

ANTONIO D'ANDREA

LA COSTITUZIONE CHE ABBIAMO

*Il rigetto popolare della "grande riforma"
deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2017 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> – e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco GABRIELE

1. **Antonio Colavecchio**, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. **Anna Maria Nico**, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. **Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini** (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, 2002.
4. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. **Cosimo Pietro Guarini**, *Contributo allo studio della regolazione 'indipendente' del mercato*, 2005.
6. **Francesco Gabriele, Anna Maria Nico** (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. **Francesco Gabriele** (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. **Giovanni Luchena**, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. **Luca Grimaldi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. **Francesco Gabriele**, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, 2008.
11. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. **Giovanni Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. **Giovanni Luchena**, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. **Anna Maria Nico**, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. **Francisco Balaguer Callejón**, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico*. (Traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

Studi di diritto pubblico - Nuova serie

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. **Luca Grimaldi**, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.

Sezione didattica

1. **Antonio D'Andrea**, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, 2017.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Comitato Scientifico: Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

Comitato Editoriale: Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Vittorio Teotonico.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

Indice

Introduzione	9
--------------	---

PARTE I LE RAGIONI COSTITUZIONALI DI CONTRARIETÀ ALLA RIFORMA AVANZATE PRIMA DEL REFERENDUM DEL 4 DICEMBRE 2016

La forma di governo

1. Il voto referendario sulla riforma Renzi-Boschi: il significato istituzionale di una opzione divisiva e l'arrivo di Renzi alla guida del Governo	33
2. L'impellenza di voler cambiare a tutti i costi l'organizzazione costituzionale nelle convulsioni del sistema politico italiano	36
3. Il versante della forma di governo nella riforma, ovvero cosa nasconde l'eliminazione della "doppia fiducia" a seguito dell'approvazione del c.d. <i>italicum</i>	39
4. La sovrapposizione del piano elettorale rispetto a quello costituzionale realizzata attraverso le riforme istituzionali dell'attuale Governo	43

L'autonomia istituzionale delle Regioni italiane nella prospettiva della grande riforma costituzionale

1. Le Regioni come enti che determinano una quota necessaria di indirizzo politico e amministrativo della Repubblica	45
2. Il recupero del peso costituzionale delle autonomie territoriali attraverso il nuovo Senato?	49

Il disegno complessivo della "grande riforma"

1. Gli obiettivi della riforma	53
2. La contrarietà per ragioni di metodo	55
3. La contrarietà per ragioni di merito	58
4. Conclusione	61

PARTE II
**LE VICENDE SUCCESSIVE ALLA BOCCIATURA
 REFERENDARIA NEL “RITROVATO” ASSETTO
 PARLAMENTARE E BICAMERALE**

**La funzione pedagogica assolta dal Governo Gentiloni
 (nonostante l'impronta marcatamente “renziana” della sua
 struttura)**

- | | |
|--|----|
| 1. L'interesse di Renzi ad andare presto al voto anticipato | 65 |
| 2. L'inconfondibile tratto “renziano” del Governo Gentiloni | 67 |
| 3. L'orizzonte programmatico del Governo Gentiloni e la rinuncia a proporre indirizzi di maggioranza in materia elettorale | 69 |

**L'annoso problema della legislazione elettorale
 a seguito dell'inesorabile annullamento (parziale)
 dell'*italicum* da parte del Giudice costituzionale**

- | | |
|--|----|
| 1. La preoccupazione della Corte a non interferire nella vicenda referendaria | 73 |
| 2. Il Giudice costituzionale di fronte alla inammissibilità delle questioni da esaminare | 75 |
| 3. L'incisione della Corte sul c.d. <i>italicum</i> e l'invito al legislatore di fare (finalmente bene) la sua parte | 78 |

INTRODUZIONE

Il percorso riformatore intrapreso nella XVII legislatura credo possa dirsi inesorabilmente interrotto dal rigetto popolare – avvenuto il 4 dicembre 2016 – della riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi (definitivamente deliberata dal Parlamento il 14 aprile dello stesso anno) e, a distanza di qualche settimana, dall’annullamento da parte del Giudice costituzionale – con la sentenza n. 35 del 2017 – del “nucleo duro” della legge elettorale per la Camera dei deputati n. 52 del 2015 – c.d. *italicum* – licenziata sin dal luglio 2015 dalla stessa maggioranza renziana, quando ancora non si era completato l’*iter* della riforma che intendeva superare l’elezione diretta della Camera alta del nostro ordinamento. Certo che appare singolare come la legislatura in corso, la cui fine naturale è prevista nel febbraio 2018, riesca in qualche modo a sopravvivere a se stessa nonostante il venir meno della sua “ragione sociale”, vale a dire l’approvazione delle modificazioni costituzionali, dovendosi persino sperare che le forze politiche siano in grado di fare, a distanza di quattro anni, l’unica cosa che secondo molti oppositori della riforma andava fatta con immediatezza da queste Camere prima di essere sciolte e di favorire così il ritorno di una legittima e “sana” rappresentanza parlamentare: riscrivere tanto per la Camera quanto per il Senato regole elettorali finalmente conformi ai precetti costituzionali. In effetti, alcuni di questi basilari precetti erano stati indicati al legislatore elettorale da una pronuncia del Giudice costituzionale – la n. 1 del 2014 – che, dopo appena un anno dallo svolgimento delle elezioni, aveva investito in pieno, quantomeno, l’effettiva legittimazione politica – o almeno la credibilità – del Parlamento della XVII legislatura ad apportare profonde modifiche costituzionali all’ordinamento italiano. Ciò in quanto risultava essere stato eletto con meccanismi (parzialmente) illegittimi e comunque già utilizzati nelle due precedenti tornate elettorali del 2006 (XV legislatura) e del 2008 (XVI legislatura). In particolare, la composizione del Parlamento in carica risente del “favore numerico” che consiste nel *surplus* di seggi di cui godono tuttora le migliori coalizioni di liste (alla Camera, dunque, il PD e i suoi alleati), le quali hanno potuto distribuire al loro interno gli illegittimi premi di maggioranza (il che determina un arco di tempo complessivamente lungo 17 anni nel quale il nostro Paese ha sopportato una rappresentanza parlamentare “viziata”). L’attuale Parlamento finisce inoltre per essere condizionato – al di sopra di quanto prescrive l’art.

67 Cost. sulla libertà di mandato – dalla selezione dei deputati e senatori effettuata non già liberamente dagli elettori ma verticisticamente dai leader dei partiti presentatori delle (illegittime) liste bloccate: si parla, a tal proposito, di parlamentari “nominati”.

Senza voler anticipare quello che verrà detto nella seconda parte del presente scritto, è evidente che il problema di avere una legislazione elettorale conforme ai principi costituzionali si è ulteriormente acuito al sopraggiungere della sentenza n. 35 del 2017 che ha, ancora una volta, annullato una parte significativa del sistema introdotto per l’elezione della Camera, benché, in questo caso, non ancora utilizzato. Il che lascia in vigore, eventualmente applicabili, meccanismi elettorali “residuali” individuati dal Giudice costituzionale tanto per la Camera (contestualmente all’annullamento disposto con la sentenza n. 35 del 2017) quanto per il Senato (contestualmente all’annullamento disposto in precedenza con la sentenza n. 1 del 2014). È di tutta evidenza che un legislatore elettorale responsabile debba intervenire tenendo conto dell’esigenza di consentire alla Camera e al Senato di poter esprimere maggioranze frutto di consensi reali che dovrebbero coordinarsi tra loro stante la necessità, fallita la riforma, di continuare ad esprimere un solo Governo. Ma su questo si tornerà più oltre. È inutile, a questo punto, rievocare il tema della legittimità del Parlamento in carica, che pure è stato, sino allo svolgimento del referendum popolare, al centro del dibattito politico e istituzionale intorno alla “grande riforma” apertosi, dopo il primo e davvero inatteso (almeno da chi scrive) intervento della Corte costituzionale sulla legge elettorale n. 270 del 2005 – il c.d. porcellum –, parallelamente a quello sugli spazi operativi che il Giudice costituzionale avrebbe egualmente lasciato con quella stessa pronuncia nella disponibilità del Parlamento uscito dalle urne nonostante ne avesse evidenziato l’incostituzionalità della stessa formazione, nel nome della “continuità dello Stato”. Al sopraggiungere della sentenza n. 1 del 2014, difatti, erano state superate le iniziali difficoltà non solo politiche – che dunque non si sono rivelate insormontabili –, cosicché il Parlamento della XVII legislatura poteva ben dirsi lanciato sulla strada delle riforme da approvare in quanto, secondo questa visione fatta propria dalla maggioranza parlamentare, ineludibili e necessarie a preservare, sul piano interno e internazionale, il funzionamento della nostra se non “ingovernabile” sicuramente “complicata” e “debole” democrazia.

La XVII legislatura, da taluno enfaticamente ma soprattutto erroneamente definita “costituente”, si era in effetti avviata nella massima incertezza del quadro politico dopo l’inatteso esito tripolare delle elezioni del feb-

braio 2013 conseguente all'affermazione della nuova forza politica ispirata da Beppe Grillo, il Movimento 5 stelle, che si era frontalmente contrapposto tanto al centrosinistra guidato dal PD, il cui leader era allora Bersani, quanto al centrodestra berlusconiano, manifestando da subito una assoluta indisponibilità a qualsiasi forma di condivisione delle scelte politiche (in vista della formazione di una maggioranza di governo stante l'insufficienza, almeno al Senato, del centrosinistra) e finanche istituzionali (in vista dell'individuazione dei Presidenti delle Assemblee e dei rispettivi organi interni). A ciò si aggiunga la pressante necessità istituzionale posta in capo alle neolette Camere di provvedere come prima incombenza all'elezione del Presidente della Repubblica, essendo in scadenza il settennato di Napolitano (maggio 2013), che già operava nel pieno del c.d. semestre bianco. E il "decollo" della legislatura si deve certamente alla insolita, anche per l'età avanzata del diretto interessato, – era in ogni caso la prima volta che accadeva – rielezione di Napolitano (21 aprile 2013) alla carica di Capo dello Stato, mantenuta da quest'ultimo sino al 14 gennaio 2015, quando cioè il percorso riformatore si era ben delineato in senso positivo almeno in sede parlamentare. Quella anomala rielezione è stata possibile in virtù della riproposizione delle "larghe intese" tra le forze di centrosinistra e di centrodestra, sostanzialmente lo stesso fronte che nella precedente legislatura, sempre grazie alla forte sollecitazione del Presidente Napolitano, accolta in particolare dal PD bersaniano, aveva concesso, sul finire del novembre 2011, la fiducia al Governo tecnico di Mario Monti per fronteggiare al meglio – così si è detto – l'emergenza economica e finanziaria che investiva criticamente il rapporto con l'Unione europea, dopo la crisi della maggioranza di centrodestra di sostegno al IV Governo Berlusconi. Dunque, nonostante le iniziali difficoltà, la XVII legislatura è riuscita ad essere orientata per almeno due anni e mezzo (aprile 2013-dicembre 2016), secondo gli auspici di Napolitano – chiaramente esplicitati nel suo veemente e applauditissimo discorso di insediamento che conteneva più di un diretto richiamo agli impegni assunti in questo campo dai gruppi che ne avevano invocato la disponibilità alla rielezione –, nella direzione riformatrice, prima in virtù dell'azione del Governo Letta (nominato il 27 aprile 2013 e dimessosi il 14 febbraio 2014) e, in seguito, di quella decisiva promossa dal Governo Renzi (nominato il 22 febbraio 2014 e dimessosi il 7 dicembre 2016). Il Presidente Napolitano, in quella davvero complicata stagione delle istituzioni politiche del nostro Paese che va dalla fine della XVI legislatura sino al progressivo consolidarsi nella corrente legislatura della *leadership* di Renzi (che pure gli è sicuramente debitore per l'autorevole "copertura costituzio-

nale” offertagli), ha certamente vestito l’insolito ruolo di unico depositario di indirizzi in grado di imporsi nell’ordinamento nel quale operavano e tuttora operano forze politiche, in linea di massima, destrutturate e alla continua ricerca di un punto di equilibrio al loro interno, e, ancor più, di nuovi orizzonti ideali di riferimento da offrire a un elettorato sbandato e, da qualche tempo, svogliato.

In ogni caso, è con l’Esecutivo guidato da Renzi che si è giunti all’approvazione parlamentare della “grande riforma” avendo quel Governo potuto sempre agevolmente contare sul sostegno sufficiente di deputati e senatori salva la successiva richiesta di far svolgere il referendum popolare non essendo stata ottenuta la maggioranza dei due terzi in entrambe le seconde deliberazioni camerali. In realtà vedremo che, in fondo, quella del referendum popolare, prima ancora che delle opposizioni parlamentari, è sempre stata un’idea fissa del Presidente Renzi e della maggioranza che lo ha supportato.

Come è noto, il Presidente del Consiglio Renzi, già prima di assumere la guida dell’Esecutivo e “scalzare” il suo predecessore Letta, esponente di primo piano della sua stessa forza politica, aveva conquistato la segreteria del maggior partito della coalizione governativa, il PD, vincendo a mani basse nel dicembre 2013 le c.d. primarie indette per la successione a Bersani (al quale non era riuscito di formare il Governo pur essendo stato prima del voto il candidato Premier del centrosinistra) e mentre governava Letta, nella veste di segretario politico, aveva siglato il 18 gennaio 2014 un accordo di massima sulle riforme istituzionali da realizzare nella legislatura – il c.d. patto del Nazareno – con il leader di Forza Italia, Berlusconi, il quale, tra l’altro, era decaduto da senatore in applicazione della c.d. legge Severino (27 novembre 2013), dopo aver riportato una condanna definitiva per frode fiscale e si era posto alla testa di una forza oramai di opposizione. I gruppi parlamentari di Forza Italia, difatti, dopo aver contribuito all’elezione di Napolitano e alla riedizione delle “larghe intese” – dalle quali erano già usciti una prima volta costringendo alle dimissioni il Governo Monti – in concomitanza dell’estromissione parlamentare del loro leader, avevano ritenuto di doversi collocare all’opposizione dello stesso Governo Letta che pure avevano concorso a formare e a sostenere, perdendo in realtà qualche componente rimasta a far parte dell’area governativa prima con lo stesso Letta e poi anche con Renzi (trattasi del Nuovo Centrodestra-NCD, il cui leader Alfano, già Vicepresidente del Consiglio con Letta, ha assunto in entrambi gli Esecutivi la carica di Ministro dell’interno). In seguito proprio Renzi ha oltretutto potuto giovare di ulteriori contributi parlamentari provenienti da nuovi gruppi di “fuoriusciti” berlusconiani, che fanno capo

al senatore Verdini, mano a mano che si è avvicinata la fase cruciale dell'approvazione della riforma costituzionale. Può perciò affermarsi tranquillamente che nel passaggio dal Governo Letta al Governo Renzi la (identica) maggioranza parlamentare ha continuato a tirare diritto per la sua strada traendo senz'altro ulteriori energie – e voti parlamentari aggiuntivi – così da andare sino in fondo nell'approvazione della riforma anche quando è venuto meno il c.d. patto del Nazareno. Tale accordo, in sé e per sé e dunque al netto della nebulosa che lo ha avvolto e delle diversificate interpretazioni che ne sono state date da parte degli stessi diretti interessati, poteva forse davvero costituire l'occasione per distinguere dalla naturale e inevitabile contrapposizione dei gruppi di minoranza rispetto alle linee politiche del Governo la ricerca di un impegno comune di maggioranza e opposizione in vista della ridefinizione delle regole costituzionali. Tuttavia, nella vicenda della riforma costituzionale che ha segnato la XVII legislatura, niente o poco dei comportamenti dei protagonisti appare ispirato da intenti esemplari e in linea con la prudenza richiesta dal rispetto delle vigenti procedure costituzionali. Come che siano andate effettivamente le cose tra Renzi e Berlusconi, la rottura del patto, che nella realtà aveva consentito ai senatori di Forza Italia di approvare nell'agosto 2014 in prima lettura la “grande riforma” presentata dal Governo Renzi – mentre nel marzo 2015, alla Camera, ciò non è avvenuto per i deputati berlusconiani –, viene fatta risalire all'elezione di Sergio Mattarella quale successore di Giorgio Napolitano (31 gennaio 2015). Al di là di ogni altra considerazione a proposito del mutato atteggiamento dei gruppi di Forza Italia sul testo di una riforma che avevano, in sostanza, valutato positivamente, la candidatura di Mattarella è stata sicuramente promossa in prima persona dal Presidente Renzi e di certo non concordata con quel pezzo di opposizione e con lo stesso Berlusconi. Quella scelta è sembrata piuttosto avere riguardo proprio ai problemi di “tenuta” della maggioranza renziana e, in particolare, del PD, essendo la figura di Mattarella, allora giudice costituzionale, lontana dalla sensibilità culturale e dallo stile renziano dunque certamente più gradita di altre personalità alla frazione del partito che qualche critica – da sinistra – iniziava a muovere alle politiche “innovative” promosse dall'Esecutivo. Si parlò in quella occasione addirittura di “metodo Renzi” a proposito della individuazione della candidatura presidenziale vincente alla quale si giunse solo dopo l'effettuazione dei primi tre scrutini che, come è noto, richiedono i due terzi del Parlamento in seduta comune e dei delegati regionali, quando cioè era diventata sufficiente la maggioranza assoluta del collegio elettorale. Di quei numeri, in effetti, il Governo Renzi ha potuto facilmente disporre

senza doversi “allargare” alle opposizioni cui venne semplicemente richiesto di convergere sulla proposta avanzata dal Premier, perciò da votare e da non discutere.

Una riforma costituzionale, anche se si guarda velocemente alla sua genesi, pertanto ascrivibile all’impegno diretto del Presidente Renzi e del suo Governo che ha raccolto quella che è parsa essere una ineludibile sollecitazione proveniente dal Presidente Napolitano e che già il Governo Letta aveva raccolto con dedizione coinvolgendo, con il coordinamento dell’allora Ministro senza portafoglio per le riforme, il senatore di Forza Italia Gaetano Quagliariello, in un comitato di studio un nutrito gruppo di costituzionalisti di diversa tendenza che ha prodotto una dettagliata relazione in vista dell’approvazione della “grande riforma”, spingendosi sino a presentare un disegno di legge costituzionale per l’affidamento dell’attività istruttoria ad uno speciale Comitato bicamerale *ad hoc*, ritenuto in grado di facilitare l’*iter* parlamentare. Una riforma, a mio modo di vedere, improvvidamente calata in una fase di nuova incertezza del sistema politico che *d’emblée* si lasciava alle spalle il c.d. bipolarismo inseguito sino ad allora e perduto prima di essere stato del tutto raggiunto e soprattutto senza considerare i possibili effetti di delegittimazione che pure avrebbero potuto accompagnare la sua entrata in vigore una volta acclarata l’incostituzionalità della legge elettorale utilizzata (anche) nel febbraio 2013 che aveva assicurato una innaturale lievitazione dei seggi parlamentari in favore della principale forza di governo decisiva per licenziare la riforma. E tuttavia una “grande riforma” rivendicata *in toto* dal Presidente Renzi e “costruita” con sagacia intorno all’autosufficienza della sua maggioranza parlamentare del tutto impermeabile alle ragionevoli e molteplici critiche (non solo e non tanto quelle, scontate, delle opposizioni) sulla stessa opportunità di procedere in solitudine in questa impegnativa impresa di variare aspetti decisivi della nostra Repubblica quali, in particolare, la nuova distinzione dei ruoli tra Camera e Senato e la modifica delle procedure legislative (il c.d. superamento del bicameralismo perfetto), la ridefinizione dei livelli di governo territoriale con la soppressione dell’ente provinciale, il ripensamento del rapporto Stato-Regioni a partire dalla ripartizione della funzione legislativa con l’eliminazione della c.d. competenza concorrente. A proposito della superba rivendicazione renziana della riforma sin dalla sua presentazione attraverso il Ministro senza portafoglio preposto alle riforme istituzionali e ai rapporti con il Parlamento, onorevole Maria Elena Boschi, renziana di ferro e della prima ora, credo che essa possa essere messa in connessione con un dato di ordine più politico-emotivo che istituzionale, certamente valu-

tato dal Presidente Renzi, il quale nella presente legislatura non ricopre lo *status* di parlamentare. Mi riferisco proprio al modo con il quale è avvenuta l'ascesa di Renzi alla guida del Governo. Come richiamato nelle pagine precedenti, si è trattato di una legittima operazione parlamentare, ma seguendo stringenti logiche politiche simili a quelle del passato, in conseguenza di un cambiamento dei rapporti di forza all'interno del Partito Democratico di cui pure Renzi aveva conquistato la guida con l'innovativo metodo – chiesto e ottenuto – delle “primarie aperte” dopo le dimissioni del suo predecessore Bersani il quale, dal suo canto, aveva agevolato la nomina alla Presidenza del Consiglio del suo vicesegretario Enrico Letta. In buona sostanza, Renzi, da Sindaco in carica di Firenze diventa Presidente del Consiglio con una di quelle “manovre di palazzo” che il diretto interessato aveva stigmatizzato quando si era proposto come giovane e apprezzato amministratore locale, esponente di un'altra generazione di politici che si riconoscevano nel Partito Democratico, estranea – così si è sostenuto – a radicate cattive abitudini della c.d. vecchia politica di impronta ideologica che egli aveva, insieme a chi lo seguiva, in animo di lasciarsi alle spalle. Credo di poter dire, ancora su questo punto, che per Renzi né la netta vittoria per divenire segretario del PD né il successo elettorale del suo partito nel maggio 2014 in occasione del voto europeo (40,8% dei voti), quando era divenuto da appena tre mesi Presidente del Consiglio, costituivano un probante banco di prova della forza nazionale della sua *leadership*. Ecco perché, a mio avviso, la “grande riforma” rappresentava per Renzi anche l'imperdibile occasione di riuscire a ottenere, e con riguardo ad una scelta significativa per il Paese imputabile al suo Governo, il riconoscimento di una legittimazione popolare che sentiva di non avere ancora e che gli veniva assicurata nei fatti da un Parlamento comunque delegittimato e incapace di guardare al di là della propria momentanea sopravvivenza. Il Governo guidato da Renzi, cioè da un giovane leader che proiettava se stesso nel futuro scenario istituzionale predisposto con la riforma e comunque oltre la XVII legislatura, aveva più di una qualche preoccupazione a proposito della sua legittimazione popolare che, almeno con riguardo alla riforma, credo abbia pensato di poter aggirare attraverso lo strumento referendario da utilizzare – ritengo – impropriamente e cioè in chiave di definitiva conferma di scelte approvate pur sempre da quella che restava una maggioranza parlamentare “gonfiata” da premi elettorali illegittimi. Ciò spiega perché sin dalla presentazione del progetto di riforma il Ministro Boschi, nel mentre sosteneva la necessità di mantenere il percorso riformatore restando dentro “la strada maestra” dell'art. 138 Cost. (a differenza di quanto proposto dal

Governo Letta che si era orientato, senza peraltro riuscire nell'intento proprio a causa del disimpegno di Forza Italia a favore dell'ennesima deroga procedurale), sosteneva – in ciò contraddicendosi – che la parola definitiva sulla riforma sarebbe dovuta spettare al corpo elettorale attraverso il referendum anche qualora si fosse raggiunta la maggioranza dei due terzi nella seconda deliberazione di entrambe le Camere. Ben prima della richiamata intenzione del Ministro Boschi, e naturalmente dello stesso Renzi, simili orientamenti (che in questo caso sono rimaste semplici intenzioni a conferma ulteriore di come la maggioranza renziana non abbia mai pensato davvero di allargarsi sino ad arrivare ai due terzi dei voti parlamentari) erano già stati tradotti in esplicite disposizioni derogatorie di completamento dell'*iter* destinato ad introdurre *una tantum* ampie riforme costituzionali della parte organizzativa della Repubblica. Infatti così era stato stabilito dalle leggi costituzionali istitutive della Commissione bicamerale De Mita-Iotti (legge costituzionale n. 1 del 1993) e della Commissione bicamerale D'Alema (legge costituzionale n. 1 del 1997). È risaputo, del resto, come l'interminabile stagione delle riforme istituzionali, nella nostra esperienza, non debba essere intesa semplicemente come astratta discussione accademica, ma anche come puntuale definizione di procedure speciali per raggiungere questo obiettivo e come assunzione di concrete deliberazioni camerali spesso incapaci di sortire effetti concreti. Si pensi, oltre che al fallimento delle proposte avanzate dalle evocate commissioni bicamerali, al rigetto del corpo elettorale della "grande riforma" del 2005 allorché, con una partecipazione popolare superiore alla metà degli aventi diritto (vale a dire il 52,46%) i voti contrari sovrastarono nettamente i favorevoli (con il 61,29% di no *contra* il 38,71% di sì). A me pare che abbia poco a che vedere con il modo di approvare leggi di revisione costituzionale, disciplinate dall'art. 138 Cost., l'idea che si possa ugualmente provvedere alla ridefinizione dell'organizzazione statale, dunque ad una "grande riforma" – come quella plasticamente rappresentata nella sopra citata vicenda del 2005 – attraverso la presentazione di un unico disegno di legge da discutere e votare nelle Assemblee parlamentari come un insieme compatto che però lega materie e oggetti distinti comportando, a seconda dei casi, aggiunte, modificazioni e soppressione di singoli disposti costituzionali, così trasformando nei fatti gli organi parlamentari che sarebbero tenuti esclusivamente ad emendare (revisionare) il testo costituzionale vigente in organi costituenti in scala ridotta che rimodulano gli equilibri tra gli organi costituzionali e ne introducono altri partendo però da un'altra diversa visione d'insieme che supera fatalmente – e a mio modo di vedere illegittimamente – gli intrecci

contemplati dal tratto identificativo della struttura statale esistente. È comunque superfluo soffermarsi oltre il necessario sulla lettera e soprattutto sullo spirito dell'art. 138 Cost. in quanto sembra chiara la logica sottesa a tale fondamentale disposizione costituzionale così come sono noti i limiti che incontra la revisione costituzionale – si tratta dei principi supremi dell'ordinamento espressi o ricavabili dal testo vigente – che il Giudice costituzionale è sempre in grado di far valere precludendo l'applicabilità di norme anche di rango costituzionale che possono essere annullate ove contrastassero con tali precetti considerati imm modificabili e tra i quali si può annoverare lo stesso art. 138, almeno con riguardo alle garanzie minime ivi stabilite (non a caso le deroghe che investono le procedure disciplinate da tale articolo vengono prospettate come eccezioni valevoli *una tantum*). Allo stesso modo è superfluo ricordare che l'ampiezza del consenso parlamentare, allorché si raggiungano i due terzi – e che andrebbe perciò perseguito da chiunque proponga l'approvazione di atti normativi di rango costituzionale –, è funzionale ad evitare il ricorso al referendum sul presupposto della “preferibilità” della via parlamentare rispetto a quella elettorale quando si tratti di definire norme costituzionali. Non a caso, com'è noto, non si prevede alcun *quorum* di partecipazione al voto per la validità del referendum costituzionale. Egualmente, la richiesta di referendum sulle delibere parlamentari, assunte solo a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti delle Camere, che può provenire da una componente parlamentare (un quinto di deputati e/o senatori) o da qualificati soggetti esterni alle Assemblee politiche (cinque Consigli regionali e/o cinquecentomila elettori), è finalizzata certamente non già a confermare – s'intende nel senso sostanziale del termine – ma ad impedire l'entrata in vigore di modifiche sulle quali la parte maggioritaria di entrambi i rami del Parlamento ha avuto occasione di pronunciarsi in modo favorevole. A me sembra chiara la ragione oppositiva del referendum costituzionale. In Effetti, lo scorrere del tempo che si registri senza nessuna attivazione in tal senso dei soggetti abilitati consente l'entrata in vigore di quelle delibere che vengono, secondo le regole, formalizzate in atti normativi senza che il corpo elettorale debba essere chiamato ad una verifica supplementare delle scelte parlamentari. Ragionare in questo modo e provare ad affermare la logica sottesa alla procedura descritta dall'art. 138 non significa né negare – e come si potrebbe? – la piena legittimità delle riforme costituzionali varate dalle Camere senza il raggiungimento dei due terzi né negare eguale legittimità alla richiesta referendaria in chiave confermativa delle delibere parlamentari paradossalmente proveniente dagli stessi esponenti dei gruppi che hanno approvato le norme co-

stituzionali sulle quali si chiede la supplementare approvazione popolare senza, dunque, alcuna finalità oppositiva. Una cosa e l'altra non impediscono tuttavia di notare come in concreto si possa determinare uno sviamento delle precipue finalità della vigente normativa procedurale poiché, da un lato, non vengono coinvolti, almeno in parte, i gruppi di opposizione rispetto alla ridefinizione delle c.d. regole del gioco nelle quali, se non tutti, la gran parte dei "giocatori" dovrebbero pacificamente riconoscersi, e, dall'altro lato, si enfatizza e politicizza in modo improprio il coinvolgimento del corpo elettorale in un campo, quello costituzionale, nel quale il confronto tra le forze politiche non dovrebbe brutalmente contrapporre l'indirizzo di maggioranza comunque emerso nelle Camere a valutazioni automaticamente indotte nella direzione contraria quasi a prescindere dalle soluzioni approvate dalle Camere e sollecitate, in senso negativo, dalla "prova di forza" imposta da chi ha già potuto giovare di numeri parlamentari a sé favorevoli. Anche a questo riguardo, oltretutto, è ricco il campionario conosciuto nella prassi precedente alla "grande riforma" renziana. Infatti, l'approvazione di importanti riforme costituzionali è avvenuta a maggioranza nel 2001, con la riforma del Titolo V della Seconda parte ad opera del centrosinistra, e nel 2005 con la riscrittura della Seconda parte della Legge fondamentale ad opera del centrodestra; egualmente, la richiesta referendaria con finalità confermatrice per iniziativa di chi aveva concorso ad approvare le norme costituzionali era stata già sperimentata proprio nel 2001 da alcuni senatori del centrosinistra che in effetti riuscirono nell'intento di ottenere nel primo referendum costituzionale della storia repubblicana (7 ottobre 2001) il via libera del "proprio" corpo elettorale in un contesto istituzionale surreale nel quale le forze politiche che si erano opposte alla riforma (tra questi si segnalava la Lega Nord di Bossi), nel frattempo divenute maggioranza di governo e proiettate ad approvare la "propria riforma" come in effetti avvenne nel 2005 (la c.d. *devolution*), anziché impegnarsi nella campagna referendaria per il no, preferirono astenersi dal voto al quale prese parte solo il 34,1% degli aventi diritto espressosi largamente a favore del sì (64,2% *contra* 35,8%).

Deve dirsi onestamente che, già prima della strategia riformista messa in atto dal Governo Renzi, c'era stato chi aveva dato ampia prova di sottovalutare le delicate implicazioni che dovrebbero sovrintendere a un percorso riformatore in linea con quanto logicamente richiesto dal dettato costituzionale in vigore. Ed ecco allora e ancora una volta che Renzi e il suo Governo arrivano a promuovere una "grande riforma", l'ennesima palingenesi costituzionale giustificata, nel modo che ho provato a ricostruire

ire, dalla pressante necessità di “salvare” la democrazia italiana. A nulla è valso lo sforzo ingegnoso e apprezzabile, del quale si è dato conto in due saggi della prima parte, di iniziative giudiziarie dirette a ottenere, come già avviene per espressa disposizione legislativa relativamente ai referendum abrogativi, una pluralità di domande referendarie da sottoporre agli elettori – sulla base delle disposizioni da introdurre ne erano state prospettate ben dieci, ciascuna con un oggetto a sé stante – e dunque il frazionamento sull’approvazione della legge costituzionale di riforma. È evidente, infatti, che consentire agli elettori di separare il voto favorevole da quello negativo sulle singole parti oggetto della “grande riforma” – della cui legittimità è in ogni caso lecito dubitare – consentirebbe opportunamente di distinguere una modificazione dall’altra e non già di orientare il proprio voto secco a favore o contro in base ad un criterio di prevalenza delle ragioni del sì rispetto a quelle del no e viceversa. Lo “spacchettamento” del quesito, se ci fosse stato, avrebbe ottenuto oltretutto l’effetto di attenuare le polemiche legate alla domanda “suggestiva” posta agli elettori, che, sulla base del titolo della legge costituzionale deliberata dalle Camere, venivano “interrogati” tra l’altro sulla riduzione dei costi della politica da consentire o meno.

Ecco allora e ancora una volta una riforma costituzionale “di maggioranza” varata dai parlamentari sostenitori del Governo Renzi senza il concorso dei gruppi di opposizione, il cui mancato coinvolgimento (che potrebbe, non mi sfugge, essere anche impossibile da ottenere) dovrebbe sconsigliare di andare sino in fondo seguendo le sole logiche di maggioranza destinate ad avere inevitabilmente fiato corto come dimostra il rimpallo sul tema dell’autonomia regionale tra centrodestra e centrosinistra tra il 2001 e il 2005 e anche oltre.

Ecco allora e ancora una volta, secondo la illustrata modalità ontologicamente divisiva, una richiesta di referendum costituzionale confermativo proveniente dalla stessa parte politica renziana che quella riforma aveva ottenuto dalla maggioranza delle Camere. A questo riguardo, la raccolta di firme, fatta per ragioni di mobilitazione e propaganda dal Comitato del sì totalmente dipendente dal PD, e andata a buon fine – a differenza di quella promossa dal corrispondente Comitato del no, che non ha raggiunto le 500.000 sottoscrizioni necessarie –, ha finito per aggiungersi ad analoga ma precedente richiesta di deputati e senatori (tanto dell’opposizione quanto, *ad abundantiam*, della stessa maggioranza), producendo però uno slittamento in avanti della data di svolgimento del referendum. L’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, che, sulla base delle richieste parlamentari, aveva già ammesso il 6 maggio 2016 il referendum

sulla riforma, ha infatti dovuto adottare un'altra ordinanza dello stesso tenore (8 agosto 2016), una volta presentate dal Comitato del sì le sottoscrizioni raccolte. Solo da quel momento sono decorsi i termini previsti dall'art. 15 della legge n. 352 del 1970, che consentono al Capo dello Stato di indire il referendum e al Consiglio dei ministri di fissarne la data "in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione" (secondo comma), avvenuta il 27 settembre 2016 entro i termini previsti dal primo comma della citata disposizione, vale a dire 60 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale (dunque dall'8 agosto e non già dal 6 maggio).

C'è stato però anche dell'altro nel tentativo renziano di accreditare come decisiva l'approvazione della "grande riforma" per il consolidamento della nostra "stremata" democrazia. Qualcosa, se si vuole, di davvero innovativo per l'ordinamento repubblicano, sebbene, dal mio punto di vista, di estraneo a quella che dovrebbe essere una buona e radicata cultura costituzionale, che, per definizione, è rispettosa della massima libertà del corpo elettorale (libertà che è anche connessa alla possibilità di fornire agli elettori, da parte dei pubblici poteri, elementi di discernimento e non di propaganda) soprattutto quando sono in gioco, come in questo caso, le caratteristiche di base dell'ordinamento democratico. Secondo l'impostazione del Presidente Renzi, come è noto, al positivo responso popolare sulla riforma veniva rimesso ben più della legittimazione "dal basso" del suo operato ma addirittura la possibilità di avere o non avere un domani politico per sé e per quanti ne avevano attivamente accompagnato la parabola ascensionale a partire dal Ministro Boschi; in sostanza, una paradossale e lievemente inquietante "questione di fiducia" posta dal Premier dinanzi al corpo elettorale onde verificare di poter continuare ad avere un ruolo di rilievo nel mutato assetto costituzionale del Paese oppure di dover lasciare ad altri il compito di muoversi nella "palude esistente" nella quale si era trovato ma solo a condizione di "uscirne".

Due giorni prima dell'approvazione definitiva della legge costituzionale di riforma, e perciò il 12 aprile 2016, il Corriere della sera titolava in prima pagina e con evidenza *Renzi e le riforme 'mi gioco tutto sul referendum'*! Da quel momento in avanti e salvo forse un'attenuazione dei toni nell'ultimo tratto della lunghissima campagna referendaria (richiesta allo stesso Premier dal Presidente emerito Napolitano nel salotto di una tribuna televisiva assai seguita, dove peraltro era andato a sostenere coerentemente le ragioni del sì), la drammatizzazione del voto popolare sulla riforma è stata certo la maggiore preoccupazione avuta dal Presidente del Consiglio e da molti mi-

nistri in carica come in generale da tutto l'*entourage* renziano. Ciò, com'era inevitabile, ha prodotto nell'elettorato, in linea generale, una frontale contrapposizione tra chi sosteneva l'operato del Governo e chi ne voleva provocare la sconfitta e le (politicamente) inevitabili dimissioni. Le ragioni di merito, tanto quelle che militavano a favore della riforma, quanto quelle contrarie alle variazioni del testo costituzionale vigente – queste ultime si sono naturalmente sommate alle obiezioni sul percorso seguito per “fare finalmente le riforme lungamente attese” nella XVII legislatura – a me pare che siano state spesso soverchiate da motivazioni e da preoccupazioni di vario genere non certamente di tono costituzionale. A ciò si aggiunga la convenienza schiettamente politica nel sostenere il sì e il no che mi pare abbia interessato organismi, corpi intermedi e quant'altro, in sostanza soggetti pubblici e privati che con ruoli diversi operano nella società italiana, e persino singole personalità di questo o di quel ramo del sapere scientifico che sono divenute sottoscrittori dei più svariati appelli circolati nel Paese attraverso i diversi canali informativi. Alla fine è sembrato che a buona parte della pubblica opinione interessasse ragionare più sul dopo referendum e su quel che poteva succedere dopo la “vittoria” o la “sconfitta” del Governo Renzi che dei contenuti oggetto della proposta costituzionale. Naturalmente ciò non è valso per tutti e sicuramente per una buona parte della dottrina costituzionalistica che, pur divisa nel giudizio su tanti aspetti della riforma, è stata abbastanza coinvolta nel dibattito pubblico in particolare con le sue voci più autorevoli, che non si sono neppure sottratte a complicati confronti con esponenti del mondo politico.

Pur avendo limpidamente sostenuto insieme a tanti altri costituzionalisti le ragioni del no in svariate occasioni di dibattito e di confronto con altri colleghi che sostenevano ragioni opposte (di alcuni di questi interventi, svolti in sedi accademiche si dà conto nella prima parte dello scritto), sforzandomi di argomentare le mie prese di posizione con gli strumenti a disposizione dello studioso e avendo cura di non enfatizzare troppo la sovraesposizione del Premier e del suo Governo riguardo al referendum e ai suoi esiti, devo però, a bocce ferme, ammettere che l'intrusività governativa, portata avanti in prima persona da Renzi, si è tradotta in un insano fattore di inquinamento (e non sto qui riferendomi alle modalità che hanno condotto all'approvazione parlamentare della riforma) del confronto libero e costruttivo sui temi della democrazia e della crisi delle istituzioni politiche nazionali, crisi che c'era prima di Renzi e che perdura, vorrei dire, con minore intensità di quella che si sarebbe avuta ove fosse passata la riforma. Infatti, il rigetto della “grande riforma”, approvata con modalità oscillanti

tra l'illegittimità e l'inopportunità costituzionale, avrebbe favorito una soluzione tutt'altro che desiderabile per uscire da quella crisi, che attanaglia il sistema politico nazionale e che nessuno ha negato e nega. L'unica vera posta in gioco, per quel che interessa il costituzionalista, nel referendum non era perciò la prosecuzione del Governo Renzi o le sue dimissioni, ma quella di aprire o meno la porta principale dell'ordinamento a una pericolosa prospettiva istituzionale sia se fosse rimasto il Governo Renzi sia se fosse variato l'Esecutivo come poteva accadere nel tempo. Si sarebbe difatti impiantata, nella seconda parte della Costituzione, una forma di leaderismo surrettizio con effimeri contrappesi – il governo del capo, sicuramente *dominus*, in prima battuta, della “sua” maggioranza parlamentare ricavata con un “trucco” elettorale che si è accertato essere incostituzionale –, accompagnata da una contrazione del pluralismo territoriale che avrebbe visto crescere la distanza – se non altro come segno di una riaffermata cultura centralista – tra i bisogni concreti delle comunità infra-statali e il “luogo” dove quelle esigenze avrebbero potuto avere da parte dei pubblici poteri una risposta più rapida e forse meglio calibrata (Roma resta per i lombardi, i toscani, i calabresi sempre più distante dai rispettivi capoluoghi regionali).

Per come è stato presentato da Renzi il referendum costituzionale, la larga vittoria del no (con una percentuale del 59,11% *contra* il 40,89% e con una percentuale al voto arrivata, inclusi gli italiani all'estero, a toccare il 65,47% degli aventi diritto, di gran lunga superiore a quella registrata nelle analoghe occasioni del 2001 e del 2006) induce tuttavia a ritenere possibile che alle (buone) ragioni costituzionalistiche si siano sommate le valutazioni sfavorevoli nei confronti delle politiche del Governo Renzi senza neppure troppo considerare il merito del quesito. Da questo punto di vista la *leadership* di Renzi è uscita abbastanza ridimensionata dall'esito referendario e le sue dimissioni da Presidente del Consiglio erano politicamente attese per la piega assunta dalla vicenda referendaria sin dall'*iter* parlamentare della riforma, ancorché costituzionalmente non dovute. Non può essere dimenticato come, nel nostro ordinamento, sino a quando una maggioranza parlamentare supporta l'Esecutivo, tale organo, a partire da chi lo dirige, resta in carica nella pienezza dei suoi poteri anche se a chiedere le sue dimissioni sono, com'è naturale, le opposizioni e, come può accadere, separatamente o contestualmente una parte della pubblica opinione attraverso i mezzi di cui può disporre (e il referendum costituzionale purtroppo tale era diventato). E la maggioranza ha sostenuto sino alla fine il Governo Renzi gratificandolo anche nei giorni successivi al referendum con un voto positivo quando è stata posta, sulla manovra economica, la questione di fiducia.

Ciò non toglie che, secondo le regole costituzionali, la maggioranza parlamentare possa restare in sella e il Presidente del Consiglio essere indotto a lasciare il campo con il suo Governo senza essere colpito da un esplicito voto di sfiducia: il sistema parlamentare vigente – della cui apprezzabile flessibilità si dirà più approfonditamente – ha così consentito che nella corrente XVII legislatura ci potesse essere un dopo Renzi e messo in luce che quando un leader sbaglia i calcoli delle sue “scommesse” (la qualcosa non è accaduta solo al Premier italiano in relazione alla riforma costituzionale), l’ordinamento riesce a sopravvivere a quegli errori e consente di avere un altro Presidente del Consiglio senza ricadute negative sulla maggioranza parlamentare, la quale, se vuole, è in grado di “smaltire” le “questioni personali” del leader (da questo punto di vista c’è sempre da imparare dalla tradizione britannica). Ma in questo caso, evidentemente, non era un problema di rapporti tra il Presidente del Consiglio e la maggioranza parlamentare bensì tra Renzi e il corpo elettorale, al quale il Premier aveva di fatto “imposto” di scegliere tra la sua permanenza in carica con i nuovi strumenti costituzionali di cui veniva dotato l’ordinamento e il rigetto della riforma. Le dimissioni di Renzi da Presidente del Consiglio, secondo questa angolazione, saranno state anche un atto di coerenza politica, ma hanno rappresentato anche il tangibile segnale di una preoccupante sottovalutazione delle coordinate costituzionali. Si è trattato del resto di quella stessa arroganza politica (nel caso di Renzi, sottovalutazione dei profili costituzionali dell’operazione “riforme” e arroganza politica sono andate di pari passo) che lo aveva, irresponsabilmente istigato e supportato da quanti lo hanno lasciato fare, trascinato sino a lì, a richiedere per sé, senza neppure alcuna cautela formale, direttamente al corpo elettorale di approvare una modifica dell’assetto costituzionale promossa dal Governo – il suo – per continuare a governare il Paese con maggiore “forza”, quella costituzionale che sarebbe scaturita dalla variazione del testo vigente. In ogni caso, proprio perché le dimissioni volontarie vengono formalizzate con un semplice atto che non necessita di alcuna motivazione (forse per evitare un eccesso di personalizzazione nel momento in cui si lascia la carica), sembra interessante rievocare la modalità con la quale il Presidente Renzi ha preannunciato al Paese, nella notte tra il 4 e il 5 dicembre, il suo intendimento. Il Premier, da Palazzo Chigi, si è presentato davanti alle telecamere per una dichiarazione pubblica, preso atto del risultato referendario, senza neppure l’ombra dei ministri e dei collaboratori che lo avevano sostenuto, eccetto la consorte, defilata e posizionata in un angolo della stanza, affianco della quale sarebbe uscito una volta terminato di parlare. Con quella dichiarazione, tra l’ironia stizzita

riservata all'accozzaglia messa insieme dal fronte del no e il rammarico per l'incapacità del Paese di cogliere l'occasione storica, egli si assumeva, tutto da solo, la responsabilità dell'insuccesso. In ogni caso, le sue dimissioni, mentre tutto il resto sarebbe restato al suo posto – incluso il CNEL, l'organo ausiliario che la riforma avrebbe voluto sopprimere, espressamente evocato da Renzi come esempio di illogica conservazione dell'esito referendario – dimostravano la diversità della sua *leadership* rispetto a quelle di chi lo aveva preceduto. Questa forma di spettacolarizzazione delle dimissioni, a mio avviso, induce a pensare che l'uscita di scena di Renzi dalla politica nazionale – l'altro elemento da lui stesso offerto alla libera valutazione del corpo elettorale referendario – non sembra proprio plausibile e che il segretario del PD – carica mantenuta –, come pure lasciato intendere dalla dichiarazione pubblica, sarebbe ripartito proprio dal 40% dei consensi raccolti dalla “sua” proposta di riforma e che dunque, con una traslazione indicativa di una incoercibile vocazione leaderistica della persona, potevano considerarsi diretti a lui stesso. Naturalmente vedremo se ci sarà un futuro politico di Renzi e cosa gli riserverà. Quello che è stato da subito certo è la sua intenzione di non smettere l'attività politica.

Una maggiore rilevanza costituzionale, rispetto alle dimissioni volontarie del Premier (sebbene nel caso di Renzi l'evento ha finito per avere quasi nulla di volontario), l'ha assunta, anche in questa circostanza, l'apertura della crisi di governo e la sua definizione. Come è noto, la risoluzione della crisi, in generale, passa, almeno formalmente, dall'azione svolta dal Capo dello Stato – “il commissario delle crisi di governo” – e può essere positiva (ritiro delle dimissioni o nomina di altro Governo) ovvero negativa (scioglimento delle Camere e voto anticipato). Nella direzione dell'intervento presidenziale deve essere letto, difatti, il congelamento per qualche giorno delle dimissioni di Renzi da parte del Presidente Mattarella, al fine di consentire il completamento dell'*iter* parlamentare della legge di bilancio e di scongiurare i rischi di esercizio provvisorio, come si legge nella nota ufficiale del 5 dicembre della Presidenza della Repubblica. L'esercizio responsabile di un ruolo istituzionale di primo piano impone sempre – e bene è stato sottolinearlo, da parte del Capo dello Stato – di anteporre alle questioni personali le valutazioni di ordine generale richieste a chi quel ruolo ricopre. E così è stato anche in questo caso.

Inoltre, come già sostanzialmente anticipato, la stessa maggioranza parlamentare, che sosteneva il Governo Renzi, ha continuato ad appoggiare il successivo Esecutivo guidato da Gentiloni, cioè dal Ministro degli esteri della compagine governativa renziana. La crisi di governo, aperta con la vo-

lontana uscita di scena di Renzi, ha potuto essere rapidamente superata senza alcuna particolare traumatica ricaduta sulla maggioranza che da qualche tempo opera nelle Camere. Quello che viceversa merita di essere segnalato da subito è il ruolo determinante esercitato dal Presidente dimissionario Renzi nella scelta del suo successore Gentiloni. Ciò ha dimostrato, da un lato, la voglia del primo di esercitare tutta la sua possibile influenza che ovviamente gli deriva dall'essere rimasto in carica quale segretario politico del PD, cioè del partito con i gruppi parlamentari ancora oggi più consistenti e, dall'altro lato, che può essere notevole la capacità di influenzare i partiti e i corrispondenti gruppi parlamentari, da parte dei loro dirigenti anche quando questi non ricoprono uno specifico ruolo istituzionale, anche oltre la possibilità di "individuare" un Premier "amico" cui lasciare il passo.

Tra le variabili da considerare in questa legislatura non ci sono solo forze che si sono divise nelle Camere in più gruppi (si è fatto riferimento più volte a Forza Italia) ma anche e ben prima dello stesso Renzi, le personalità esterne che condizionano i gruppi (il caso eclatante è quello del M5S, il Movimento politico "in rete" di Grillo e Casaleggio). Il PD, la maggiore forza di governo che ha inevitabilmente risentito della sconfitta referendaria e della stessa conduzione della sua direzione politica ristretta ai fedelissimi renziani, sembra ancora oggi riconoscersi nella *leadership* di Renzi esterna ai gruppi parlamentari e non più direttamente coinvolta nel Governo con tutto quello che può conseguire da tale "lontananza" in particolare per le sorti dell'Esecutivo Gentiloni e della stessa XVII legislatura. Proprio in questi giorni al segretario Renzi viene chiesto, almeno da parte della pur composita "minoranza interna", di ripensare a fondo la linea politica post-referendaria del PD e di continuare ad appoggiare – l'invito della "minoranza interna" è rivolto ai renziani doc nel frattempo aumentati di numero – il Governo Gentiloni sino alla naturale scadenza della legislatura. Ci si trova dunque in una fase della XVII legislatura ritornata caotica e che in qualche misura investe anche il PD, cioè la forza politica da sempre determinante per sostenere i Governi che si sono succeduti, sino a ora marginalmente toccata da smottamenti interni in realtà avviatisi proprio con la campagna referendaria e accentuatisi dopo il successo del no.

Come tuttavia si è detto all'inizio di questa introduzione, sembrerebbe indispensabile che le forze politiche e, a maggior ragione, i gruppi parlamentari, senza distinzioni tra chi sostiene e chi osteggia il Governo in carica, si ponessero senza più alibi di ogni genere (a cominciare da quelli usati da chi sostiene l'impossibilità pratica della cosa e da chi afferma essere già in vigore norme applicabili individuate dal Giudice costituzionale)

il problema di quali meccanismi elettorali dovranno essere utilizzati nelle elezioni di Camera e Senato che si dovranno tenere al massimo entro la seconda metà del febbraio 2018 (tuttavia allo scioglimento anticipato delle Camere sembrerebbe puntare lo stesso PD renziano al fine di consentire una rivincita abbastanza immediata per il suo leader). La circostanza che, nell'illustrare alle Camere il programma del suo Governo, Gentiloni abbia chiaramente detto che proprio sulla legislazione elettorale l'Esecutivo non avrebbe avanzato una sua proposta, impegnandosi semmai a facilitare una soluzione concordata tra i gruppi parlamentari, potrebbe essere, dopo tanta invadenza governativa, una buona premessa metodologica dalla quale partire al fine di consentire al legislatore di assolvere con senso di responsabilità e in tempi rapidi il suo insostituibile ruolo. Quando alludo al legislatore è bene sapere che intendo riferirmi in modo impersonale ai gruppi e ai singoli deputati e senatori che operano all'interno delle Assemblee elettive e che ne incarnano tutti insieme, collettivamente, la fisionomia. Questo non solo in astratto, poiché pur essendo un principio difficilmente riconosciuto nella realtà, da esso non si può continuare a fuggire!

Come meglio si proverà a sostenere nel contributo della seconda parte, riservato alla sentenza n. 35 del 2017, la Corte costituzionale, dal canto suo, ha chiarito che essa non può proprio sostituirsi al legislatore nella scrittura delle regole elettorali e che i suoi interventi possono essere solo "mirati" e finalizzati a liberare, dalle più vistose incongruenze che li rendono illegittimi, i meccanismi apprestati dal legislatore, avendo comunque riguardo di assicurare l'applicabilità dei medesimi. Seguendo la strada dell'intervento del Giudice costituzionale, non è pensabile di espungere per intero dall'ordinamento una legge elettorale e neppure di introdurne una del tutto nuova: questi sono i limiti che si è data la Corte – non senza sforzi di ordine processuale –, chiamata ad intervenire nella delicatissima materia elettorale, sin da quando si è preoccupata di ammettere referendum elettorali abrogativi solo parziali, che sono cioè tenuti a lasciare in vigore la c.d. normativa di risulta. Ed è per questa ragione, non già per un capriccio della Corte, che oggi nell'ordinamento italiano vige parzialmente il c.d. porcellum per l'elezione del Senato così come vige, sempre parzialmente, il c.d. italicum per l'elezione della Camera: di entrambe le leggi il Giudice costituzionale ha annullato una parte, lasciando in vigore il resto della disciplina normativa affinché possa essere sempre possibile eleggere deputati e senatori. Di più la Corte non dice nelle sue sentenze ed è perciò sbagliato partire dalla considerazione che il Giudice costituzionale ci abbia consegnato regole elettorali, oltre che legittime, congrue rispetto agli obiettivi che si vogliono

ottenere e che dipendono dalla volontà del legislatore a partire dalla impostazione proporzionale o maggioritaria della rappresentanza parlamentare. Ovviamente il legislatore, che speriamo intervenga, dovrebbe essere finalmente in grado di approvare norme elettorali conformi ai precetti costituzionali lasciandosi quantomeno alle spalle il nefasto criterio ispiratore delle norme poi annullate con le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Quel criterio era strettamente collegato all'obiettivo di risolvere la questione della c.d. governabilità del (geneticamente) complicato sistema politico italiano e consisteva nel garantire una maggioranza di seggi parlamentari ad un soggetto politico – lista o coalizione poco importa ai nostri fini – che quei seggi non avesse ottenuto attraverso la ripartizione proporzionale che costituiva sempre la base di calcolo prescelta e dalla quale partire (dunque un'innaturale alterazione maggioritaria del sistema proporzionale). Naturalmente è difficile che ciò possa accadere avendo il nostro ordinamento “recuperato” due Camere di origine elettiva, ma anche se si riuscisse con qualche congegno “diabolico” a fare in modo che ciò accada (il che è davvero operazione difficile, come si è dimostrato almeno applicando a Camera e a Senato un distinto meccanismo premiale complessivamente annullato dalla Corte), a mio modo di vedere, sarebbe decisivo superare questo approccio che non ha niente a che vedere con l'utilizzazione di sperimentati sistemi elettorali di tipo maggioritario che è sempre possibile introdurre sposandoli con collegi di tipo uninominale. Ricordo, a questo riguardo, che non a caso il secondo turno di ballottaggio nazionale, tra le due liste più votate, per assegnare definitivamente il premio di maggioranza che nessuno aveva potuto incassare in occasione del primo turno, stante l'insufficienza dei consensi, è stato annullato dalla Corte con la citata recente sentenza del 2017, pur essendo il ballottaggio una modalità legittimamente utilizzata per definire altra tipologia di elezione anche nell'ordinamento italiano. E ciò proprio perché l'esito di quel ballottaggio sarebbe stato piegato ad esigenze diverse – quella di avere comunque una maggioranza parlamentare – rispetto a quella da preservare e cioè garantire la rappresentatività effettiva della Camera dei deputati.

Si evitino, dunque, drastiche alterazioni della rappresentanza politico-parlamentare e non si ricorra a falsificazioni dell'esito elettorale così pensando di poter aggirare la crisi delle istituzioni politiche del nostro Paese attraverso una regalia più o meno cospicua di seggi alla forza elettorale che riesca ad arrivare prima (non importa di quanto) nella “corsa elettorale”. Le elezioni finalizzate a comporre organi rappresentativi della comunità politica nazionale e dei territori regionali (come espressamente prescrive l'art. 57,

primo comma, Cost.) hanno di per sé una valenza democratica che non si può comprimere anche qualora gli si affidi la supplementare responsabilità di consentire la nascita del Governo, secondo i dettami del sistema parlamentare accolto dalla Costituzione. Prima ancora di individuare il sistema elettorale, occorre cioè accettare l'idea che le difficoltà del sistema politico italiano non si sono risolte in passato e non si risolveranno da adesso in avanti attraverso l'introduzione di meccanismi elettorali "respingenti" il tanto e il diviso che emerge dal corpo elettorale o di forzature "premiali" – ben oltre il dovuto – del consenso ottenuto. La responsabilità di governare il Paese, nel caso in cui non si elegge direttamente come in altri sistemi di governo chi ha la responsabilità della sua direzione, deve inevitabilmente cadere in capo ai soggetti politici secondo i rapporti di forza liberamente determinati dal voto degli elettori; qualora nessuna forza politica fosse in grado da sola di assumersi questo gravoso compito (il che accade sempre nei sistemi politici non bipartitici quale è sicuramente il nostro e persino talvolta laddove il bipartitismo si è consolidato) è fisiologico pensare che esso debba essere condiviso tra quelle forze politiche capaci di far prevalere, sino a quando sarà possibile, le convergenze reciproche sulle naturali divergenze programmatiche di partenza e di altro genere (una volta si sarebbe detto di carattere ideologico). Per una forza politica, governare da sola o in coalizione con altre è una condizione in linea di principio collegata a quel che decidono gli elettori. La "vocazione maggioritaria" è più che altro una aspettativa di vittoria elettorale e di autosufficienza parlamentare, non un carattere costitutivo del partito. La "vocazione minoritaria" non credo esista in natura e, se praticata, porta rapidamente all'estinzione della rappresentanza parlamentare. In fondo, se mi è sempre parsa inconciliabile con una matura cultura democratica la c.d. *conventio ad excludendum* esercitata nei confronti di una forza politica (legittimamente) rappresentata in Parlamento quando, in anni lontani, si doveva discutere della individuazione di una maggioranza parlamentare che ricomprendesse più forze politiche, in questo frangente storico trovo persino inevitabile che le deboli forze politiche, che abbiamo a disposizione in un contesto comunque frammentato e "appestato" dall'esaltazione del leader-capo della forza politica, si sforzino di essere almeno portatrici nella sede parlamentare di una *conventio ad includendum* che le metta in relazione necessitata l'una con l'altra, al fine di provvedere all'individuazione di una maggioranza di coalizione per il Governo (da intendersi come una incombenza costituzionale indispensabile) qualora nessuno di loro fosse in grado di esprimere il proprio Governo per-

ché questo è stato decretato dagli elettori (tutti gli elettori, non solo quelli di ciascun partito).

Prima si afferma questa “cultura inclusiva” prima si metterà in sicurezza la Costituzione che abbiamo e forse si riusciranno a fare buone leggi elettorali che rivitalizzino la rappresentanza parlamentare (e il ruolo che spetta alle Camere) e restituiscano ai cittadini il “sapore” della politica e la voglia di partecipare alle scelte che contano davvero per il Paese, come non può essere l’“incoronazione” di un leader che decide e fa tutto da solo e con i suoi aiutanti.