

E, DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA, “ITALIANI! VOI COSA VOLETE FARE?”.

NOTERELLE A MARGINE DI UNA REVISIONE COSTITUZIONALE CHE NASCONDE MOLTO PIÙ DI QUANTO NON DICA*.

di Marina Calamo Specchia**

Sommario. 1. La taumaturgia dell'uomo solo al comando. – 2. Alla ricerca della razionalizzazione della forma di governo parlamentare. – 3. L'ossessione (neo)costituente.

XLVIII

1. La taumaturgia dell'uomo solo al comando.

La riserva mentale della Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, è tutta contenuta nella contraddizione espressa nel suo videomessaggio social del 10 novembre: “Italiani! Voi cosa volete fare? Volete contare e decidere, o stare a guardare mentre i partiti decidono per voi?”, quasi che i partiti fossero contro la volontà popolare e in contrapposizione ai cittadini e quasi che l'unica via per recuperare la democraticità del sistema costituzionale fosse quella di affidarsi alle virtù taumaturgiche della legittimazione diretta del capo del governo.

La riduzione del ruolo dei partiti da base della democrazia rappresentativa a *imbroglio* per gli elettori, che per far sentire la loro voce altra chance non hanno che affidarsi all'uomo solo al comando, è un'opinione che pone il luogo della decisione politica al di fuori del Parlamento e che getta una luce chiara sui contenuti di quella che viene indicata come *la madre* di tutte le riforme che traghetterebbe l'Italia in una nuova fase repubblicana: ritenere i partiti in grado di manipolare la volontà popolare sostituendosi alla stessa nella decisione politica di conferire il mandato governativo, una sorta di nemico della democrazia che la revisione costituzionale sul premierato si propone di sconfiggere.

Ma questa non è la descrizione della nostra forma di governo che pone al centro della dinamica politica il Parlamento, nel quale si rispecchiano i partiti quali componente

* Con queste brevi riflessioni si raccoglie l'invito di Alberto Lucarelli ad aprire un dibattito “a prima lettura” sul testo del DDL costituzionale AS 935 che ha illustrato nelle sue linee essenziali in A. Lucarelli, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2023, p. I.

** Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico comparato – Università di Bari Aldo Moro.

pluralistica della società civile e nel quale gli altri organi costituzionali, in tutto o in parte, trovano la loro legittimazione democratica (Governo, Presidente della Repubblica, cinque giudici della Corte Costituzionale, otto membri del CSM): si tratta di un'altra forma di governo che istituisce la preminenza dell'esecutivo, tramite la legittimazione diretta del suo capo, come risposta ai cambi di maggioranza (fisiologici in un regime parlamentare a base pluralistica) e dunque dei governi che di questa sono espressione.

Ma è proprio così? L'elezione diretta del Presidente del Consiglio è veramente la panacea di tutti i mali della nostra forma di governo?

Vediamo di capire cosa si cela tra le maglie di questa riforma.

2. Alla ricerca della razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

L'obiettivo dichiarato della revisione costituzionale portata avanti dal Governo Meloni è la stabilità governativa che si identifica nel Governo di legislatura¹.

Per conseguire l'obiettivo della governabilità, la prima misura, contenuta nel disegno di legge costituzionale governativo AS n. 935, è l'elezione diretta del Presidente del Consiglio contestualmente all'elezione delle due Camere (scompare il riferimento, contenuto nella bozza licenziata dal governo e diffusa dalla stampa, alla scheda elettorale unica per votare una delle liste che sostengono il candidato premier e il candidato stesso). Si introduce, così, una sorta di duopolio, fondato su un doppio circuito di legittimazione popolare, ma solo

¹ All'indomani della diffusione dei contenuti del DDL cost. AS 935 si è alimentato un vivace dibattito sulla stampa (si vedano tra i tanti: S. Curreri, *troppo poteri al premier? No, sarà un'anatra zoppa*, in *L'Unità del 2 novembre 2023*; Intervista a Giuliano Amato in *La Repubblica*, 4 novembre 2023; F. Pallante, *La riforma costituzionale della destra: eliminare il pluralismo*, in *VolereLuna.it*, 4 novembre 2023; G. Zagrebelsky, *Il popolo al voto ogni cinque anni per celebrare l'uomo (o donna) soli al potere*, in *La Repubblica*, 5 novembre 2023), ma anche su riviste scientifiche nelle quali sono stati aperti forum di discussione sulla revisione costituzionale del Governo Meloni (a titolo meramente esemplificativo: D. Mone, *Il DDL costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia: una riforma incoerente*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2023, p. VI ss.; L. Longhi, *La riforma Meloni tra luci, ombre e margini di miglioramento*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2023, p. XII; T.E. Frosini, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2023, p. XVII; M. Ruotolo, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2023, p. XXI; C. De Fiores, *La retorica del capo alla prova della blindatura del sistema elettorale*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2023, p. XXVI; M. Della Morte, *Uno vale tutti. Considerazioni critiche (a prima lettura) sul d.d.l. premierato*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2023, p. XXX; F. Pastore, *Stravolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel DDL costituzionale, A.S. n. 935 della XIX legislatura: la proposta di concentrazione del potere nelle mani del capo presentata sotto le mentite spoglie di un "premierato"*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, n. 2/2023, p. XXXVI; A. Poggi e F. Fabrizzi, *Editoriale. Riforma costituzionale, serve il Parlamento per fare un salto di qualità*, in *Federalismi.it*, n. 27/3023, p. IV ss.).

apparente, perché al rafforzamento del capo del governo non corrisponde un rafforzamento del Parlamento.

L'elezione del Presidente del Consiglio contestuale a quella delle Camere ricorda la formula proposta dal Governo Berlusconi nel 2005, che istituzionalizzava il capo della coalizione, respinta dal referendum del 2006²: entrambe sono formule di presidenzializzazione degli esecutivi, che trasformano il ruolo del Presidente del Consiglio da *primus inter pares* (che concilia ruolo propulsivo del capo del governo e collegialità della decisione) a *primus inter partes* (che inclina verso forme di concentrazione del potere di indirizzo politico nella persona del capo del governo, riducendo gli spazi della collegialità della decisione).

Esiste, tuttavia, una differenza di natura tra il premierato *all'italiana* e quella forma di governo parlamentare a preminenza primo-ministeriale che si è affermata nel Regno Unito grazie all'evoluzione storica di quel sistema costituzionale: mentre l'elezione diretta del Presidente del Consiglio *tout court* introduce un premierato forte e radicale, unico nel suo genere, contrapponendo senza filtri la legittimazione popolare diretta del capo del governo alla legittimazione popolare diretta del Parlamento, nel Regno Unito la preminenza del primo ministro mantiene un saldo collegamento genetico nel rapporto tra maggioranza parlamentare e formazione del governo grazie alla convenzione costituzionale che impone alla Corona di nominare premier il leader del partito che ha vinto le elezioni, in virtù della sinergia operante tra sistema elettorale e sostanziale bipartitismo. Paradossalmente, la riforma di Berlusconi, considerando astrattamente questo profilo, introduceva una modalità di designazione meno impattante sul piano dei rapporti tra Parlamento e Governo, stabilendo il collegamento tra maggioranza parlamentare unicamerale e nomina del premier (il Senato era trasformato in camera delle autonomie), sebbene l'impianto complessivo della riforma fosse da rigettare per ragioni che non è possibile ricordare in questa sede.

La lista elettorale unica era un elemento che caratterizzava la proposta originaria del Governo Meloni e che rappresentava un pur debole collegamento con la maggioranza

² Si leggeva nel testo di legge costituzionale del 16/11/2005, n. 2544-D., «art. 30 - (Governo e Primo ministro). 1. L'articolo 92 della Costituzione sostituito dal seguente: “Art.92. – Il Governo. della Repubblica è composto dal Primo ministro e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. - La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro. – Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, nomina il Primo ministro”».

espressa almeno in una delle due camere: per quanto criticabile come misura che irrigidisce l'esercizio del diritto di voto, la sua eliminazione sgancia il Presidente del Consiglio dalla fiducia parlamentare, che diventa un mero esercizio di stile, in quanto la legittimazione a governare non discenderebbe dalla maggioranza parlamentare ma dalla volontà popolare. La scelta di eliminare il riferimento alla lista unica in fase di presentazione del DDL cost. AS 935, denota differenti vedute della stessa maggioranza di governo che ancora non ha trovato una sua composizione: desta perplessità il fatto che una revisione costituzionale, tutt'altro che minimale a causa degli effetti distorsivi del modello parlamentare che è in grado di produrre (a dispetto di quanto si sostenga con le plurime assicurazioni di voler preservare le prerogative del Presidente della Repubblica e dello stesso Parlamento) non sia il prodotto della condivisione almeno in seno alla coalizione di governo.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio, sebbene la sua candidatura sia collegata ad una o più liste in competizione in una delle due Camere, esplicita la logica ipermaggioritaria perseguita dalla riforma, ma non elimina la possibilità che gli organi di indirizzo politico, Parlamento e Governo, siano espressione di maggioranze differenti, eventualità che sarebbe foriera di vera e propria paralisi istituzionale, essendo favorita dall'irrigidimento della formula maggioritaria, introdotta incautamente nella proposta di revisione costituzionale. Delle due l'una: o si introducono nella riforma formule di flessibilizzazione del rapporto tra Parlamento e Governo, consentendo al primo di riarticolare al proprio interno i confini della maggioranza e rivitalizzando il ruolo delle opposizioni (che diversamente perderebbero la loro funzione di contrappeso rimanendo cristallizzate sino a nuove elezioni), oppure si condanna il sistema alla paralisi o, peggio, a plurimi scioglimenti parlamentari, realizzando così la più classica eterogenesi dei fini perseguiti dalla revisione costituzionale.

Vero è che i proponenti, nella Relazione di accompagnamento al DDL cost. AS 935, si affrettano a precisare che l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere avvengono «contestualmente, in modo da rendere evidente l'unitarietà del procedimento elettorale, anche ai fini del collegamento tra liste e candidati Presidenti», ma tale precisazione è carente sotto un duplice profilo: 1) letterale, perché contestualmente indica una simultaneità solo temporale delle elezioni; 2) di contenuto, perché il collegamento tra il Candidato presidente e la lista può avvenire solo in una delle due Camere, come precisato nel secondo comma dell'art. 92 revisionato (misura avente in realtà la finalità di eliminare la designazione di un Presidente del Consiglio tecnico, al di fuori del Parlamento).

Pertanto, la previsione del collegamento unicamerale tra candidato Presidente del Consiglio e lista, non superabile stante il divieto della doppia candidabilità alla Camera e al Senato, affida alla futura legge elettorale (come si legge nella relazione al progetto) il compito di *creare* almeno in una delle due Camere, quella dove si presenterebbe la lista collegata al candidato Presidente del Consiglio, una maggioranza stabile anche attraverso soluzioni manipolative del principio rappresentativo, e comporta il rischio, tutt'altro che remoto, di riprodurre il fenomeno del diverso orientamento politico all'interno del Parlamento, tra le due camere. In assenza della scelta della formula di selezione politica, queste sono ancora riflessioni *al buio*, suscettibili di essere ricalibrate solo quando sarà noto il sistema elettorale che dovrebbe essere abbinato alla revisione costituzionale.

La seconda previsione pro-governabilità concerne la norma antiribaltone: anche questa misura riecheggia analogo previsione della mancata revisione costituzionale del centro-destra del 2005³ e consiste nella proposta di un sostituto del Presidente del Consiglio, che abbia cessato dalla carica, da parte del Parlamento purché il secondo designato sia un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del consiglio eletto e dunque gravitante nell'orbita maggioritaria.

Non è chiaro se la misura si riferisca solo ai casi di cessazione dalla carica del premier (morte, impedimento permanente) nel qual caso la circoscrizione della scelta alla sola maggioranza avrebbe un senso, oppure anche al caso di designazione di un nuovo premier a seguito di voto di sfiducia, nel qual caso la limitazione della scelta del nuovo premier alla

³ Si leggeva nel testo di legge costituzionale del 16/11/2005 n. 2544-D., «art. 32. (Governo in Parlamento) 1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 94.– 1. Il Primo ministro illustra il programma di legislatura e la composizione del Governo alle Camere entro dieci giorni dalla nomina. La Camera dei deputati si esprime con un voto sul programma. Il Primo ministro ogni anno presenta il rapporto sulla sua attuazione e sullo stato del Paese. – 2. Il Primo ministro può porre la questione di fiducia e chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo, nei casi previsti dal suo regolamento. – 3. La votazione ha luogo per appello nominale. In caso di voto contrario, il Primo ministro si dimette. Non è comunque ammessa la questione di fiducia sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale. – 4. In qualsiasi momento la Camera dei deputati può obbligare il Primo ministro alle dimissioni, con l'approvazione di una mozione di sfiducia. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un quinto dei componenti della Camera dei deputati, non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione, deve essere votata per appello nominale e approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti. Nel caso di approvazione, il Primo ministro si dimette e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni. – 5. Il Primo ministro si dimette altresì qualora la mozione di sfiducia sia stata respinta con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni. In tale caso si applica l'articolo 88, secondo comma. – 6. Qualora sia presentata e approvata una mozione di sfiducia, con la designazione di un nuovo Primo ministro, da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, il Primo ministro si dimette e il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro designato dalla mozione. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione e deve essere votata per appello nominale»».

sola maggioranza mal si concilierebbe con la discrezionalità politica del Parlamento, che si sostanzia anche nel poter mutare indirizzo politico. Questa misura è molto distante dalla sfiducia costruttiva alla tedesca che può condurre a un rovesciamento della maggioranza: si tratta di un'arma a doppio taglio perché irrigidisce i rapporti interni all'esecutivo tra il premier e le forze politiche, istituzionalizzando la conflittualità interna alla maggioranza e dando in mano ai partiti della coalizione l'arma potente di determinare la caduta del governo aprendo la crisi.

Un paradosso di questa riforma consiste proprio nel fatto che la stessa, da un lato, sembrerebbe ispirarsi a quelle forme di governo a preminenza del capo dell'esecutivo e dall'altro rifiuta la logica maggioritaria, pur costituzionalizzando il premio di maggioranza, respingendo la regola aurea dell'alternanza che connota le democrazie maggioritarie: da una parte, infatti, si sottrae al Presidente della Repubblica qualunque ruolo di mediazione politica non solo nel procedimento di formazione del governo attraverso la nomina notarile del Presidente del Consiglio dei ministri, ma anche nel costante lavoro di tessitura politica che emerge sia nelle crisi di governo sia nel riconnettere il circuito tra elettori e Parlamento indebolito dalla personalizzazione del governo nella figura del suo capo, che viene investito direttamente dal voto popolare, realizzando così una decisa torsione monocratica che marginalizza il ruolo del Presidente della Repubblica e del Parlamento nella formazione del governo; dall'altro, si rimette ai partiti il voto di fiducia sullo stesso Presidente del Consiglio eletto (misura unica nel suo genere) o la sua sostituzione con un altro parlamentare candidato in collegamento con il Presidente legittimato dal voto popolare. In entrambi i casi, i partiti della coalizione, soprattutto quelli minori, restano i *domini* della permanenza in carica tanto del Presidente del Consiglio eletto quanto del governo da questo formato, contraddicendo le finalità che la riforma intenderebbe perseguire, vale a dire la permanenza in carica per cinque anni del governo (art. 92, co. 2, nel testo riformato).

Il Presidente del Consiglio, da *dominus* diventerebbe così ostaggio della sua stessa maggioranza, riproponendo quelle medesime criticità che a livello locale hanno determinato il progressivo esautoramento dei Consigli comunali e regionali dalla funzione di determinazione dell'indirizzo politico locale, il cui destino è saldamente legato dalla clausola *simul stabunt simul cadent* alla sorte dei Sindaci e dei Presidenti di Regione: un esempio questo che avrebbe dovuto mettere in guardia dall'introdurre a livello nazionale meccanismi riproduttivi di formule che hanno compresso il principio della responsabilità politica, confinandolo nel rito del consenso popolare elettorale alla scadenza del mandato

consiliare, a prescindere dalla considerazione di carattere generale che la funzione del Parlamento nazionale, nelle cui mani è depositata la funzione di garanzia della Costituzione, è diversa da quella delle Assemblee territoriali. Queste formule, quando trasposte a livello nazionale e in mancanza di correttivi tecnici di rendimento del voto espresso sul piano istituzionale, si inquadrano in varianti dei modelli iperpresidenziali, che non sono tuttavia esenti da eventualità di governi minoritari (come accaduto in Francia nel 2022), e sono fuori dal modello parlamentare, a causa della diluizione del rapporto fiduciario e della responsabilità politica nella clausola *simul stabun simul cadent* e nell'assenza di contrappesi forti all'elezione diretta del capo dell'esecutivo, che non possono essere ravvisati nell'elezione diretta del Parlamento, che anzi enfatizza anziché ridurre le conflittualità politiche (come dimostra l'esperienza latinoamericana).

Infine, la terza misura per garantire la governabilità prevede la costituzionalizzazione del premio di maggioranza, la cui inclusione in Costituzione, nonostante i paletti imposti dalla giurisprudenza costituzionale (soglia del 40% dei voti conseguiti e premio non superiore al 15%) stravolgerebbe l'impianto voluto dai Costituenti che vollero tenere fuori dalla Costituzione la previsione del sistema elettorale (tanto pesava l'eredità weimariana) e che manifestarono la propensione per un sistema elettorale a tendenza proporzionale cui ispirarono la configurazione degli organi e istituti di garanzia (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, procedimento di revisione costituzionale), che così subiranno una torsione in senso politico nel loro ruolo incompatibile con la funzione *super partes* (Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale) e di garanzia (revisione della Costituzione) a causa dell'impatto della formula maggioritaria sui quorum costitutivi (raggiungere il quorum del 2/3 necessario a eleggere il Presidente della Repubblica e i cinque giudici della Corte costituzionale o per realizzare una revisione costituzionale senza possibilità di referendum potrebbe risultare più agevole bastando oggi solo l'accordo del 12% delle minoranze).

Un esempio dell'impatto del premio di maggioranza sui quorum necessari alla revisione costituzionale forse può essere utile a chiarire la portata dirompente della costituzionalizzazione del premio di maggioranza senza soglia: nelle elezioni del 2022 la coalizione oggi al governo ha conseguito il 44% circa dei voti nelle due Camere; per modificare la Costituzione occorre la maggioranza dei 2/3 ossia il 66,6 % dei voti; dal 44% al 66,6% occorre un ulteriore 22,6% dei voti dei parlamentari, ossia 136 Deputati e 46 Senatori. La logica dei Costituenti era chiarissima: la composizione proporzionale del

Parlamento garantisce che per modificare la Costituzione occorre la condivisione di gran parte delle forze di opposizione. Vediamo cosa accade applicando ai risultati delle elezioni del 2022 il premio di maggioranza: la coalizione vincente con il 44% dei voti ottiene il 55% (ma questo premio, essendo senza soglia, varrebbe anche qualunque fosse la percentuale conseguita dal partito o dalla coalizione dei partiti di maggioranza relativa); per modificare la Costituzione la coalizione dovrà cercare l'appoggio dell'11,6% delle minoranze, ossia di 71 deputati e di 24 Senatori; questo significa consegnare la modifica della Costituzione alle contingenti maggioranze, indebolendo così il principio di rigidità formale voluto dai Costituenti grazie alla combinazione tra sistema a base proporzionale e quorum dei 2/3.

Va, altresì, segnalata un'incongruenza del DDL cost. AS 935: da una parte, il terzo comma dell'art. 92 nel testo novellato dal progetto stabilisce che il premio di maggioranza debba essere assegnato su base nazionale, senza distinguere tra Camera dei deputati e Senato; dall'altra, l'art. 57 Cost., che stabilisce l'elezione del Senato su base regionale, non è stato oggetto di modifica. Si realizza, pertanto, un conflitto interno alla Costituzione tra l'art. 57 Cost. e l'art. 92, co. 2, Cost. (nel testo novellato). Delle due l'una: o si estende la base nazionale al Senato, intervenendo anche sull'art. 57 Cost., ma in questo caso la seconda camera diventerebbe anche sul piano strutturale un doppione della camera bassa, istituzionalizzando così quel monocameralismo di fatto che da tempo impedisce al Parlamento di svolgere appieno il suo ruolo istituzionale; oppure si prevede per il Senato l'assegnazione regionale del premio, istituzionalizzando il rischio di produrre maggioranze differenti tra le due Camere.

La costituzionalizzazione del premio di maggioranza – che non vale coprirlo di *immunità costituzionale* – ponendosi in contrasto con i principi fondamentali di uguaglianza e di libertà del voto (contrasto rilevabile dalla Corte costituzionale che può sindacare la legittimità costituzionale delle leggi di revisione) – unita alla già realizzata riduzione del numero dei parlamentari, irrigidisce altresì la formula di selezione del corpo politico, non consentendo quegli adattamenti che possono essere richiesti dai mutamenti nel sistema politico, più facili da realizzare con lo strumento della legge ordinaria, e rende più forte il legame fra partiti e possibili candidati, oggetto di *ricatto elettorale* da parte delle segreterie. I proponenti trascurano, inoltre, l'effetto di rendimento negativo del premio di maggioranza, che non ha prodotto maggioranze stabili ma solo coalizioni elettorali eterogenee, divise e litigiose (ad. es. Governi Prodi-*bis* e Berlusconi-*quater*).

Non si condivide, pertanto, l'impostazione di questa revisione costituzionale, pasticciata e

ambigua(mentre le Costituzioni, disciplinando il patto costitutivo, devono esse intellegibili e chiare, in virtù del principio di affidamento della collettività che il patto sociale incarna): la torsione monocratica ipermaggioritaria della nostra forma di governo non sarebbe più compatibile con il modello classico di parlamentarismo e, operando in una società civile a forte complessità politica, finirebbe con il favorire il radicamento di forme plebiscitarie di personalizzazione e concentrazione del potere contrarie allo spirito della Costituzione, che volle un potere saldamente ripartito in una pluralità di organi costituzionali in reciproca funzione di freno, risultando incompatibile con il disegno costituente una formula istituzionale che non rispetti la centralità del Parlamento, la sua composizione pluralistica e l'alto grado di rappresentatività dello stesso.

3. L'ossessione (neo)costituente.

Da più di trent'anni la nostra classe politica è preda di una vera e propria *ossessione costituente* (ma non siamo nella Francia rivoluzionaria). La spinta alle riforme istituzionali viene alimentata da un diffuso sentimento antiparlamentare, lo stesso sentimento che guidò il governo Berlusconi a presentare il progetto di revisione costituzionale del 2005, che occhieggia dalle pieghe del disegno di legge costituzionale, e che spinse il Governo Renzi a impattare contro il referendum del 4 dicembre 2016: il desiderio di suicidio politico dei partiti, attraverso la marginalizzazione del Parlamento, dopo molti tentativi ha conquistato una bandierina con la revisione costituzionale n. 1 del 2020 che ha ridotto il numero dei parlamentari, riforma solo apparentemente minimale, considerati gli effetti riflessi che la stessa ha prodotto sul principio rappresentativo⁴.

La deriva verticistica e leaderistica della forma di governo che ha prodotto il drastico ridimensionamento del Parlamento, è molto più evidente in Italia rispetto ad altre democrazie: si pensi al ruolo di contrappeso svolto dal Congresso rispetto al Presidente Trump oppure al Parlamento britannico che ha difeso le sue prerogative costituzionali nella vicenda della *Brexit*, o al Parlamento quale luogo della mediazione politica come nel caso della stipula degli accordi di coalizione come avvenuto in Germania e in Spagna. Al

⁴ Inducono a riflettere sulla tenuta del principio di rigidità sostanziale i plurimi tentativi di riforme di sistema effettuati a partire dagli anni Ottanta: per un'accurata e critica disamina M. Ciriello, *Le riforme costituzionali dopo la riduzione del numero dei parlamentari*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2021, p. 1.

contrario, in Italia la crisi dei partiti politici come corpi intermedi e la convinzione politica che la governabilità debba prevalere sulla rappresentanza hanno insinuato nell'opinione pubblica l'idea che il Parlamento sia un organo di cui poter fare a meno, come accade purtroppo di ascoltare da qualche tempo nel linguaggio dei discorsi politici.

Il fine della governabilità, posto come obiettivo primario della riforma Meloni, tanto che lo stesso DDL cost. AS 935 lo eleva a *principio* costituzionale, resta un obiettivo politico costituzionalmente legittimo che non può essere perseguito in dispregio del principio rappresentativo o come fine autonomo rispetto allo stesso.

L'ancillarità dell'obiettivo della governabilità rispetto al principio di rappresentanza è stata evidenziata dalla Corte costituzionale nella notissima sentenza n. 1/2014 in materia di legge elettorale: afferma la Corte che «il legislatore, pur nell'esercizio della sua ampia discrezionalità, non può comprimere illimitatamente la “rappresentatività dell'assemblea parlamentare» in modo «incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare, ed in virtù di ciò ad esse sono affidate funzioni fondamentali, dotate di una caratterizzazione tipica ed infungibile (sent. 106 del 2002) tra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e di controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali» (cons. 3.1 in diritto).

Eppure, nonostante i moniti della Corte, il Parlamento è divenuto nel tempo un *rappresentante* a basso tasso di rappresentatività: questo è l'effetto di un lungo processo di delegittimazione della decisione politica, dovuta alla perdita di autonomia del singolo parlamentare e all'ostracismo del carattere peculiare della decisione, ossia che essa è frutto di mediazione tra le forze politiche. E se vogliamo che la rappresentanza non sia una formula vuota, è necessario che il Parlamento torni ad essere il luogo della decisione mediata e non si limiti a ratificare scelte esterne, trasferendosi di fatto la sede della decisione nel Governo. Nel momento in cui la forbice tra rappresentanza e rappresentatività si allarga, si innesca una deriva che colpisce il rapporto tra governanti e governati e mira a istituzionalizzare il conflitto tra cittadini (governati) e casta (governanti), caricandolo di valenze antiparlamentari e olocratiche molto rischiose per la tenuta del sistema democratico.

Proprio la torsione maggioritaria della forma di governo, inseguita da più di trent'anni

attraverso plurimi interventi di riforma delle leggi elettorali, finisce con l'estendere i propri effetti sulla tenuta dei meccanismi di garanzia della rigidità costituzionale previsti dalla procedura di revisione costituzionale, soprattutto considerando l'opzione per sistemi a elettorali a decisa tendenza maggioritaria, in relazione ai quali la logica consensuale sottesa alla maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione, tipica dei sistemi parlamentari a base pluralistica, non è più sufficiente a garantire la rigidità costituzionale. Seguendo questa chiave di lettura, sarebbe auspicabile rafforzare non solo i quorum deliberativi, ma anche la seconda deliberazione parlamentare, che permane un ciclo legislativo incompleto e parziale⁵: è evidente, infatti, che l'art. 138 era destinato a operare in un impianto politico pluralistico e in una logica proporzionale e che i previsti *quorum* – nella transizione al sistema maggioritario – hanno rivelato la propria inadeguatezza a garantire la rigidità costituzionale, inadeguatezza non colmata dalle misure attuative contenute nei regolamenti parlamentari.

Pertanto, se si dovessero assecondare le inclinazioni maggioritarie del sistema politico, tra le revisioni costituzionali urgenti rientra con priorità la modifica dell'art. 138 della Costituzione italiana, al fine di *blindare* il procedimento di revisione costituzionale indebolito dalle riforme elettorali maggioritarie, considerando che quello che si sta consumando oggi è l'ultimo (in ordine di tempo) tentativo di allineare la Costituzione alla deriva presidenzialistica (o premieristica), ossia tendente alla c.d. *democrazia concentrata* innescata nel biennio 1991-1993: si potrebbe pensare a un rafforzamento dell'impatto deliberativo delle opposizioni parlamentari al procedimento di revisione costituzionale o a rendere obbligatorio il referendum costituzionale, come accade in Francia nella procedura aggravata *ordinaria* (si passi l'ossimoro) di revisione costituzionale di cui all'art. 89 della Costituzione della V Repubblica.

Sotto questo profilo, lo scenario comparatistico offre molti suggerimenti: oltre al referendum obbligatorio, una soluzione potrebbe essere offerta dal rafforzamento dei quorum speciali (quattro quinti) e dall'introduzione del referendum obbligatorio qualora la seconda deliberazione sia approvata a maggioranza assoluta: questo elemento di rafforzamento svolgerebbe una funzione integrativa della decisione parlamentare che non sia stata raggiunta con il concorso ampio delle minoranze, senza affidare all'alea della

⁵ Sempre attuali le riflessioni di G. Rivosecchi, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della "soluzione Alfonso Tesauro")*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Vol. II, Napoli, 2010, p. 1221 ss.

richiesta referendaria entro tre mesi l'attivazione di strumenti compensativi.

Per interrompere, invece, quella tendenza manifestatasi con le riforme *a colpi di maggioranza* si potrebbe guardare alla Costituzione belga: l'art. 195 della Cost. belga prevede che per essere oggetto di un procedimento di revisione le disposizioni costituzionali devono essere *ouvertes à révision* dalle camere legislative federali e dal Re; la dichiarazione di revisione comporta lo scioglimento automatico del Parlamento federale, attribuendo il potere di deliberare la revisione al nuovo Parlamento con un quorum partecipativo dei 2/3 dei membri e un *quorum* deliberativo di 2/3 dei presenti. Immaginando un rafforzamento dell'art. 138, l'ipotesi di scioglimento automatico del Parlamento promotore della revisione imporrebbe la ricerca di una amplissima condivisione *ex ante* tra le forze politiche idonea a superare lo scoglio della nuova elezione. Pertanto, il processo di verticalizzazione e concentrazione del potere cui tende la riforma sul premierato del Governo Meloni vulnera l'equilibrio tra i poteri, già messa in crisi dalle torsioni in atto (abuso della questione di fiducia e della decretazione d'urgenza) e si pone in linea di continuità con il disegno di svuotamento e di neutralizzazione del principio democratico perseguito dall'altra faccia della medaglia, la riforma dell'autonomia differenziata, che procede a grandi passi: come il regionalismo differenziato del ministro Calderoli istituzionalizza competitività e divari territoriali e mistifica l'eguaglianza dei diritti, riducendoli a standard economico-finanziari, così la delega ad un unico decisore politico svuota di significato la democrazia pluralistica e partecipativa riducendola ad una democrazia plebiscitaria, dominata dagli istinti più che dagli ideali.

Un sistema così indebolito, nel quale mancano i contrappesi istituzionali nazionali (primo fra tutti una delle due camere a rappresentanza territoriale, ipotesi che sembra essere tramontata a vantaggio di forme di collaborazione territoriale intergovernativa) che possano fungere da riduttori della conflittualità tra i territori, induce una fuga dal centro che si manifesta attraverso la marginalizzazione del Parlamento e la decisa flessione della forma di governo verso formule monocratiche, dando vita a un sistema policentrico in cui alla sintesi parlamentare si sostituisce un meccanismo di co-decisione tra esecutivi nazionale e regionali. Del resto, la preferenza per formule collaborative tra Stato e regioni attraverso il sistema delle conferenze, mostra la tendenza a privilegiare meccanismi di composizione dei conflitti interterritoriali affidati a organi composti dagli esecutivi, anziché al Parlamento. Si comprendono così i timori di chi intravede nelle riforme in atto l'aggiramento della Costituzione repubblicana mediante il superamento dei suoi

meccanismi di bilanciamento istituzionale e la marginalizzazione delle assemblee elettive, tanto nazionali quanto regionali.

Mai come oggi sarà necessario unire le forze in difesa della Costituzione repubblicana, che, qualora il processo riformatore andasse in porto, ne uscirà sfigurata.

Saremo presto chiamati a scendere in campo per preservare lo spirito dei nostri Padri e delle nostre Madri Costituenti, considerato che la maggioranza governativa non ha i numeri per approvare la riforma costituzionale, anzi brandisce il probabilissimo referendum come arma di legittimazione di massa. E il processo di degradazione della Costituzione ad arnese di propaganda politica si sta compiendo nel silenzio assordante della società civile, anestetizzata dai ludi mediatici, tra un *Grande fratello* e un *Ballando con le stelle*.

Attenzione però che terminati i *circenses* forse ci si avvedrà che il *panem* è finito da tempo, e allora sarà troppo tardi.

Non è un caso, che nel meeting di Rimini, il nostro Presidente della Repubblica abbia messo in guardia dai pregiudizi nei confronti della Costituzione del 1948, ricordando che nessuna generazione ha messo mai in discussione la Costituzione dei Padri costituenti americani, vigente da più di 200, anni e che le Costituzioni proprio nei momenti di crisi e di transizione politica adempiono alla più vera e originaria loro funzione, quella di argine al potere e di garanzia dei diritti, essendo state scritte per durare oltre le maggioranze del momento.

L'appuntamento referendario, pertanto, non può e non deve coglierci impreparati, se abbiamo a cuore le sorti della nostra democrazia costituzionale. Perché la Costituzione è *Res publica*, è di tutte e tutti noi!