

Il referendum costituzionale e la saga delle riforme istituzionali in Italia: *Much ado about nothing*

The constitutional referendum and the saga of institutions reforms in Italy: *Much ado about nothing*

Alberto Vespaziani¹

Università del Molise, Itália

alberto.vespaziani@unimol.it

Abstract

L'articolo ricostruisce il processo che ha condotto al referendum costituzionale svoltosi in Italia nel 2016, tentando una valutazione dell'esito e delle sue implicazioni politico-istituzionali. Esso procede in quattro parti: nella prima parte situa la riforma fallita nel solco della storia delle mancate riforme costituzionali italiane; nella seconda riepiloga il contenuto del disegno di legge costituzionale sottoposto a referendum; nella terza parte analizza le fratture politiche, sociali, geografiche, ideologiche e generazionali espresse dal voto. La quarta parte sostiene la tesi che l'unica istituzione ad uscire rafforzata dalla recente vicenda referendaria è la Corte costituzionale, lasciando presagire una trasformazione in senso giuristocratico del debole e frammentato sistema politico italiano.

Parole chiave: Italia, Referendum costituzionale, Forma di governo, Riforme istituzionali, Riforme costituzionali, Legge elettorale, Giurisprudenza costituzionale.

Abstract

The article reconstructs the process that had lead to the constitutional referendum held in Italy in 2016, attempting to evaluate the outcome and its political-institutional implications. It is divided in four parts: in the first part, it shows that the reform has failed in the lap of the history of Italian constitutional reforms; in the second, it summarizes the contents of the constitutional project submitted to referendum; in the third part, it analyzes the political, social, geographic, ideological and generational fractures expressed by the vote. The fourth part argues that the only institution to come out stronger in the recent referendum is the Constitutional Court, presuming a transformation in the sense of a juristocracy in the weak and fragmented Italian political system.

Keywords: Italy, constitutional referendum, form of government, institutional reforms, constitutional reforms, Electoral Law, constitutional jurisprudence.

¹ Università del Molise. Via Francesco De Sanctis, 1, 86100 Campobasso CB, Italia.

La saga delle riforme istituzionali nell'Italia repubblicana nel breve, nel medio, e nel lungo termine

Il 4 dicembre 2016 in Italia si è svolto il terzo referendum costituzionale della sua storia repubblicana. Dopo una lunghissima ed accessissima campagna elettorale, il popolo italiano si è recato numeroso alle urne ed ha nettamente bocciato la riforma costituzionale proposta dal Governo e approvata dal Parlamento.

Quest'articolo ricostruisce la recente vicenda referendaria, valutandone l'esito e le sue implicazioni politico-istituzionali. Esso procede in quattro parti: nella prima parte situa la riforma fallita nel solco della storia delle mancate riforme costituzionali italiane; nella seconda riepiloga il contenuto del disegno di legge costituzionale sottoposto a referendum; nella terza parte analizza le fratture politiche, sociali, geografiche, ideologiche e generazionali espresse dal voto. La quarta parte sostiene la tesi che il processo di riforma costituzionale si è intrecciato nel breve periodo con la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 sulla legge elettorale del 2005, e si è chiuso con un'altra sentenza della Corte costituzionale, la 35/2017 sulla legge elettorale del 2015. A dispetto dell'alternativa tra governabilità e rappresentatività, tra rafforzamento dell'esecutivo o difesa del parlamentarismo, l'unica istituzione che esce rafforzata dalla recente vicenda referendaria è la Corte costituzionale, lasciando presagire una trasformazione in senso giuristocratico del debole e frammentato sistema politico italiano.

La saga delle riforme istituzionali nell'Italia repubblicana

L'assetto istituzionale italiano non conosce pace. Esprimendo un tipico equilibrio nevrotico, la cultura politica italiana del periodo repubblicano ha oscillato tra la paura della decisione ed il desiderio di uscire dall'impasse mediante accelerazioni decisioniste: mentre la prima esprime una richiesta crescente di rideliberare il già deliberato o di far controllare ad istituzioni terze le norme oggetto di deliberazione (dilatando oltre misura il momento dell'applicazione e creando il noto iato tra effettività e legalità), il secondo esprime pulsioni ricorrenti di invocare stati di eccezione o deleghe plebiscitarie per assicurare una qualche forma di tempestiva decisione a fronte di realtà in velocissima trasformazione.

Ricercando le linee di sviluppo del dibattito politico intorno alla necessità e alle modalità delle riforme

costituzionali si può risalire sino ai contrasti verificatisi in seno alla seconda commissione che fu incaricata di proporre all'assemblea costituente le parti relative all'organizzazione dei poteri ed alla forma di governo.

La storia delle riforme istituzionali può qui essere sintetizzata secondo tre coordinate: nel breve periodo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 è stato il frutto di una contingenza politica determinata dalle elezioni politiche del 2013, dall'impasse del Parlamento nella scelta del Presidente della Repubblica, dalla difficoltà di formazione del governo con il ricorso alla formula consociativa delle "larghe intese" e dall'ascesa di Matteo Renzi prima alla carica di segretario del maggior partito politico, poi alla carica di Presidente del Consiglio, nonché dall'intervento della giurisdizione costituzionale sulla legge elettorale. Nel medio periodo il referendum si inserisce nella dinamica trentennale in cui il sistema politico italiano ha lamentato la sua inefficienza ed instabilità senza mai riuscire a compiere un'autoriforma. Nel lungo periodo il referendum convalida l'assetto istituzionale italiano, il suo bicameralismo ridondante (un *unicum* nel panorama del diritto comparato), consolidando l'identità costituzionale italiana come un forte attaccamento tanto alla solida prima parte dedicata ai principi e ai diritti, quanto alla sua fragile e debole seconda parte dedicata all'organizzazione dei poteri.

Il breve termine

Le elezioni del 2013 hanno costituito un evento che ha modificato profondamente l'assetto del sistema politico italiano. L'irruzione poderosa di un nuovo soggetto politico, il Movimento 5 stelle (d'ora in poi M5S), stravolgeva la struttura dell'ordine politico: ad una configurazione bipolare (centro-destra contro centro-sinistra) se ne sostituiva una tripolare, dichiarandosi il M5S indisponibile a formare qualunque governo di coalizione con le altre forze politiche, ciò in virtù della supposta natura anti-sistema e anti-partito del movimento. Alle difficoltà di formare un nuovo governo si aggiungeva la circostanza della concomitante rielezione del Capo dello Stato. Di fronte a un drammatico stallo delle forze politiche nel raggiungere un accordo, e a seguito della clamorosa congiura all'interno del PD che portò al mai chiarito sabotaggio della candidatura di Romano Prodi, il Parlamento appena rieletto non trovò di meglio che chiedere all'anziano Presidente uscente di accettare un nuovo incarico. Giorgio Napolitano accettò questa novità costituzionale, subordinandola all'approvazione di riforme istituzionali e strigliando i parlamentari in un discorso memorabilmente duro. Fu così che il Presidente

della Repubblica incaricò Enrico Letta di formare un governo di coalizione, che ottenne la fiducia delle due Camere, ed istituì una commissione di esperti formata da 42 accademici, assegnandole il compito di formulare proposte di riforme. A seguito del cambio di leadership politica interna al partito di maggioranza relativa, il PD, con la vittoria alle primarie di Matteo Renzi, avveniva una congiura di palazzo che portava il Presidente del Consiglio in carica Letta a rassegnare le dimissioni, e conduceva il Presidente della Repubblica Napolitano a conferire l'incarico di formare un nuovo governo a Renzi, con la specifica condizione di ottenere la fiducia delle due camere su di un programma di governo incentrato sulle riforme istituzionali. Lo spettro dello stallo decisivo avvenuto nella rielezione del Capo dello Stato e l'anomala coalizione governativa composta da forze che si erano presentate come antagoniste durante la campagna elettorale spingevano il nuovo governo verso la realizzazione di una grande riforma costituzionale che desse compimento alla transizione maggioritaria e stabilizzasse una democrazia dell'alternanza.

Sul finire del 2013 la Corte costituzionale imprimeva un'accelerazione al processo politico, pronunciandosi sulla legge elettorale in vigore e dichiarandone la parziale contrarietà a Costituzione. Con una mossa storica, destinata a culminare nel *power grab* del 2017, di cui più avanti, la Corte interveniva sulla più politica delle leggi ed articolava la sua visione veteroproporzionalistica della Costituzione. Conformemente alla cultura generazionale dei padri costituenti, la Corte lasciava una normativa di risulta interamente proporzionale, difficilmente in grado di produrre una maggioranza parlamentare capace di dare la fiducia al governo nelle due camere, visto il contesto tripolare venutosi a configurare.

La Consulta aveva dichiarato contrarie a Costituzione due aspetti della legge elettorale 270/2005: la mancata previsione di una soglia minima per l'assegnazione del premio di maggioranza alla lista o alla coalizione di liste che avevano ottenuto la maggioranza di voti validi, assegnando "automaticamente un numero anche molto elevato di seggi, tale da trasformare, in ipotesi, una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea. Risulta, pertanto, che in tal modo esse consentono una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art.67 Cost.)" (Corte cost. 1/2014). Il secondo aspetto censurato riguardava invece le lunghe liste bloccate dei

candidati, che impedivano agli elettori, privati del voto di preferenza, la scelta dei propri rappresentanti. Il sistema elettorale che risultava dalla sentenza era di tipo proporzionale con soglia di sbarramento, mentre l'orientamento prevalente dei partiti politici era di mantenere o rafforzare un sistema maggioritario. Da qui l'adozione di una nuova legge elettorale, denominata *Italicum* per sottolinearne la continuità con la tradizione nazionale di legislazione elettorale proporzionale con premio di maggioranza, tipica sia della legge del 1953, del 1993 per i Comuni, Province e Regioni, e del 2005.

Censurando la legge elettorale del 2005 con cui si erano tenute le elezioni del 2006, 2008 e 2013, la Corte produceva un effetto dirompente: essa delegittimava politicamente il Parlamento preparando il terreno ad uno degli argomenti che più avrebbero fatto presa nell'opinione pubblica durante la campagna referendaria: a che titolo un parlamento eletto con una legge dichiarata incostituzionale si arroga il diritto di adottare l'atto politicamente più impegnativo, quello di modificare la costituzione? È vero che nella parte finale della sentenza la Corte ricordava che "nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare" (Corte cost. 1/2014). Nel ribadire il principio della piena legittimazione giuridica delle Camere elette con legge contraria a Costituzione, la Consulta tuttavia contribuiva al clima di delegittimazione politica delle istituzioni rappresentative le quali stavano tentando, come il Barone di Münchhausen, di salvare il funzionamento della forma di governo parlamentare tirandosi per i propri capelli.

Dal deposito di questa sentenza il governo Renzi decideva di compiere un azzardo costituzionale: proporre alle Camere una nuova legge elettorale, di impianto maggioritario, per la sola Camera dei Deputati e, contestualmente, proporre un disegno di legge di revisione costituzionale che riservasse il rapporto di fiducia al circuito esclusivo Governo-Camera bassa. In questo modo legge elettorale e riforma costituzionale venivano ad essere concepiti all'interno di un medesimo disegno di riforma istituzionale, intrecciando indirizzo politico ed indirizzo costituzionale, offrendo però il fianco alla critica del "combinato disposto", formula magica con cui si denunciava la combinazione dei due atti al fine di realizzare una concentrazione di potere in seno al (leader del) partito di maggioranza relativa, sospettato di essere in grado in futuro di intaccare le

garanzie costituzionali e, quindi, di preparare il terreno al ritorno dell'autoritarismo².

Il disegno di legge costituzionale veniva presentato dal governo al Senato l'8 aprile del 2014, sostanzialmente modificato in più parti dal passaggio parlamentare e definitivamente approvato dalla Camera il 12 aprile 2016. Un procedimento legislativo durato poco più di due anni, sostenuto inizialmente da una pluralità di soggetti politici (Partito Democratico, Nuovo Centro Destra, Scelta civica per l'Italia e Forza Italia), che con l'avvicinarsi della consultazione referendaria ha visto perdere molti pezzi, con fenomeni molteplici di parlamentari, anche di notevole importanza, che conducevano un'agguerrita campagna elettorale per invitare a respingere al referendum la legge che avevano più volte votato in Parlamento. Ovviamente l'eterno trasformismo italiano indeboliva le ragioni sostanziali della riforma e contribuiva all'effetto plebiscitario di personalizzazione della consultazione, per cui all'elettore poteva sembrare di votare non più sulla revisione della costituzione, ma sulla destituzione del Presidente del Consiglio. Ad ogni buon conto nella sede parlamentare, il progetto era stato votato con una percentuale di voti a favore oscillante tra il 56 e il 58% dei consensi³.

Il medio termine

Dal punto di vista formale, il medio periodo delle riforme costituzionali si fa cominciare con l'istituzione della commissione parlamentare bicamerale presieduta da Aldo Bozzi (1983-1985), seguita da quella guidata da De Mita e Jotti (1992-1994) e da quella diretta da D'Alema (1997-1998). Nessuna di queste commissioni, dopo estenuanti trattative è riuscita a presentare un disegno di legge costituzionale da sottoporre al Parlamento. Dalla metà degli anni '80 del secolo scorso il sistema politico italiano ha iniziato a lanciare messaggi sempre più insistenti sulla necessità di una riforma degli assetti istituzionali. Si noti che dal 1987 a oggi, su venti governi, quindici hanno avuto un ministro senza portafoglio con delega alle riforme istituzionali.

Agli inizi degli anni '90, avviene la prima radicale trasformazione del sistema politico a testo costituzionale invariato: a seguito della nuova configurazione dell'ordine internazionale ed all'offensiva interna portata dalla ma-

gistratura alla corruzione politica, il sistema dei partiti politici che aveva generato e sostenuto la vita della Repubblica costituzionale si sfarinava. I referendum abrogativi del 1991 (per la preferenza unica) e del 1993 (sul collegio uninominale) impressero una svolta decisa verso l'istituzione di una democrazia maggioritaria. E in effetti, sempre a costituzione invariata, il sistema politico italiano sperimentava per la prima volta l'alternanza di forze politiche al governo. Ma la parentesi maggioritaria durava solo un poco più di un decennio, perché l'approvazione da parte del Parlamento della legge elettorale n. 270/2005 riportava il sistema politico nella logica dell'instabilità: esplicitamente rivendicata come un congegno per impedire la probabile vittoria della coalizione di centrosinistra, la maggioranza di centro destra adottava sul finire della legislatura una legge che riusciva infatti ad impedire tanto nel 2006 quanto nel 2013 la formazione di stabili maggioranze di governo. La L.270/2005 adottava una formula elettorale di tipo proporzionale con premio di maggioranza assegnato alla lista o alla coalizione di liste più votata in un unico turno di votazione. A ciò aggiungeva liste bloccate di candidati, da votare senza possibilità di esprimere preferenze, e le pluricandidature, la possibilità cioè per i candidati di presentarsi in più collegi. Nel linguaggio giornalistico si è consolidata l'espressione di "Prima Repubblica" per descrivere il sistema politico dal 1948 al 1989, "Seconda Repubblica" per la parentesi maggioritaria dal 1991 al 2005; "Terza Repubblica" per il ritorno al proporzionalismo dal 2005 ad oggi (Calise, 2006).

L'assetto del bicameralismo paritario richiesto dall'art. 94 Cost. ("il Governo deve avere la fiducia delle due Camere) ha mostrato un elevato tasso di disfunzionalità: nelle ultime 6 tornate elettorali per ben 4 volte si è prodotta una differenziazione di maggioranze tra Camera e Senato, con conseguenti difficoltà nella formazione del governo, negoziazioni, trasformismi e corruzione, cui seguiva regolarmente un'instabilità della compagine governativa.⁴

Il lungo termine

La nascita della Costituzione repubblicana del 1947 viene spesso qualificata come un "miracolo costi-

² Zagrebelsky (2016, p. 32): "L'*Italicum* è incompatibile con tutta la parte I della Costituzione [...] L'accoppiata *Italicum*-revisione costituzionale rende evidente come il vero obiettivo delle riforme sia lo spostamento dell'asse istituzionale a favore dell'esecutivo".

³ Sull'iter parlamentare della riforma costituzionale v. Rubechi (2016).

⁴ Nel 1994 il governo Berlusconi conquistò la maggioranza al Senato solo grazie ad alcuni transfughi (di cui alcuni più tardi hanno ammesso in procedimenti giudiziari di avere ricevuto denaro per far ciò); nel 1996 il governo Prodi si rese sulla desistenza (o non-sfiducia) provvisoria di Rifondazione comunista; i successivi governi D'Alema e Amato si resero grazie ai voti dei parlamentari del centro-destra convertiti dal ex presidente Cossiga; nel 2006 il governo Prodi si doveva conquistare di voto in voto la maggioranza al Senato, contando spesso sui senatori eletti nelle circoscrizioni estere e sui senatori a vita; nel 2013 il PD aveva ottenuto la maggioranza alla Camera, ma non al Senato. Per un resoconto esaustivo v. Fusaro (2015, p. 431 ss.).

tuente”. A dispetto della divisione ideologica tra il centro cattolico filoatlantico e le sinistre secolari e filosovietiche, i rappresentanti dei partiti politici riuscirono a raggiungere un accordo sulle regole della vita in comune. Protetti (o accecati) dal velo d’ignoranza politico - le prime elezioni si svolsero solo nel 1948 - la Democrazia Cristiana, il PSI e il PCI fondarono un ordine costituzionale basato sull’idea dell’accordo tra diversi, ma anche una forma di governo basata sulla reciproca sfiducia, duplicando l’organo legislativo basandosi sull’idea che chiunque avesse prevalso nelle elezioni politiche si sarebbe trovato in difficoltà nella realizzazione del proprio indirizzo politico. L’insistenza sulle garanzie ed il sospetto per la decisione politica sono spie di una visione costituzionale basata sul sospetto. Il mito della costituzione condivisa, unito al binomio Costituzione-Resistenza antifascista, ha contribuito a cementificare la legittimazione sociale della carta costituzionale, proprio mentre la fiducia nel sistema politico e nella forma di governo si andava progressivamente erodendo. Anche durante la campagna elettorale del 2016 sono stati molto efficaci presso l’opinione pubblica gli appelli alla fondazione eroica delle origini repubblicane, ai valori della Resistenza e all’importanza di non minacciare la funzione di unificazione sociale promossa da una carta costituzionale i cui estensori (nel 2016 tutti morti) venivano ritratti come giganti di saggezza politica rispetto ai nani avventurieri creatori di una riforma presentata come scritta male e pericolosamente autoritaria nei contenuti.

È bene ricordare che il processo di formazione della costituzione italiana beneficiò dell’intuizione di Alcide De Gasperi, il quale riuscì a far passare la sua idea di far votare il popolo solo sulla forma di stato, con un referendum istituzionale sulla scelta tra monarchia e repubblica, e contestualmente farlo votare con un sistema elettorale proporzionale i candidati proposti dai partiti politici, come membri di un’Assemblea costituente, il cui prodotto definitivo sarebbe entrato in vigore senza una successiva ratifica popolare. In questo modo fu possibile raggiungere un consenso ampio tra le forze politiche, non solo in virtù dell’eccezionalità della circostanze storiche che favorivano la ragionevolezza in uno scenario post-apocalittico, ma soprattutto grazie al fatto di sottrarre all’assemblea costituente la scelta della forma di stato – viste le divisioni interne alla DC e con una forte componente filomonarchica nel sud del paese – e di privare il popolo di una deliberazione rischiosa sulla stessa costituzione. In questo modo, esclusi prima i fascisti, che avevano prevalso a lungo nell’opinione pubblica, poi i monarchici, sconfitti di misura nel referendum istituzionale del 2 giugno 1946, i soggetti principali della dinami-

ca costituente divennero i partiti politici, unici soggetti organizzati in grado di fare da cinghia di trasmissione tra una società civile lacerata ed un apparato statale sospeso tra continuità monarchico-fascista e desiderio frustrato di nuovo inizio. In questa luce appare chiaro come sia stato possibile procedere all’edificazione del mito della costituzione di tutti, o condivisa, a fronte di una realtà politica di congelamento costituzionale, in cui le stesse forze politiche che si erano prodotte nel miracolo costituente passarono subito al prosaico ostruzionismo del differire l’entrata in vigore degli istituti costituzionali (il Consiglio Superiore della Magistratura e la Corte costituzionale nel 1958, le Regioni e i referendum abrogativi nel 1970). La Repubblica costituzionale era insomma una “Repubblica dei partiti” (Scoppola, 1997), costruita dai partiti politici sul presupposto di un architrave proporzionalistica in cui nel sistema politico c’è posto per tutti, a condizione che nessuno riesca per davvero a governare. Come mirabilmente sintetizzato da Livio Paladin “le forze politiche rappresentate nell’Assemblea hanno avuto in comune, quanto al passato, il timore del ritorno di un regime autoritario; quanto all’avvenire, l’idea che i perdenti dovessero comunque sopravvivere alle loro sconfitte elettorali, pur quando ciò implicasse una minore efficienza del sistema. Di qui il rifiuto del bipartitismo di tipo britannico; di qui il fallimento della proposta di un Governo centrato sulla figura del Primo ministro; di qui la conservazione della proporzionale pressoché pura, anche in vista della formazione di futuri Parlamenti” (Paladin, 2004, p. 61).

La superiorità accordata al principio della rappresentanza politica rispetto a quello della governabilità è osservabile già nella scaturigine costituente: l’Assemblea che doveva deliberare sulla costituzione, ma non sulla forma di stato, venne designata come un grande parlamento, composto di 556 membri, quindi destinato a divenire “un inutile organo pletorico per il fine della scrittura costituzionale (di fatto [...] riservata ad una ottantina di specialisti) e un parlamento frustrato che amplificava le tensioni politiche” (Pombeni, 2016, p. 95). Fu così che in seno alla Costituente si formarono tre Sottocommissioni, di cui la seconda ricevette l’incarico di scrivere le norme relative alla forma di governo. È curioso come della seconda sottocommissione non fece parte nessuna madre costituente: evidentemente i tempi erano maturi per un contributo femminile alla *dignified constitution*, ma le regole sul funzionamento del potere rimasero ad esclusivo appannaggio dei padri. La lettura dei dibattiti della seconda sottocommissione restituisce un clima culturale libero e acceso, favorito dall’assenza di pubblicità e depresso da una scarsa cultura compara-

tista (De Siervo, 1981, p. 279 ss.). Come ebbe a notare uno dei più riveriti padri costituenti, Pietro Calamandrei, “il testo non è un esempio di bello scrivere, manca di stile omogeneo, direi quasi che manca di qualsiasi stile” perché “sugli scopi, sulle mete, sul ritmo di questa rivoluzione ancora da fare, i componenti di questa assemblea, i componenti della commissione dei 75, i componenti delle singole sottocommissioni, non erano e non sono d'accordo” (Calamandrei, 1947, p. 1743-1755).

A fronte delle insuperabili divisioni sulla forma di governo da adottare, la seconda sottocommissione raggiunse un accordo sull'ordine del giorno proposto da Tommaso Perassi: “ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”. Con 22 voti favorevoli, 6 astensioni e nessun voto contrario i padri costituenti si erano dunque impegnati il 4 settembre del 1946 a proporre all'Assemblea costituente una forma di governo parlamentare razionalizzata, che evitasse il riproporsi di derive assembleari da terza repubblica francese. Ma l'OdG Perassi rimase una promessa non mantenuta del processo costituente ed il compromesso politico fu raggiunto solo al ribasso, scrivendo poche e vaghe norme sul potere esecutivo, evitando di inserire istituti di stabilizzazione del governo parlamentare e lasciando la configurazione concreta della forma di governo alle dinamiche della politica e dei soggetti allora centrali, i partiti. Fu così che dalla razionalizzazione mancata si passò ben presto all'edificazione della partitocrazia che ha strutturato il sistema politico italiano dal 1948 fino al 1992. Tuttavia è bene ricordare che i padri costituenti avevano una concezione nobile della filiazione costituzionale ed erano consapevoli delle limitazioni dei risultati conseguiti; lo stesso Presidente dell'Assemblea costituente, Meuccio Ruini, nel presentare il progetto di Costituzione all'aula prima della sua votazione così si esprimeva: “pur dando alla nostra Costituzione un carattere rigido, come richiede la tutela delle libertà democratiche, abbiamo consentito un processo di revisione, che richiede meditata riflessione, ma che non la cristallizza in una statica immobilità. Vi è modo di modificare e correggere con sufficiente libertà di movimento. E così avverrà; la Costituzione sarà gradualmente perfezionata e resterà la base definitiva della vita costituzionale italiana. Noi stessi – ed i nostri figli – rimedieremo a quelle lacune e ai difetti, che esistono, e sono inevitabili. [...] Difetti ve ne sono; vi sono lacune e più ancora

esuberanze; vi sono incertezze in dati punti [...]. Noi, prima di tutti, ne riconosciamo le imperfezioni [...] La seconda parte della Costituzione – ordinamento della repubblica – ha presentato gravi difficoltà. Si tenga presente che nell'edificare la nostra Repubblica non abbiamo trovato, come in altri paesi, continuità di tradizione. Avevamo tutto da fare. Non abbiamo risolto con piena soddisfazione tutti i problemi istituzionali. Ad esempio, per la composizione delle due Camere ed il loro sistema elettorale, rimesso del resto alla legge ordinaria” (Ruini, 1947, p. 3567-3582).

Fu così, che solo due mesi dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la stessa Assemblea costituente adottò una legge elettorale proporzionale anche per il Senato, cominciando il processo di parificazione della seconda camera alla prima. Già nel 1948 il presidente del Senato De Nicola aveva istituito un Comitato di studio sulla modifica della composizione del Senato e dal 1953 iniziò la consuetudine costituzionale di sciogliere anticipatamente il Senato in modo da pareggiarne la durata con quella della Camera (nella costituzione originaria la Camera durava 5 anni, il Senato 6). Tale prassi trovò poi fondamento testuale nell'art. 60 con la legge di revisione del 1963 che parificò la durata delle due Camere a cinque anni. Dal 1963 si consolidò dunque la eccezionale struttura del bicameralismo italiano, da allora qualificato come paritario, indifferenziato o ripetitivo. Pur nel permanere di una cospicua differenza nell'elettorato attivo (l'art. 58 specifica che “i senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età”, derogando all'art. 48 che qualifica come “elettori tutti i cittadini, uomini o donne, che hanno raggiunto la maggiore età”), ed essendo i Regolamenti parlamentari diversi per le due Camere (in conseguenza dell'autonomia concessa dall'art. 64), nel complesso di attribuzioni e funzioni le due Camere sono essenzialmente una la ripetizione dell'altra. Ancora una volta, l'idea secondo cui una Camera controlla l'operato dell'altra, da cui la funzione di compensazione o riflessione del Senato, trovava il suo fondamento politico-ideologico nella reciproca sfiducia tra le forze politiche dominanti nel periodo costituente; non a caso sino al 1994 vigeva la convenzione costituzionale secondo cui la Presidenza della camera bassa veniva assegnata ad un esponente della minoranza. Come è possibile quindi che in presenza di una struttura del potere legislativo così intenzionalmente disfunzionale, la produzione legislativa repubblicana sia stata così abbondante? La risposta va cercata nella disciplina di partito, ferrea negli anni della prima repubblica, evaporata, con una sostanziale eccezione, nel quadro politico attuale. Naturalmente il

prezzo più alto di questa singolare conformazione istituzionale è stato pagato dalla stabilità dell'esecutivo: 61 governi in 70 anni di Repubblica; dal 1948 al 1994 la durata media dei governi è stata di undici mesi.

Per cercare di porre fine a tale situazione di cronica instabilità e disfunzionalità, dopo almeno trentatré anni di fallimenti, anche il governo Renzi tentava di porre rimedio.

Il disegno di legge costituzionale c.d. Boschi-Renzi

Il disegno di legge costituzionale si proponeva di modificare vari istituti, tutti compresi nella seconda parte del testo costituzionale. Esso incideva su 47 articoli dei 134 attualmente vigenti, adottando la tecnica della novella, vale a dire emendando il testo in vigore, senza sostituirlo. Di questi 47, circa un terzo, vale a dire 16 articoli avrebbero subito modifiche di tipo consequenziale, cioè adattamento necessario per l'omologazione con la modifica di altri articoli. Dal punto di vista sostanziale dunque la proposta di riforma mirava a modificare 30 degli 80 articoli della seconda parte, perseguendo una strategia istituzionale coerente: da una parte superare l'assetto del bicameralismo indifferenziato, modificando struttura e funzioni della seconda camera, riordinando i rapporti tra centro e periferia dall'altra, tentando di sgonfiare il contenzioso esploso a seguito della riforma costituzionale del 2001. Il progetto di riforma credeva di cogliere un momento propizio per modificare anche altri istituti, quali il procedimento legislativo o i referendum, e per sopprimere il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, che i costituenti avevano immaginato come organo centrale di mediazione dei conflitti tra capitale e lavoro, rivelatosi nell'esperienza repubblicana un ente pressoché inutile, costoso ed obsoleto. Nella sostanza politica il progetto di revisione mirava a rafforzare il potere statale nei confronti delle autonomie regionali ordinarie ed a rafforzare il ruolo e la posizione del governo in parlamento, aggiornando il funzionamento della forma di governo parlamentare. È bene ricordare che, a differenza di altri progetti di riforme istituzionali, il ddl Renzi-Boschi non modificava né i poteri del Presidente del Consiglio, né interveniva sulle norme relative al potere giudiziario.

La riforma prevedeva una revisione in parallelo sia del titolo I della Costituzione, relativo al Parlamento, sia del titolo V, relativo alle autonomie territoriali.

Il Senato avrebbe trasformato radicalmente la sua struttura e le sue funzioni: esso si sarebbe composto di 74 consiglieri regionali più 21 sindaci, selezionati con un metodo ancora da specificare con successiva legge. La proposta composizione del Senato è stata oggetto di forte critiche ed un punto centrale nella campagna elettorale pre-referendaria. La sua conformazione si doveva al compromesso raggiungibile in Parlamento, visto che in quella congiuntura l'adozione del modello *Bundesrat* alla tedesca, avrebbe favorito eccessivamente il PD, che si trovava al governo nella maggior parte delle Regioni (producendo il paradosso per cui il Senato sarebbe stato composto secondo le richieste del centro-destra, che successivamente all'approvazione parlamentare avrebbe fatto campagna per il no, proprio in ragione dell'incerta natura della nuova camera alta). Dal punto di vista istituzionale è bene sottolineare un fenomeno raro: i senatori della XVII legislatura avevano votato la soppressione delle proprie cariche politiche, ed avevano proposto al popolo una riduzione cospicua del numero di parlamentari, da 315 a 100, prevedendo che i futuri senatori percepissero soltanto l'indennità del loro ufficio originario (da consigliere regionale o da sindaco).

Il nuovo Senato sarebbe rimasto escluso dal rapporto fiduciario con il Governo ed avrebbe visto modificarsi le funzioni legislative, mediante una riscrittura dell'elenco delle competenze previste dall'art. 70. Sottratto al circuito fiduciario, il Senato non sarebbe stato soggetto a scioglimento anticipato, né si sarebbe potuto avvalere della questione di fiducia, trasformandosi dunque in una camera di garanzia politica dell'autonomismo. Il disegno perseguito era quello di creare al centro un luogo di negoziazione tra interessi nazionali e interessi regionali prima dell'adozione di atti legislativi, al fine di ridurre il contenzioso di fronte alla corte costituzionale, esploso a seguito della riforma del 2001, e di far decidere questioni politico-amministrative a politici eletti dalle comunità territoriali, e non a giudici costituzionali.

Il nuovo Senato sarebbe anche potuto diventare il luogo di comunicazione tra legislazione nazionale e dimensione europea, ricevendo il compito di concorrere "all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea" (Art. 55 nel testo della riforma). Quest'aspetto, fortemente trascurato nel dibattito tutto ossessionato dalla prospettiva nazionale, si proponeva di adeguare le procedure decisorie alla *governance* multilivello nel frattempo consolidatisi nel processo politico europeo.⁵

⁵ Su questo punto v. Ridola (2016, p. 42 e ss.), Morrone (2016, p. 45 e ss.). Per la tesi secondo cui eliminare l'elezione diretta dei senatori avrebbe comportato la violazione del principio della sovranità popolare di cui all'art. I Cost, v. Pace (2016, p. 27 e ss.).

La riforma costituzionale si proponeva di correggere anche due gravi degenerazioni che avevano afflitto la produzione normativa repubblicana: la crisi dei referendum abrogativi e la degenerazione della legislazione d'urgenza. Per quanto riguarda i primi, essa proponeva di modificare l'art. 75 nel senso che "la proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi". In questo modo si intendeva rimediare all'agonia dell'istituto del referendum che, tranne poche eccezioni, era andato incontro ad una serie di fallimenti proprio per mancato raggiungimento del quorum strutturale previsto dal testo originario.

Per quanto riguarda la decretazione d'urgenza, invece, la riforma codificava i limiti imposti al governo dalla giurisprudenza costituzionale e, contemporaneamente, prevedeva una corsia preferenziale del governo in parlamento per l'adozione, mediante una procedura di voto a data certa inserito nell'art. 72, al fine di garantire la realizzazione dell'indirizzo politico. Il disegno originario del governo debole si espresse nella parificazione formale del potere esecutivo al singolo parlamento per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, e ciò ha prodotto nel tempo il ricorso abnorme alla decretazione d'urgenza, la prassi più volte sanzionata e più volte ripetuta della reiterazione dei decreti-legge non convertiti, nonché lo svilupparsi dei c.d. maxiemendamenti alle leggi di conversione, in cui gli interessi particolari hanno trovato accesso nella legislazione, grazie al filtro lobbistico permesso dalla deriva assemblearista, ciò ovviamente a scapito della qualità della legislazione. Il governo, voluto debole dai costituenti si è progressivamente trasformato in governo prepotente, con il ricorso allo strumento eccezionale del decreto-legge in luogo del mancato iter ordinario che in una democrazia parlamentare consenta al governo di essere il legittimo motore della legislazione.⁶

Ma il rafforzamento del governo in parlamento, che il governo proponente e la maggioranza parlamentare consideravano benefica per il consolidamento della democrazia maggioritaria, veniva percepito da buona parte della dottrina costituzionalistica e dalla maggioranza dell'opinione pubblica come un indebito consolidamento dei poteri di un Presidente del Consiglio, non ancora dotato di una legittimazione elettorale diretta, e

come un tradimento dei valori fondativi del patto costituzionale originario. E così, mentre l'opinione pubblica discuteva i singoli aspetti della riforma, i mezzi di informazione e i social networks alimentavano una polarizzazione plebiscitaria, sostituendo alla scelta sul tipo di governo parlamentare, un giudizio sulla persona del Presidente del Consiglio in carica. Ma come si era giunti al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016?

La deliberazione costituzionale 2.0, le polarizzazioni dell'opinione pubblica e la frammentazione del sistema politico

Conformemente alla procedura prevista dall'art. 138 della Costituzione, il Parlamento italiano aveva votato a maggioranza assoluta il disegno di legge costituzionale, proposto dal Governo. Le forze politiche che avevano appoggiato la revisione costituzionale nella fase parlamentare comprendevano il partito di maggioranza relativa (PD) ed i suoi partner nel "governo delle larghe intese", la *grosse Koalition* che si era venuta a formare con l'UDC, una formazione di ispirazione centrista, e con ciò che rimaneva della destra, in via di riconfigurazione durante il dissolvimento del potere personale del suo leader Silvio Berlusconi. Non avendo raggiunto la maggioranza di due terzi in parlamento, che avrebbe consentito un'entrata in vigore automatica della riforma, parlamentari sia della minoranza che della maggioranza richiedevano l'espletamento del referendum popolare previsto dall'art. 138. Le ragioni di tale fase eventuale della procedura di revisione costituzionale si possono ricercare nella visione iniziale dei costituenti, che disegnarono la parte organizzativa e istituzionale ispirandosi ad una visione repubblicana fondata sulla sfiducia reciproca. Evitando di formulare una differenziazione tra procedura totale e procedura parziale di revisione (come salutarmente previsto da altre costituzioni europee), e ingiustamente sospettando di eccessiva rigidità l'introduzione di un solo quorum qualificato (come nei 2/3 previsti per ciascuna camera nella procedura di revisione tedesca), i costituenti raggiunsero un accordo su una via compromissoria, rivelatasi nel tempo disfunzionale, prevedendo una fase eventuale in cui, al raggiungimento della sola maggioranza assoluta nella fase di deliberazione parlamentare si può innestare una procedura referendaria, nella quale il popolo vota direttamente

⁶ Cfr. Ceccanti (2016, p. 55): "I decreti-legge, che nascono spesso magri se non addirittura anoressici, diventano molto spesso obesi, cosa che non accadrebbe se il perno del procedimento fosse il Governo".

sulla proposta di revisione. Incidentalmente notiamo come nella concezione originaria non venne formalmente specificata la natura oppositiva di tale referendum, lasciando aperta la possibilità di un suo uso plebiscitario da parte di maggioranze in cerca di colmare un deficit di legittimazione politica. L'esperienza europea recente ha insegnato una dura lezione a leader quali Cameron e Renzi, che sicuri del consenso popolare del momento hanno sperimentato sulla propria pelle politica l'effetto boomerang del referendum indotto dalle oscillazioni dell'opinione pubblica.

È bene ricordare che, a differenza dei referendum abrogativi, i costituenti scelsero di non indicare un quorum strutturale per il referendum costituzionale: a tal proposito i dibattiti costituenti mostrano una scarsa attenzione per il problema, che si è invece rivelato di grande importanza nello strutturare il processo deliberativo che conduce alla decisione referendaria.

Alla procedura del 4 dicembre 2016 ha partecipato una porzione abbastanza ampia dell'elettorato (il 65%) e il no ha prevalso ottenendo il 58% dei voti espressi. A dispetto della rappresentazione politico-mediatica di una "valanga di voti" che ha travolto il Presidente del Consiglio è bene sottolineare il fatto costituzionale di una minoranza dell'elettorato (il 38%) che boccia una riforma costituzionale approvata dalla maggioranza del potere legislativo. Ancor più paradossale appare la dinamica referendaria osservata dal punto di vista dei senatori della XVII legislatura: pur avendo votato la propria auto-soppressione, essi venivano risorti da un'acclamazione popolare.

Dal punto di vista dell'opinione pubblica, occorre osservare che il referendum, per sua stessa natura, ha una natura bipolare, e tende a drammatizzare la scelta ed a ridurla all'alternativa tra un sì e un no di una comunità politica. Tuttavia le prime analisi sul comportamento elettorale restituiscono un mosaico assai complesso di diverse istanze (Borghese, 2016; Partiti Opinione Pubblica Elezioni, 2016). Innanzitutto notiamo come il referendum abbia diviso come mai prima il mondo accademico: mentre i precedenti tentativi avevano visto la comunità dei costituzionalisti pressoché totalmente compatta nell'osteggiare le riforme proposte

(o nel 2006 approvate dal Parlamento), nel 2016 una parte non indifferente di studiosi di diritto costituzionale, e in misura maggiore di diritto costituzionale comparato, ha sostenuto lo sforzo riformatore⁷.

Viceversa compatta la comunità composta dagli ex Presidenti della Corte costituzionale che sono intervenuti nella campagna referendaria, decisamente schieratisi per il no. Ovviamente la *forma mentis* del giudice costituzionale si plasma sull'attaccamento al documento da difendere contro gli assalti della legislazione, tuttavia non si può escludere un interesse alla difesa del potere e della capacità di influenza dell'organo che si è servito, al riparo da responsabilità politica e (con l'eccezione dei giudici relatori) insulati anche dal controllo dell'opinione pubblica sulle posizioni espresse nelle decisioni prese⁸.

Il mondo politico è stato invece dilaniato dal referendum: tutte le formazioni politiche, con la rilevante eccezione del M5S, unanimisticamente compatto per il no, hanno avuto divisioni interne; nel caso del partito di maggioranza relativa, il PD, soggetto promotore, c'è stata addirittura una scissione, con la nascita di una nuova formazione politica. I movimenti di opinione più significativi si sono verificati però soltanto nella direzione dal sì verso il no, con il risultato che, quanto più la data del referendum si avvicinava, tanto più si aveva l'impressione che solo la parte del Partito Democratico che sosteneva il Presidente del Consiglio fosse la promotrice dell'impresa riformatrice.

Da registrare anche il confronto televisivo avvenuto il 30 settembre del 2016 tra Matteo Renzi e Gustavo Zagrebelsky, tra il Presidente del Consiglio in carica ed un Presidente emerito della Consulta, in cui, invertendosi i ruoli, il primo mostrava una notevole competenza tecnica di diritto costituzionale mentre il secondo sfoggiava un'inedita verve politica.

Venendo all'esito del voto, profonde sono rimaste le fratture territoriali: nel Sud e nelle isole ha prevalso il no con maggioranze molto ampie, il nord ha visto risultati vari, e il centro ha restituito una mappa del voto sostanzialmente identica a quella offerta da Putnam sulle tradizioni civiche nell'Italia repubblicana⁹. Anche all'interno delle regioni, notevoli differenze si sono riscon-

⁷ Sulle conseguenze del referendum sul ruolo della dottrina v. Cervati (2017): "per tornare a interrogarsi liberamente sui limiti di un uso esclusivamente formale e sistematico della retorica specialistica dei costituzionalisti occorrerebbe ricostruire, come già accennato, quei ponti tra lo studio del diritto costituzionale e la cultura giuridica nazionale, tra la storia sociale e politica e le discipline umanistiche che sono stati fatti saltare attraverso un lungo processo di esasperato tecnicismo giuridico, con il risultato di rendere le singole discipline giuridiche sempre più permeabili alle richieste dei detentori del potere economico e politico". Per una mappatura del dibattito accademico v. Delledonne e Martinico (2017).

⁸ Per una eccellente ricostruzione storico-comparativa dell'assenza delle opinioni dissenzienti nella Corte costituzionale italiana v. De Martino (2016, p. 317 e ss.).

⁹ Putnam (1993, p. 97). L'unica sostanziale differenza tra la mappa di Putnam sul senso civico nelle regioni italiane del 1993 e quella dei risultati elettorali del referendum del 2016 è costituita dal Veneto, in cui ha prevalso il no. Una spiegazione potrebbe essere l'erosione del senso civico prodotta dall'azione ventennale della Lega Nord, divenuta egemone in quei territori.

trate tra i maggiori centri urbani e le aree periferiche e provinciali, con i significativi esempi di Milano e Roma, dove ha prevalso il sì, nella Lombardia e nel Lazio, dove ha prevalso il no.

Ancora più marcato il *cleavage* generazionale: mentre gli ultracinquantenni risultano essere stati propensi alla riforma, forse memori o sfiniti dalla saga trentennale, i giovani hanno votato in netta prevalenza per il no, esprimendo nello stesso tempo una sfiducia nella classe dirigente attuale, ed una riverenza di tipo religioso per la generazione dei fondatori¹⁰. Il 4 dicembre 2016 si è manifestato un momento jeffersoniano invertito: i figli hanno rifiutato il nuovo ordine costituzionale loro proposto dai padri, ricollegandosi al lascito spirituale dei nonni morti.

Verso una giuristocrazia all'italiana?

Il disegno originario dei padri e della madri costituzionali italiane si era ispirato al tipo ideale della democrazia consociativa: fondato sul sospetto reciproco e sul timore della vittoria dell'avversario, il loro costituzionalismo ansiogeno aveva indebolito intenzionalmente la razionalizzazione del parlamentarismo, rafforzando il sistema delle garanzie a scapito dell'efficienza e della stabilità del potere esecutivo. Nella loro visione, con il voto il cittadino avrebbe scelto i propri rappresentanti, delegando ai loro partiti politici di appartenenza la determinazione dell'indirizzo politico. Non si voleva che fossero direttamente i cittadini a determinare l'indirizzo politico del governo; da qui l'esclusione tanto della forma di governo presidenziale, quanto della possibilità di un'elezione diretta del Presidente del Consiglio pur all'interno di una forma di governo parlamentare.

Con il crollo del sistema dei partiti tradizionali, avvenuto nell'ultimo decennio del secolo scorso, il sistema istituzionale entrava in una profonda crisi, tentando di adeguare la costituzione formale ai mutamenti strutturali ed ideologici del sistema politico. Dal 1948 ad oggi sono state approvate 18 leggi di revisione costituzionale, di cui una sola accompagnata da sanzione popolare (2001). Tutti i tentativi di grande riforma sono falliti, o in seno al sistema politico, o in seguito a rigetto popolare (2006 e 2016). La lezione che si può trarre dalla saga delle mancate riforme istituzionali in Italia è che mentre l'approvazione di riforme costituzionali richiede il raggiungimento del più ampio accordo

possibile, ogni volta che il sistema politico si muove in tal senso risulta inconcludente; le 4 Commissioni speciali per la riforma non hanno mai prodotto una legge. La dialettica parlamentare è risultata inadeguata al compito di concludere il processo della riforma costituzionale. Al contrario, quando la guida dei lavori parlamentari è stata presa dal governo e dalla sua maggioranza (2000, 2005 e 2016) il Parlamento è riuscito a produrre leggi costituzionali di modifiche ampie al sistema politico, senza però raggiungere la maggioranza dei 2/3 ed aprendo così la via ai referendum oppositivi/confermativi. Ma mentre il referendum del 2001 aveva confermato le scelte del Parlamento (scelte rivelatesi nefaste, a giudizio di studiosi, corte costituzionale e stessi attori politici, che ne chiedevano 15 anni dopo una controriforma), i referendum del 2005 e 2016 sancivano la contrarietà del popolo alle riforme proposte dai capi carismatici. È bene sottolineare che mentre nel caso del 2001 e del 2005 tra l'approvazione della legge di revisione costituzionale e il voto referendario erano intervenute elezioni legislative che avevano sancito un cambio di maggioranza politica, solo il referendum del 2016 ha proposto una sua continuità, permettendo l'effetto plebiscitario di identificazione tra il rigetto della riforma proposta e la "sfiducia" al Presidente del Consiglio in carica.

In effetti, dall'adozione della legge elettorale del 2015, all'approvazione della riforma costituzionale in parlamento, alla sua bocciatura da parte del corpo elettorale nel 2016, alla nuova sentenza della Corte costituzionale del 2017 sulla legge elettorale, i due piani, quello legislativo-elettorale e quello costituzionale, si sono intrecciati e sono stati soggetti alla principio dello *simul stabunt, simul cadent*. Dopo il rigetto della riforma costituzionale rimaneva in vigore un bicameralismo paritario con una legge maggioritaria per la Camera ed una proporzionale per il Senato, con nuovo fondatissimo rischio che il successivo processo elettorale restituisse maggioranze diverse tra una Camera e l'altra, e conseguente difficoltà a formare un nuovo governo. E così, dopo che il corpo elettorale aveva bocciato la riforma costituzionale perché intrecciata con la legge elettorale, la Corte costituzionale sanciva l'incostituzionalità della legge elettorale perché intrecciata con la mancata riforma costituzionale.

Dichiarando la incostituzionalità di una legge elettorale mai applicata, la Corte innovava profondamente il sistema di giustizia costituzionale italiano, tradi-

¹⁰ "I giovani, i disoccupati, le persone con un reddito più basso. Sono loro ad aver portato la vittoria del No al referendum costituzionale in quello che appare più un voto antisistema che una difesa del testo della Carta" (infodata.ilssole24ore.com, 05/12/2016).

zionalmente incentrato sulla *fictio litis*, introducendo un controllo astratto e preventivo sulla legislazione.¹¹

Con le sue due pronunce pionieristiche sulle leggi elettorali, la Corte costituzionale è riuscita nell'orientare la legislazione elettorale entro il paradigma proporzionalistico. Ergendosi a custode dei valori originari e delle visioni dei padri costituenti, essa ha censurato le leggi elettorali del 2005 e del 2015 ed ha ricondotto il sistema politico nelle logiche consociative del periodo della fondazione repubblicana. Significativo il passaggio della motivazione della sent. 35/2017 in cui la Corte, dichiarando l'incostituzionalità del ballottaggio al secondo turno delle elezioni politiche così come previsto dalla legge elettorale 52/2015, operava un bilanciamento tra principio di rappresentanza e principio di governabilità, sancendo la superiorità del primo sul secondo: "l'applicazione di un sistema con turno di ballottaggio risolutivo, a scrutinio di lista, 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 esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività".

In questo modo l'alleanza tra Corte costituzionale e opinione pubblica contro il Parlamento ha chiuso la breve stagione della democrazia maggioritaria in Italia ed ha sancito il ritorno della democrazia consensuale. Tuttavia la democrazia consociativa poteva funzionare, male, nel contesto bipolare della prima repubblica, grazie all'esistenza di partiti politici tradizionali, radicati sul territorio, ideologicamente orientati e con ferrea disciplina interna. La stagione delle larghe intese sembra invece difficilmente replicabile in un ambiente quale quello attuale, in cui i partiti si sono trasformati in partiti personali, e dove solo all'interno di uno di essi (il M5S, non a caso oppositore della riforma e difensore del proporzionalismo e del bicameralismo ridondante) vige una disciplina di tipo ferreo¹². La giurisprudenza costituzionale ha lasciato una normativa di risulta capace di far eleggere un nuovo Parlamento, ma molto probabilmente

incapace di condurre alla formazione di un nuovo governo. Per evitare il rischio di uno stallo "alla spagnola", con ripetute consultazioni elettorali e difficoltà nella composizione di una compagine governativa, il sistema politico italiano è stato dunque di nuovo spinto alla negoziazione di una nuova legge elettorale, a ridosso della scadenza naturale della XVII legislatura, ciò in contrasto con i principi stabiliti dalla Commissione di Venezia¹³.

Con il netto rifiuto di aggiornare la forma di governo, l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 ha convalidato l'assetto istituzionale italiano originario, con il suo parlamentarismo non razionalizzato e il suo bicameralismo ridondante, consolidando l'identità costituzionale italiana come un attaccamento forte tanto alla solida prima parte, la *dignified constitution*, quanto alla sua fragile e debole seconda parte, la *(in)efficient constitution*. Il patriottismo costituzionale italiano contemporaneo somiglia così alla *constitutional faith* statunitense (Levinson, 1988): una fede radicata nei valori originari ed una fedeltà alle generazioni passate, polemicamente opposte ai tentativi di riforma di assetti istituzionali disfunzionali, proposti dai politici viventi, verso cui fortissima è la sfiducia e di cui è debolissima la legittimazione sociale.

Riferimenti

- BORGHESE, S. 2016. Referendum costituzionale: tutti i numeri. Disponibile in: <http://www.youtrend.it/2016/12/09/referendum-costituzionale-tutti-neri/>. Accesso in: 19/10/2017.
- CALAMANDREI, P. 1947. Seduta. In: ITALIA, *Assemblea costituente, Atti*. Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, p. 1743-1755.
- CALISE, M. 2006. *La Terza Repubblica: partiti contro presidenti*. Roma, Laterza, 161 p.
- CECCANTI, S. 2016. *La transizione è (quasi) finita: come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima: verso il referendum costituzionale*. Torino, G. Giappichelli Editore.
- CERVATI, A.A. 2017. Diritto costituzionale, mutamento sociale e mancate riforme testuali. *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1:1-7. Disponibile in: <http://www.rivistaaic.it/diritto-costituzionale-mutamento-sociale-e-mancate-riforme-testuali.html> Accesso in: 19/10/2017.
- DE SIERVO, U. 1981. Modelli stranieri ed influenze internazionali nel dibattito dell'Assemblea costituente. *Quaderni costituzionali*, 2.
- DELLEDONNE, G.; MARTINICO, G. 2017. Yes or No? Mapping the Italian Academic Debate on the Constitutional Reform. *Italian Law Journal*, Special Issue, p. 49-60. Disponibile in: <http://www.theitalianla->

¹¹ Nel panorama dei commenti della dottrina italiana alla sent. 52/2017, quasi unanimemente apologetici, spicca la critica di Pasquino (2017): "anche se è inevitabile che la giustizia costituzionale estenda il suo sindacato su tutte le leggi che minaccino di rompere il patto fra cittadini e stato (cioè la costituzione), la tendenza verso la trasformazione dello stato di diritto costituzionale in uno *Justizstaat* rischia di dar luogo a una deformazione del carattere poliarchico della democrazia rappresentativa, pericolosa per la Corte stessa".

¹² I candidati del movimento cinque stelle siglano un contratto con un'impresa privata titolare del logo, si sottomettono a rigide regole interne in cui le espulsioni dei dissidenti non sono rare e in cui comunque prevale la volontà del capo, anche sulle consultazioni democratiche interne.

¹³ Il "codice di buona condotta in materia elettorale" della Commissione europea per la Democrazia attraverso il Diritto, parere n. 190/2002, è stato adottato nella 52esima sessione plenaria della Commissione, Venezia, 18-19 ottobre 2002, e recepito dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa nella sessione del 2003. È reperibile sul sito della Commissione: www.venice.coe.int.

- wjournal.it/data/uploads/pdf/1-2017/italj-special-issue-2017.pdf Accesso in: 19/10/2017.
- DI MARTINO, A. 2016. *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali: uno studio comparativo*. Napoli, Jovene.
- FUSARO, C. 2015. Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015). *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, **LXV**(2):430-555.
- LEVINSON, S. 1988. *Constitutional faith*. Princeton, Princeton University Press, 250 p.
- MORRONE, A. 2016. *Trasformazioni costituzionali Un altro modo di leggere il processo delle riforme in Italia*. Turin, G. Giappichelli, 121 p.
- PACE, A. 2016. Le ragioni del no. In: G. AZZARITI, *La Costituzione bene comune*. Roma, Ediesse.
- PALADIN, L. 2004. *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*. Bologna, Il Mulino, 296 p.
- PARTITI OPINIONE PUBBLICA ELEZIONI. 2016. Attività. Disponibile in: <http://www.sisp-pope.unisi.it/attivita/> Accesso in: 19/10/2017.
- PASQUINO, P. 2017. La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio. Disponibile in: http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/nota_35_2017_pasquino.pdf Accesso in: 19/10/2017.
- POMBENI, P. 2016. *La questione costituzionale in Italia*. Bologna, Il Mulino, 372 p.
- PUTNAM, R.D. 1999). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 258 p.
- Ridola, P. 2016. Il nuovo bicameralismo italiano e l'Unione europea. In: AA.VV., *La Riforma della Costituzione*. Milano, Editore Corriere della Sera, 268 p.
- RUBECCHI, M. 2016. Il percorso della riforma. In: M. RUBECCHI (a cura di), *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale*. Bari, Laterza, 135 p.
- RUINI, M. 1947. Seduta antimeridiana di lunedì 22 dicembre 1947. In: ITALIA, *Assemblea costituente, Atti*. Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, p. 3567-3582.
- SCOPPOLA, P. 1997. *La repubblica dei partiti: profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*. Bologna, Il Mulino, 449 p.
- ZAGREBELSKY, G. 2016. *Loro diranno, noi diciamo: vademecum sulle riforme istituzionali*. Roma, Laterza, 145 p.

Submetido: 18/06/2017
Aceito: 03/07/2017