesse, 2016, 213-242.
- Cappuccio, Laura. “Las vicisitudes del federalismo fiscal italiano: una reforma con resultados inciertos”. In: AA. VV. *El derecho a decidir*:

87. Crouch, *Postdemocrazia*, 26.

- un diálogo italo-catalán*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2014, 139-184.
- Caravale, Giulia. "England does not love coalitions'? Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito". *Federalismi.it*, n. 10 (2011).
- Caravita, Beniamino. *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del sì*. Milano: Giuffrè, 2016.
- Caretti, Paolo. "Venti domande su Regioni e riforme costituzionali". *Le Regioni*, n. 1 (2015): 101-107.
- Ceccanti, Stefano. *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*. Torino: Giappichelli, 2016.
- Ciarlo, Pietro. "Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale". *Federalismi.it*, n. 9 (2014).
- Cosulich, Matteo. "Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso". *Rivista AIC*, n. 1 (2017).
- Crouch, Colin. *Postdemocrazia*. Roma-Bari: Laterza, 2003.
- D'Atena, Antonio. "Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali". *Issirfa*, ottobre 2006 [<http://www.issirfa.cnr.it/antonio-d-atena-sette-tesi-per-il-riavvio-delle-riforme-costituzionali-ottobre-2006.html>].
- . "Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi". *Rivista AIC*, n. 2 (2015).
- De Fiore, Claudio. "Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia". *Costituzionalismo.it*, n. 3 (2007).
- . "La riforma della legge elettorale". *Costituzionalismo.it*, n. 1 (2015).
- Deffenu, Andrea. *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*. Torino: Giappichelli, 2006.
- Dehousse, Renaud. "Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere alte nei sistemi federali". *Le Regioni*, n. 5 (1989): 1365-1400.
- Dogliani, Mario. "Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere 'senza Costituzione'?" *Federalismi.it*, n. 15 (2016).
- Elia, Leopoldo. "Governo (forme di)". *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX. Milano: Giuffrè, 1970, 634-675.
- . "La peculiarità e l'evoluzione del sistema italiano riguardo ai partiti politici" (1975). In: Leopoldo Elia. *Costituzione, partiti, istituzioni*. Bologna: Il Mulino, 2009, 257-274.
- . "Introduzione". In: Marco Olivetti. *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?* Bologna: Il Mulino, 2002, XIII-XV.

- . “Forme di Stato e forme di governo”. AA. VV. *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III. Milano: Giuffrè, 2006, 2593-2605.
- Ferrara, Gianni. “La posizione attuale del Governo nell’ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana”. In: AA. VV. *Studi in onore di Fausto Cuocolo*. Milano: Giuffrè, 2005,
- Field, Bonnie N. *Why Minority Governments Work. Multilevel Territorial Politics in Spain*. Palgrave Macmillan, 2016.
- Fontana, Giampaolo. “Il referendum costituzionale”. In: Paolo Carnevale, ed. *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*. Roma: Romatrepress, 2016, 9-36.
- Fusaro, Carlo. “Del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale”. *Quaderni costituzionali*, n. 3 (2015): 734-737.
- Garrido López, Carlos. “Pero... ¿puede ser el Senado una cámara de representación territorial?” *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 107 (2016): 75-116.
- Gianfrancesco, Eduardo. “Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici”. *Le Regioni*, n. 1 (2015): 165-176.
- Guastini, Riccardo. “Osservazioni sulla difesa della Costituzione”. In: AA.VV. *Costituzione, Democrazia, Antifascismo*. Torino: CELID, 1994, 45-55.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (2012). Trad. it. *Le democrazie contemporanee*. Bologna: Il Mulino, 2014.
- López Rubio, Daniel. “Una crítica formal a la reforma Renzi-Boschi”. *Agenda Pública*, 3/12/2016. <http://agendapublica.es/una-critica-formal-a-la-reforma-renzi-boschi/>.
- Luciani, Massimo. *Art. 75. Il referendum abrogativo. Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*. Bologna-Roma: Zanichelli, 2005.
- . “Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell’unità nazionale”. *Rivista AIC*, n. 2 (2011).
- . “Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica”. *Rivista AIC*, n. 1 (2017).
- Lupo, Nicola, e Giovanni Piccirilli, eds. *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari “sotto stress”*. Bologna: Il Mulino, 2016.
- Mannozi, Sofia. “La riforma della seconda parte della Costituzione: l’ultima fase del processo legislativo e il referendum costituzionale”. In: AA. VV. *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*. Milano: Giuffrè, 2007, 1-36.

- Matas Dalmases, Jordi. “Fragmentación o pluralismo”. *El País*, 17 maggio 2015. http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/05/17/catalunya/1431884535_216407.html.
- . *La formación de un Gobierno de coalición*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2015.
- Mortati, Costantino. “Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano” (1957). In: Costantino Mortati. *Raccolta di scritti*, vol. III. Milano: Giuffrè, 1982.
- Palermo, Francesco. “Dalle Regioni senza Camera alla Camera senza Regioni?” *Istituzioni del federalismo*, n. 2 (2016): 463-467.
- Pérez Royo, Javier. *La reforma constitucional inviable*. Madrid: La Catarata, 2015.
- Pertici, Andrea. *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*. Torino: Edizioni Lindau, 2016.
- Pezzini, Barbara. “Il bicameralismo differenziato: caratteri e natura della rappresentanza delle istituzioni territoriali nel Senato della Repubblica”. In: AA. VV. *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*. Torino: Giappichelli (2016): 128-150.
- Reniu, Josep M., ed. *Pactar para gobernar. Dinámicas coalicionales en la España multinivel*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013.
- Rizzoni, Giovanni. “I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca fra politica e diritto”. *Rivista AIC*, n. 1 (2014).
- Ruggiu, Ilenia. “Il futuro del Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo”. *Costituzionalismo.it*, n. 3 (2015).
- Staiano, Sandro. “La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale”. *Federalismi.it*, n. 7 (2005).
- . “Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti”. *Federalismi.it*, n. 3 (2012).
- . “Dai sindaci ai governatori”. *Federalismi.it*, n. 19 (2012).
- . “Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo”. *Federalismi.it*, n. 8 (2014).
- . “Metodo, merito, contesto”. *Federalismi.it*, n. 15 (2016).
- . “La pietra d’inciampo”. *Federalismi.it*, n. 18 (2016).
- Volpi, Mauro. “Le riforme e la forma di governo”. *Rivista AIC*, n. 2 (2015).