

LA RIFORMA COSTITUZIONALE

Analisi critiche e argomenti per il NO

Roma, piazza Montecitorio 125, 15ottobre 2016

Elena Paciotti *Introduzione*

A che cosa serve una costituzione?

Ce lo ha insegnato l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: "Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione." La funzione primaria di una costituzione è dunque quella di limitare l'accentramento del potere politico (ieri del sovrano, oggi delle maggioranze politiche), di separare i poteri pubblici, e controllare quelli privati, per garantire i diritti fondamentali dei cittadini e delle minoranze.

Viene davvero mantenuta nell'attuale proposta di riforma costituzionale questa funzione essenziale, cosiddetta "contromaggioritaria"? Questa a me pare la domanda cruciale, cui spero il nostro dibattito fornirà risposte chiare.

In questa sede cercheremo infatti di offrire argomenti, ragioni, che riguardano il "merito" della riforma costituzionale, cioè i suoi specifici contenuti, che cosa concretamente dispone e quali effetti comporta la modifica di circa un terzo degli articoli della Costituzione, che ci viene chiesto di approvare sotto l'accattivante ma generico titolo del quesito referendario.

Per quanto mi spetta vorrei limitarmi a sgombrare il campo dalle tante questioni di cui pure si discute, che non riguardano il contenuto della complessa riforma. Troppo spesso ci accade di ascoltare, per esempio, e talvolta con toni da ultima spiaggia, che si tratta di una riforma discutibile o addirittura pessima¹, ma va ugualmente approvata per ragioni di stabilità politica, nei confronti dei mercati, delle banche, dell'Europa... La riforma servirebbe cioè per consolidare l'attuale affidabile equilibrio politico. Ma fino a quando? Al 2018 invece che al 2017? Nella speranza che l'attuale assetto venga confermato alle prossime elezioni? E se non lo fosse, se prevalessero domani una maggioranza e una politica di segno totalmente opposto?

¹ Un invito a votare la riforma costituzionale anche se "fa schifo" è venuto dal prof. Massimo Cacciari in una trasmissione televisiva "Otto e mezzo" di metà settembre.

E' vero che la Costituzione è materia politica, ma di quella grande politica che guarda al futuro, che pensa ai figli e ai nipoti; non può essere approvata o respinta in funzione del rafforzamento o della caduta di un governo. "Le riforme costituzionali sono più importanti di qualsiasi governo (cito da un appello per il No²). Durano di più. Se abborraciate senza visione, sono difficili da cambiare. Sono regole del gioco che influenzano tutti gli attori, generazioni di attori. Riforme costituzionali confuse e squilibratrici sono sempre l'anticamera di possibili distorsioni e stravolgimenti istituzionali".

Per analoghe ragioni non ha senso discutere se la riforma possa essere votata a condizione che venga modificata la legge elettorale vigente, perché, se è vero che una miscela rischiosa può essere rappresentata oggi dalla combinazione delle due attuali normative, costituzionale ed elettorale, è la Costituzione che deve garantire che la legge non arrivi mai a mettere a rischio l'equilibrio complessivo dei poteri e i diritti fondamentali, non viceversa, potendo la legge ordinaria essere nuovamente cambiata, magari in peggio rispetto all'attuale, da una qualsiasi futura maggioranza: è paradossale far dipendere l'accettabilità di un testo costituzionale da una mutevole disposizione di legge ordinaria.

Tanto meno interessa qui confrontarci con chi ci addita le "cattive compagnie" con le quali ci troveremmo a votare NO: come la libertà di pensiero è fatta per tutelare i pensieri cattivi, non quelli buoni, condivisi dai più, così i diritti, le libertà necessitano di tutela soprattutto per le minoranze e le opposizioni, sicché, se non voglio (e non devo volere) che prevalga senza limiti neppure il potere della mia parte, non posso che tentare di contenerlo a difesa di e insieme con quelli con i quali non condivido nulla, secondo la classica formula liberale

Più seri sono gli argomenti storico-politici. Si è sottolineato, dai fautori della riforma costituzionale, quanto siano cambiati i tempi rispetto all'epoca in cui fu approvata la Costituzione repubblicana, frutto³, "non solo di un compromesso tra orientamenti ideologico-culturali diversi...ma di un problema politico allora dominante: come porre limiti e freni all'azione dell'esecutivo nel caso - non improbabile - che le

² Appello per il No al referendum costituzionale di Gianfranco Pasquino "PER VOI CHE RAGIONATE E NON PLEBISCITATE"

³ Cfr. Michele Salvati, Corsera 30.5.2016

elezioni venissero vinte dal Partito comunista e dai suoi alleati”. Più esplicitamente⁴, si è affermato che “La Costituzione del '48 è costruita soprattutto sui pesi e sui contrappesi perché in quel contesto storico... dopo il fascismo e con la guerra fredda alle porte, si temeva che il Paese potesse degenerare verso forme di autoritarismo. Oggi quel contesto storico è lontano”.

Ma davvero i tempi nuovi, il nuovo regime economico neoliberale e globalizzato, la crisi dell'Unione europea e dei partiti politici tradizionali, giustificano che pretese esigenze di rapidità delle decisioni politiche arrivino a sacrificare - e fino a che punto? - le necessità di rappresentanza e di tutela delle minoranze e dei diritti fondamentali delle persone? Queste necessità hanno ispirato nel secondo dopoguerra, non solo in Italia, ma in tutti i Paesi europei che si sono liberati da regimi dittatoriali, l'adozione di costituzioni rigide, che consentissero alle maggioranze di decidere tutto ciò che era da loro decidibile (la politica del governo, le leggi ordinarie), ma non ciò che è posto a tutela di tutti (garantito dalle norme costituzionali, relativamente immodificabili, dalle istituzioni di garanzia, la Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, l'indipendenza della magistratura ecc.).

Ricordo che, quando si cominciò, del tutto legittimamente, a parlare di leggi elettorali maggioritarie, alcuni, ritengo saggiamente, suggerirono che, allora, si sarebbero dovute in primo luogo rafforzare le procedure previste dall'art.138 della Costituzione. Ma questa importante modifica non è mai stata fatta.

Ora, se si condivide la scelta di superare il bicameralismo paritario, e si vuole che una Camera destinata ad approvare le leggi ordinarie e la fiducia al governo sia espressione di una stabile maggioranza, chi decide su ciò che non è decidibile dalla maggioranza? Avrebbe potuto essere forse un “Senato delle garanzie” eletto con la proporzionale. O davvero è sufficiente, per esempio, come oggi si prevede, che per nominare il Presidente della Repubblica deliberino in seduta comune i 630 deputati che esprimono quella forte maggioranza capace di assicurare la stabilità di un governo di legislatura insieme con i 95 senatori a tempo parziale eletti dai Consigli regionali? Chi di loro rappresenta e garantisce le minoranze?

La democrazia precostituzionale ha consentito a Mussolini e a Hitler di arrivare al potere col voto popolare e trasformarne la natura con procedure legali, in assenza di contrappesi costituzionali. Oggi i tempi sono fortunatamente cambiati, ma sono davvero scomparsi per i prossimi anni e decenni i pericoli per la democrazia come l'abbiamo costruita, a garanzia di tutti, in tempi in cui possiamo vedere che cosa

⁴ Cfr. Ida Nicotra, Corsera 25.5.2016

succede non solo in Paesi vicini, come nella Turchia cui affidiamo i profughi che cercano rifugio da noi, ma nel cuore stesso dell'Europa, in Ungheria e in Polonia, e addirittura in tutto l'Occidente, dove si affermano sempre più forze populiste che proclamano apertamente odiose discriminazioni? “Gli spiriti maligni non sono stati banditi per sempre dall'Europa...Ad ogni generazione si pone di nuovo il compito di impedire il loro ritorno” ammoniva Helmut Kohl⁵.

Preoccupa constatare che è la terza volta in questo secolo che una maggioranza vota una propria riforma costituzionale per ragioni politiche contingenti, per consolidare il proprio assetto politico: è avvenuto nel 2001 e, nonostante l'ampia approvazione popolare, ora se ne constatano conseguenze negative (forse non dovute solo a quelle nuove regole, ma piuttosto alla incapacità di gestirle) e si tenta di superarle con un metodo analogo, parziale e approssimativo; è avvenuto nel 2006 e per fortuna quella riforma non è entrata in vigore; avviene di nuovo nel 2016. Una riforma, quest'ultima, che, oltre tutto, è stata approvata da una Camera eletta con una legge dichiarata incostituzionale perché non sufficientemente rappresentativa.

In nessuna di queste riforme ovviamente vi erano o vi sono solo cose negative, ma pesa l'assenza di una visione costituente complessiva, sì che aggiustamenti parziali, che appaiono migliorare alcuni aspetti, ne peggiorano altri in misura non calcolata e foriera di ulteriori rischi.

Dovremo qui discutere anche dei presupposti di queste riforme: è davvero il bicameralismo paritario la causa di pretese inaccettabili lentezze? Non sembrerebbe: basta ricordare la fulminea approvazione, nel 2012, della quarta riforma costituzionale di questo nuovo secolo: il discutibilissimo pareggio di bilancio inserito nell'art.81 della Costituzione, sempre con argomenti da ultima spiaggia; ma anche il cosiddetto “Porcellum”, approvato in due mesi; o le leggi “ad personam” della passata legislatura. Le norme approvate più rapidamente negli ultimi lustri non sembrano poi le migliori, mentre personalmente ricordo le riforme del primo centrosinistra: negli anni '70, in breve tempo, con leggi ordinarie il Paese divenne più civile, solidale e moderno; cambiò tutto, dal diritto del lavoro al diritto di famiglia, dalle Regioni alla sanità, senza cambiare una virgola della Costituzione. Leggi che quando sono state sottoposte a referendum ne sono uscite rafforzate. Sono la capacità e la volontà politica che possono produrre decisioni rapide ed efficaci, non servono ortopedie legislative, costituzionali o meno. E altrettanto vale per la stabilità politica (salvo abolire le elezioni!).

⁵ Discorso all'Assemblea Nazionale francese, 1993

Discutendo dei contenuti e delle caratteristiche di questa riforma, che ci sembra sbagliata, rischiosa e controproducente, ci rivolgiamo soprattutto a coloro che, viceversa, la ritengono giusta in sé, e siamo grati ai nostri gentilissimi discussants che obbietteranno le loro buone ragioni a conclusione di ciascuna sessione. Non pretendiamo infatti di possedere la verità, ma solo argomenti, ragioni e forti convinzioni, che affondano le radici nell'esperienza storica della quale coloro che, come me, hanno i capelli bianchi, conservano il ricordo; sperando che anche coloro i cui capelli non si sono ancora ingrigiti, ritrovino la memoria di passati errori e di passate tragedie, per non rischiare di doverle rivivere.

Democrazia maggioritaria o tirannia della maggioranza?

di Michelangelo Bovero

1. Verso l'autocrazia elettiva

Sostengo — non da ieri, da parecchio tempo — che negli ultimi decenni del XX secolo e nel primo scorcio del XXI, non solo in Italia ma quasi dovunque nel mondo, si è sviluppato ed è tuttora in corso un processo di degenerazione della democrazia costituzionale, grandiosa costruzione della cultura politica e giuridica del secondo dopoguerra.

Il processo degenerativo ha molti aspetti. Luigi Ferrajoli, che della democrazia costituzionale è il maggior teorico, ha più volte richiamato l'attenzione su quello che egli identifica e descrive come «processo deconstituente», su più livelli. Chi vi parla, guardando alla dimensione propriamente politica del fenomeno, ha provato a porre in evidenza le tendenze autocratizzanti. Il canale istituzionale principale entro cui scorrono queste tendenze — o meglio: il canale da esse scavato, attraverso il quale le tendenze autocratizzanti si fanno strada, avanzano e si affermano — è il mutamento nella forma di governo: mutamento di fatto, più o meno incisivo e profondo ma a costituzione invariata, com'è accaduto un po' dappertutto e forse soprattutto in Italia nell'ultimo ventennio; oppure (o anche) mutamento di diritto, mediante modificazioni del testo costituzionale, nonché di rilevanti leggi ordinarie, come la legge elettorale, che inducono a loro volta alterazioni nella forma di governo. È questo, a mio giudizio, il caso della riforma su cui siamo chiamati a pronunciarci con il prossimo referendum. La mia tesi è che questa riforma nel suo complesso, e in sinergia con la nuova legge elettorale, *adatta la forma* dell'ordinamento giuridico *alla sostanza* di quelle tendenze politiche, favorendo l'instaurazione di un regime di autocrazia elettiva.

Per poter illustrare questa tesi e provare ad argomentarla, ritengo indispensabile introdurre una serie di precisazioni stipulative sul significato delle principali formule linguistiche che userò: «forma di stato», «forma di governo», accanto alle quali aggiungo «forma di regime».

2. Il modello dello Stato rappresentativo

L'espressione «forma di stato» è piuttosto ambigua ed elastica, o almeno non mi pare si possa riscontrare nella letteratura un uso prevalente consolidato, con un profilo netto e preciso. In genere tendo a non impiegarla, per evitare malintesi e confusioni. Con questa formula viene indicata una molteplicità troppo vasta di caratteri che contribuiscono a modellare la configurazione complessiva di un ordinamento statale. Bobbio — dopo aver osservato che «gli elementi di cui si tiene conto per distinguere le forme di stato» sono alquanto eterogenei, e che per questo non solo le forme (cioè, i tipi) di stato ma le stesse tipologie (cioè, le classificazioni) delle forme di stato sono tanto varie e mutevoli da rendere difficile e sempre controversa la loro trattazione — propone, per mettere «un po' d'ordine nella materia», di considerare «due criteri principali»: in base al primo, che chiama semplicemente «storico», si distinguono in sequenza le forme dello stato feudale, dello stato di ceti, dello stato assoluto e dello stato rappresentativo; in base al secondo criterio, «relativo alla maggiore o minore espansione dello stato nei riguardi della società», si distinguono per un verso lo stato confessionale e lo stato laico, per l'altro verso lo stato minimo, liberal-liberista, e lo stato massimo, sociale o assistenziale.

Questo quadro concettuale mi è sempre parso difettoso, lacunoso e poco ordinato (poco «bobbiano»); in particolare la prima classificazione, quella detta «storica», sembra insoddisfacente da punto di vista teorico, per più di una ragione. Tuttavia, proprio la prospettiva storica consente a Bobbio di costruire (questa volta, da par suo) la figura dello stato rappresentativo, risultante dai differenti processi, evolutivi o rivoluzionari, che in luoghi tempi e modi diversi hanno condotto al superamento della rappresentanza cetuale e alla sua trasformazione in, o sostituzione con, la rappresentanza politica. Si delinea così il profilo di un modello di convivenza in cui i singoli membri della collettività, i cittadini come individui, mediante l'esercizio dei diritti politici di elettorato attivo e passivo concorrono a determinare la volontà pubblica; e per altro verso — bisogna aggiungere — il potere di esprimere, di eseguire e di applicare la volontà pubblica viene suddiviso e articolato in una pluralità di organi distinti e separati. La forma di stato rappresentativo (aggiungo: a poteri divisi), «quale si è venuto formando in Europa negli ultimi tre secoli è ancora oggi — osserva Bobbio — il *modello ideale* delle costituzioni scritte che si sono venute affermando in questi ultimi decenni, anche là dove di fatto sono sospese o male applicate».

3. *Forma di regime e forma di governo*

Questo *modello* sopporta molte possibili declinazioni, che dipendono principalmente da due classi di variabili: nel mio dizionario, la «forma di regime» e la «forma di governo». In molti contesti del linguaggio corrente, e spesso anche da parte di chi si esprime nei linguaggi specialistici della teoria del diritto e della teoria politica, i due termini «regime» e «governo» vengono usati scambievolmente, come nelle formule «regime democratico, o non democratico» e «governo democratico, o non democratico». Ritengo sia opportuno attribuire a ciascuno di questi termini, «regime» e «governo», e alle corrispondenti espressioni «forma di regime» e «forma di governo», un significato stipulativo specializzato, in modo da poter distinguere e mantenere analiticamente separati due aspetti differenti, pur se contigui, degli ordinamenti politici.

Chiamo «regimi» quelle configurazioni tra loro alternative del rapporto di potere politico, ossia del rapporto tra governanti e governati, i cui caratteri essenziali sono definiti dalle regole che disciplinano la titolarità e l'esercizio dei diritti politici, intesi i diritti politici come quei (quella classe di) diritti fondamentali che riguardano appunto la partecipazione degli individui al potere politico, cioè alla formazione delle decisioni collettive. Sono le norme di competenza e di procedura che Bobbio ha chiamato «regole del gioco» e che, nel suo linguaggio semplificante, stabiliscono il *chi* e il *come* delle decisioni collettive: quali e quanti soggetti abbiano il diritto-potere di aver parte nel processo decisionale politico, ovvero chi sia titolare dello *ius activae civitatis* e in base a quale criterio di attribuzione dello status di cittadino; e in che modo la partecipazione dei cittadini a questo processo debba svolgersi, ad esempio in base a quale sistema elettorale. Seguendo la lezione di Kelsen e di Bobbio, i tipi di (quelli che io chiamo) regimi — tipi ideali nel senso weberiano — sono due e soltanto due, autocrazia e democrazia, ciascuno dei quali include numerose specie e sottospecie.

Chiamo «forme di governo» (dove il termine governo ha ovviamente il senso lato di *gubernaculum* e non quello tecnico di «esecutivo») le diverse varianti possibili dell'architettura istituzionale, della *taxis ton archon*, in uno stato rappresentativo a poteri divisi, ciascuna delle quali caratterizzata da uno specifico complesso di rapporti tra gli organi dotati di funzioni propriamente politiche, concernenti l'assunzione delle decisioni collettive: principalmente, il parlamento e il governo (questa volta nel senso tecnico di *cabinet*). Le classificazioni delle forme di governo sono molte e più o meno complicate; le classi principali che compaiono nella maggioranza di esse sono il

parlamentarismo e il presidenzialismo. Sottolineo: la distinzione tra forma di governo parlamentare, presidenziale ecc. è altra dalla distinzione tra autocrazia e democrazia, è fondata su un criterio diverso e riguarda una dimensione diversa dell'ordinamento politico. Il punto è: al di là della distinzione analitica, vi sono relazioni tra le due dimensioni? La forma di governo può influire sulla forma di regime? Questo è il nostro problema.

Michel Troper ha recentemente (ri-)costruito una distinzione simile a quella da me proposta, ma a termini invertiti: «I costituzionalisti francesi distinguono le forme di governo dai regimi politici. Le forme di governo sono definite in base a vari criteri, che danno luogo a classificazioni molteplici, sia considerando la natura del titolare della sovranità (nelle classificazioni antiche: monarchia – aristocrazia – democrazia, oppure, secondo Montesquieu, dispotismo – monarchia – repubblica; nelle classificazioni più moderne: autonomia – eteronomia o autocrazia – democrazia); sia guardando al modo in cui il potere è esercitato (governo autoritario – governo liberale). I regimi politici, d'altra parte, sono definiti in riferimento a una classificazione secondaria, interna alla classe delle forme di governo democratico: le democrazie si dividono in dirette e rappresentative. I regimi politici sono allora le differenti varietà della democrazia rappresentativa, a seconda del modo in cui è disciplinata la separazione dei poteri: regime assembleare, regime parlamentare, regime presidenziale, regime semi-presidenziale, eccetera».

Mi piacerebbe poter adottare questo modello (linguistico) francese, che ritengo più pertinente, per ragioni storico-filologiche, nel modo di accoppiare le espressioni alle definizioni, cioè di nominare le due classi di variabili; ma una scelta come questa contrasterebbe vanamente con l'uso ormai consolidato, in italiano e non solo, di indicare come forme di governo il parlamentarismo, il presidenzialismo eccetera. Troper aggiunge un'osservazione: «Sembra che in italiano le due espressioni [forma di governo e forma di regime, o regime politico] siano sinonime»; e sottintende che la mancata distinzione potrebbe, almeno in qualche caso, produrre confusioni e difficoltà nell'analisi dei problemi reali. Credo sia proprio questo il nostro caso. Ma difficoltà analoghe, a mio avviso, provoca anche la caratterizzazione, adottata da Troper, delle differenti articolazioni della divisione dei poteri — cioè dei «regimi politici», secondo l'uso francese, o delle «forme di governo», secondo l'uso italiano — come varianti istituzionali *interne* alla democrazia rappresentativa. Propongo un paradigma teorico diverso, articolato in due momenti: il primo riguarda il rapporto tra forma di stato e forma di regime, il secondo concerne il rapporto tra forma di regime e forma di governo.

4. *Stato, regime, governo: relazioni variabili*

Suggerisco, in primo luogo, di considerare forma di stato e forma di regime, nei significati sopra definiti e nelle alternative indicate (stato rappresentativo o non rappresentativo, regime democratico o autocratico), come variabili reciprocamente indipendenti: uno stato rappresentativo può avere differenti regimi, può essere retto a regime democratico ma anche non democratico, com'è ad esempio il caso dei cosiddetti stati liberali dell'Ottocento, che erano per l'appunto rappresentativi ma non democratici; per converso, e analogamente, democratico può essere il regime di uno stato rappresentativo ma anche di uno stato non rappresentativo, com'è ad esempio il caso della democrazia diretta degli antichi, secondo il suo modello idealizzato. Allo stesso modo, autocratico può essere il regime non solo di uno stato non rappresentativo ma anche di uno stato rappresentativo, ad esempio là dove la (composizione dell'organo di) rappresentanza politica scaturisca da un suffragio censitario ristretto. L'oligarchia è una delle specie dell'autocrazia, e può essere il regime di uno stato rappresentativo; ma lo è anche (una specie dell'autocrazia) quella che

io chiamo *pleonocrazia*: con questo termine, di mio conio, indico una sorta di oligarchia maggioritaria, ovvero, per quanto possa suonare ossimorico, un'oligarchia non «dei pochi» ma «dei più», che è quella che si instaura quando il processo politico, a partire dal momento elettorale, viene congegnato in modo da attribuire *tutto* il potere, indiscusso e irrevocabile (fino alle successive elezioni), a *una parte* del popolo, ancorché questa sia la «parte maggiore». Intendo così suggerire un'idea affine a quella evocata dall'espressione tocquevilliana di «tirannia della maggioranza». Questa specie dell'autocrazia — il regime pleonocratico è tale in quanto instaura un flusso discendente del potere sulle minoranze, una forma di oppressione che può anche essere una servitù volontaria, qualora tutti abbiano accettato di giocare a questo cattivo gioco, non democratico: «chi vince piglia tutto» — si fonda sull'istituto delle elezioni a suffragio universale: ne consegue che il suffragio universale non è una condizione sufficiente di democraticità. E i caratteri che identificano questo regime, la pleonocrazia, la «crazia» della maggioranza, come un regime autocratico si rivelano in modo ancor più sfrontato — si potrebbe dire: come una tirannia non più soltanto *quoad exercitium* ma anche *ex defectu tituli* — quando si tratti di una maggioranza «finta»: maggioranza del paese legale ma non del paese reale, frutto di tecniche alchimistiche in grado di transustanziare una minoranza di voti elettorali nella maggioranza assoluta (o più che assoluta) dei seggi parlamentari.

In secondo luogo, invito a considerare che non ogni forma di governo, ossia non ogni articolazione e distribuzione delle funzioni propriamente politiche in uno stato rappresentativo a poteri divisi, è compatibile con il tipo di regime democratico. Se si vuol mantenere un regime democratico, il disegno delle istituzioni, l'architettura dei pubblici poteri, e specificamente il complesso dei rapporti tra l'organo della rappresentanza, il parlamento, e l'organo (cosiddetto) esecutivo, il governo-*cabinet*, dev'essere idoneo a canalizzare il processo decisionale politico in modo da favorire l'autodeterminazione collettiva di una *universitas* di soggetti liberi ed eguali (è la mia definizione minima di democrazia): favorire, non imbrigliare, non ostacolare o deviare o bloccare o travolgere o addirittura capovolgere il flusso ascendente del potere, secondo l'immagine kelseniana della democrazia, contrapposta a quella dell'autocrazia dove le decisioni politiche piovono dall'alto sulle teste dei consociati. Questo è il parametro per giudicare dei gradi di compatibilità delle forme di governo con il regime democratico. Tutti ricordano il giudizio di Kelsen: la repubblica presidenziale è una democrazia in cui «l'elemento autocratico è relativamente forte». Ebbene, le forme di parlamentarismo presidenzializzato, o di «premierismo sparlamentarizzato», ovvero di una sorta di governo di gabinetto con parlamento depotenziato, subordinato, esautorato, corrono il rischio di essere peggiori: di capovolgere la democrazia in autocrazia.

Muovendomi entro l'orizzonte di questo paradigma concettuale, svolgerò alcune considerazioni analitiche non tanto sulla lettera della riforma — compito che lascio doverosamente ai giuristi — quanto sul suo spirito, sul progetto politico (in senso lato) che la anima, sul modello di convivenza cui si ispira. Per questo richiamerò l'attenzione sia sulla legge elettorale, che nel mio paradigma teorico concerne più direttamente la dimensione della forma di regime, sia sulla forma di governo. Comincio da quest'ultima.

5. Capovolgimento dei rapporti tra parlamento e governo

La natura di una forma di governo è definita dalle norme — o meglio: dal grado di effettività delle norme della costituzione formale — che regolano l'attribuzione e distribuzione delle funzioni politiche a diversi organi istituzionali e disciplinano l'intreccio dei poteri reciproci di questi organi;

ma è modellata anche, e forse ancor più, dai comportamenti reali degli organi e dai modi di funzionamento concreto dei loro rapporti, sul piano della costituzione «vivente» (o materiale). È un fatto generalmente riconosciuto che negli ultimi tre o quattro decenni tutti o quasi gli stati rappresentativi retti da regimi che continuiamo a chiamare democratici hanno conosciuto, sia pure con modi tempi e ritmi diversi, uno scivolamento del baricentro del potere politico, il potere di decisione collettiva, dalle assemblee rappresentative ai vertici degli esecutivi, determinando — spesso o per lo più a costituzioni formali invariate — una supremazia dei governi (*cabinet*) sui parlamenti. I veri sovrani, oggi, sono gli esecutivi, se proprio dobbiamo seguire l'uso ormai invalso di designare con questo termine i poteri *decisivi* in ogni ambito e ad ogni livello; un uso distorto e ingannevole, giacché in senso proprio dovrebbe essere chiamato «esecutivo» un potere subordinato, cui spetti per l'appunto il compito di «(e-)seguire» e tradurre in atto le direttive e le decisioni di un potere superiore: nel lessico che abbiamo ereditato da Montesquieu, del potere legislativo, affidato all'organo della rappresentanza politica.

In Italia, abbiamo assistito alla progressiva deformazione del parlamentarismo quasi puro istituito dalla Costituzione del '48, fino al capovolgimento dei rapporti tra governo e parlamento. Quel che mi preme osservare è che questo capovolgimento, plasmato col tempo le prassi istituzionali correnti, non viene più percepito come tale, bensì come un assetto regolare e legittimo, una situazione normale. Un giovane collega mi ha raccontato che uno studente all'esame di diritto costituzionale, invitato ad illustrare il significato del voto di fiducia, ha risposto: «è l'atto con il quale il parlamento giura fedeltà al governo». Nelle ultime stagioni politiche — compresa quella in corso, nonostante la vistosità del ricambio ai vertici delle istituzioni —, con l'abuso del ricorso al voto di fiducia, alla decretazione d'urgenza, nonché alla legislazione delegata, e con l'invenzione di sempre nuovi marchingegni che stravolgono la dialettica parlamentare, siamo giunti molto vicino ad una situazione assimilabile all'esercizio del potere politico per decreto governativo. Ha scritto di recente Luigi Ferrajoli: «Già oggi, tra decreti-legge, leggi delegate e leggi di iniziativa governativa, circa il 90% della produzione legislativa è di fonte governativa». A questo punto, ci si potrebbe chiedere: e allora, la legge di revisione costituzionale? Che cosa aggiunge, o che cosa toglie, che cosa modifica? A che cosa serve? Ancora Ferrajoli: «La cosiddetta revisione equivale alla costituzionalizzazione e al perfezionamento di questo processo di verticalizzazione e concentrazione dei poteri nell'esecutivo, al quale essa assegna corsie privilegiate e tempi abbreviati — l'approvazione entro settanta giorni — per i disegni di legge “indicati come essenziali per l'attuazione del programma di governo”». Ebbene: se il referendum del 4 dicembre confermerà in vigore la legge di revisione costituzionale Renzi-Boschi (sedicente revisione, in realtà instaurazione costituzionale), forse il governo non avrà più bisogno di *abusare* di certe norme: forse gli sarà sufficiente *usare* i canali predisposti per l'attuazione dell'indirizzo politico definito nel suo programma e sostenuto dalla *sua* maggioranza — «sua» anche nel senso che, grazie all'investitura elettorale del «capo» (articolo 2, comma 8 della legge elettorale detta *italicum*), ne dispone.

6. Tentativi di riforma falliti, mutamenti di fatto riusciti, ideologia maggioritaria

Non pochi studiosi si sono esercitati nel ricostruire la storia dei tentativi di riforma costituzionale in Italia. Credo che la ricostruzione di questi tentativi falliti risulti più utile e illuminante quando è condotta in parallelo e intersecata con quella dei mutamenti di fatto via via concretamente intervenuti nella struttura e nella dinamica dei rapporti tra le istituzioni, specificamente tra parlamento, governo e capo dello stato, ossia nella costituzione materiale della forma di governo, e con quella delle trasformazioni del sistema politico-partitico; ma anche con la

storia delle molteplici e successive elaborazioni teoriche, dottrinali (o ideologiche), da parte della cultura giuridica e politica, di progetti che solo in parte coincidono con le proposte avanzate dalle varie commissioni per le riforme istituzionali. In questo modo, ricostruendo questa triplice storia, si possono rintracciare e riesaminare col senno di poi le vie tortuose attraverso le quali si è sviluppata l'ostilità — più o meno netta oppure sfumata, ma con l'andare del tempo certamente sempre più ampia e diffusa — verso la sinergia tra la forma parlamentare e il sistema elettorale proporzionale; è cresciuta la convinzione che siano da imputare a quella sinergia la debolezza, l'instabilità e l'inefficienza dei governi; è maturata l'idea di svincolare dalla volontà del parlamento la formazione del governo e di attribuirla invece al corpo elettorale, prima accoppiando all'elezione dei parlamentari l'indicazione del capo dell'esecutivo, poi escogitando un modo per garantire al governo e al suo capo una maggioranza parlamentare. E se questa non corrisponde ad una maggioranza di voti elettorali, tanto peggio per la rappresentatività dell'organo rappresentativo. Tanto peggio per l'eguaglianza politica dei cittadini, che può e deve essere sacrificata alla «governabilità».

Anche la genesi dell'idea di governabilità merita una ricostruzione e un'analisi teorica. Nei primi anni Ottanta, Bobbio invitava a distinguere tre figure dell'*in-governabilità* (in negativo). La prima corrisponde alla situazione di conflitto antagonista e insuperabile tra una pluralità di gruppi e di forze anche armate: uno stato di natura reale, di cui Bobbio allora indicava come esempio il Libano; oggi potremmo indicare la Siria. La seconda figura è quella che viene delineata nel contributo di Huntington al famoso rapporto sulla governabilità delle democrazie, scritto nel 1975 insieme a Crozier e Watanuki: consiste nella difficoltà estrema di conciliare le contrastanti domande, gli *input*, che il corpo sociale rivolge al sistema politico, e nella conseguente crisi del sistema che non riesce a rispondere con *output* coerenti e soddisfacenti. La terza figura, Bobbio la chiamava «ingovernabilità all'italiana», e consiste nella cronica difficoltà di formare coalizioni e governi stabili ed efficienti, e nella conseguente «crisi permanente». Ma Bobbio non ne attribuiva la responsabilità alla costituzione: specificamente, né al parlamentarismo, né al proporzionalismo, che egli ha sempre difeso. Pochi anni prima aveva scritto un articolo intitolato *La costituzione non ha colpa*. Diceva che le costituzioni, le regole del gioco, non possono nulla se il gioco è condotto da cattivi giocatori (tutti, anche i cittadini). E invece è prevalso largamente nella classe politica l'atteggiamento opposto, appunto quello di dare la colpa alla costituzione. Così, per un verso, ha preso corpo di fatto un'architettura istituzionale non conforme alla costituzione, in cui l'esecutivo si è via via affermato come il supremo potere legiferante, baricentro di un tipo di regime fondato su un'ideologia maggioritaria; e per l'altro verso si è continuato ripetutamente a reclamare per questo corpo, anche da parte dei sommi vertici delle istituzioni, un nuovo vestito costituzionale.

7. *Democrazia maggioritaria o autocrazia elettiva?*

L'idea politica, il modello di convivenza che è venuto così a delinarsi si pone in continuità con una variegata corrente di pensiero e di elaborazioni dottrinali che trae origine dalle teorie cosiddette realistiche della democrazia affermatesi nel Novecento in contrasto con la corrente kelseniana (e bobbiana): basti menzionare Schumpeter e Duverger. Da quella sorgente principale sono scaturite in Italia la nozione e la teoria della «democrazia immediata», formulate da Serio Galeotti nell'ambito del «gruppo di Milano» coordinato da Gianfranco Miglio, e la nozione e teoria della «democrazia maggioritaria», il cui principale autore da noi è Gianfranco Pasquino. La formula in realtà è ricavata da un fortunato lavoro di Arend Lijphart; ma la nozione stessa è stata alquanto rielaborata e precisata. Provo ad offrire una ricostruzione sintetica, spero non deformante, dei capisaldi di questa

teoria. In una «democrazia maggioritaria», secondo i suoi sostenitori, le elezioni politiche hanno la funzione prima ed essenziale di designare il governo, conferiscono ad un soggetto collettivo, partito o coalizione, e ad un soggetto individuale, il suo «capo», un mandato a governare, e insediano un governo di legislatura. Un governo di legislatura, insediato dagli elettori, richiede — dicono sempre i teorici di questa forma — un sistema elettorale (con effetto) maggioritario; anzi richiede un sistema di ballottaggio con inevitabile personalizzazione del confronto politico. Sono ovviamente necessari — aggiungono — controlli e contrappesi, ma un premier eletto direttamente dal popolo deve poter contare su una maggioranza parlamentare solida e disciplinata (e questa è impossibile che scaturisca da un sistema proporzionale, sottolineano) e non può essere sostituito dai parlamentari; anzi, sono i parlamentari che eventualmente debbono cadere con lui: *simul stabunt, simul cadent*. Non è chi non veda trasparire qui i caratteri identificanti del sistema in vigore nelle nostre regioni. Ma non vorrei dare a qualcuno suggerimenti ulteriormente peggiorativi...

Un simile modello di organizzazione della convivenza politica, o una qualche sua variante, viene da tempo presentato dai suoi sostenitori come una specie matura e particolarmente raccomandabile del regime democratico. Questa visione teorica è frutto di una interpretazione (per me) non condivisibile della nozione di democrazia dei moderni, visione che si fonda su due idee elementari, assunte come assiomi: la democrazia si risolve in ultima istanza nel potere della maggioranza; il suffragio universale è il contrassegno inequivocabile della democrazia dei moderni, e legittima come democratico ogni suo esito. Si tratta a mio giudizio di idee semplificate e controvertibili: da un lato, il principio di maggioranza non è la regola regina della democrazia (né degli antichi, né dei moderni), e la «crazia» della maggioranza può essere tirannica, cioè antidemocratica; dall'altro lato, anche un'autocrazia può essere elettiva. Ho argomentato analiticamente queste affermazioni altrove. Qui mi limito in estrema brevità a formulare le seguenti tesi, contro l'idea stessa di democrazia maggioritaria e la declinazione di essa che si può rintracciare nella concezione che ispira la riforma del testo costituzionale e della legge elettorale. In primo luogo, l'investitura elettorale di un «capo», di una «guida» della nazione (in latino: *dux*), non è democratica in alcun senso plausibile: nell'atto stesso con cui legittima «dal basso» il vertice dell'esecutivo, dotato di poteri preponderanti su ogni altro organo, inverte il flusso ascendente del potere, capovolge la democrazia. Si potrebbe parafrasare Rousseau, adattando e correggendo una sua celebre affermazione (per renderla condivisibile, mentre nella formulazione originaria non lo è): gli italiani credono di essere liberi, ossia di compiere un atto di autodeterminazione, quando votano per designare il primo ministro; un istante dopo ne diventano sudditi, ne subiscono il potere, soprattutto quanti (le minoranze) non avendo votato per il candidato vincente non avranno alcun potere di far pesare il proprio orientamento intorno ai problemi pubblici nel processo decisionale politico. In secondo luogo, là dove un governo-*cabinet* impera sul parlamento, essendo stato dotato *ex lege* di una maggioranza prefabbricata, e la maggioranza parlamentare impera sulle minoranze, avendo il potere di decidere da sé (appunto, a maggioranza) anche su quasi tutte le materie che coinvolgono le garanzie, le tutele e i diritti delle minoranze, siamo in presenza di una tirannia della maggioranza, di un potenziale esercizio tirannico del potere dei più, nel mio lessico di una pleonocrazia, che è una specie dell'autocrazia: qui la maggioranza, come diceva Edoardo Ruffini, diventa il lupo della favola. In terzo luogo, là dove la maggioranza parlamentare che sostiene il governo, o meglio, di cui il governo *dispone*, sia una maggioranza fittizia, artefatta, creata da un marchingegno elettorale che ha transustanziato una minoranza di voti elettorali in una maggioranza più che assoluta di seggi parlamentari, la maggioranza diventa — l'ho già accennato — un *tyrannus* non solo *quoad exercitium* ma anche *ex defectu tituli*: come diceva Kelsen, abbiamo in realtà la

dominazione di una minoranza sulla maggioranza, un'oligarchia a cui la legittimazione elettorale conferisce una apparenza di democraticità. Dico drasticamente: il premio di maggioranza come tale — peggio se è un premio alla maggior minoranza, o anche alla minoranza preferita in un ballottaggio — è incompatibile con la *definizione minima* della nozione di democrazia. La democrazia, come autodeterminazione collettiva di individui eguali nel diritto-potere di aver parte nel processo decisionale politico, esige che ogni orientamento politico, purché abbia raggiunto una soglia minima di consensi, abbia la possibilità di contare, di farsi sentire, di pesare nella deliberazione parlamentare nella misura corrispondente al suo peso nell'elettorato. Altrimenti il parlamento, l'organo della rappresentanza politica, non è in realtà rappresentativo. E una democrazia rappresentativa, se non è rappresentativa, non è democrazia.

Due corollari. Non si dica che la transustanziazione di minoranze in maggioranze avviene in tutti gli stati rappresentativi che adottano sistemi elettorali (con effetti) maggioritari, che questi stati sono la maggioranza, e che i loro regimi sono da tutti riconosciuti come democratici. L'argomento per cui «il tale istituto o il tale fenomeno si riscontra in Inghilterra o in Francia o negli Stati Uniti, dunque non è in contrasto con la democrazia» è logicamente fallace, anzi è fondato su un pregiudizio. Dei regimi reali (non dei modelli ideali, degli idealtipi) si può dire che siano più o meno democratici, più o meno autocratici; ma se il regime è fondato su un sistema elettorale che comprende il premio di maggioranza, la democrazia è scesa sotto la soglia della sufficienza.

E non si dica che al parlamento sul governo, e alle minoranze sulla maggioranza, resta comunque la funzione di controllo: una funzione essenziale e «democratizzante». Che cosa significa che la minoranza controlla la maggioranza, o che il parlamento controlla il governo, se il governo e la *sua* maggioranza hanno il potere di imporre ogni sorta di decisioni, anche le più assurde o sfacciatamente inique, come già dimostra *ad abundantiam* la storia italiana dell'ultimo ventennio?

8. *Chi vota come e perché*

Concludo. Hanno ragione quanti sottolineano e insistono che questa riforma nella sua sostanza, nel suo spirito, è stata lungamente attesa da molti, in vari modi prefigurata e preparata, a più riprese tentata e ritentata elaborando e promuovendo di volta in volta tanti progetti, specificamente diversi ma a ben vedere congeneri, perché convergenti verso un unico scopo, più o meno ben definito o bene interpretato: quello di instaurare una democrazia decidente, efficiente, stabile, governabile, e chi ha più aggettivi più ne metta. Per questo, costoro invitano a votare Sì. Sfortunatamente per essi, hanno anche ragione, a mio giudizio, quanti osservano che il testo della riforma è talmente mal scritto, il suo disegno complessivo è talmente mal congegnato, da rendere improbabile se non impossibile il conseguimento di quello scopo. E per questo invitano a votare No.

Chi vi parla si riconosce in un terzo gruppo di persone, che invitano a votare No perché non condividono lo scopo. Anzi: rifiutano l'idea politica che ispira la riforma, avversano il progetto di società che essa persegue, l'architettura della convivenza che vuol costruire; deplorano i metodi adottati per condurla a compimento; additano le storture dei singoli elementi principali, dei pilastri portanti; mostrano la natura e i rischi della strategia complessiva e degli esiti che essa produce: la strategia di alterare la forma di governo in senso anti-parlamentare, anche attraverso una nuova legge elettorale sproporzionale e anti-rappresentativa, per instaurare una nuova forma di regime. Un regime che vorrebbe essere una specie pregiata del genere democrazia: la cosiddetta democrazia maggioritaria. E che invece io ritengo debba essere riconosciuto come una forma di autocrazia elettiva, travestita di apparenze democratiche.

La rappresentanza senatoriale nella legge Renzi-Boschi

Francesco Pallante

(Professore associato di Diritto costituzionale – Università di Torino)

1. (*Rappresentanza politica*) – Rappresentare può avere un duplice significato: (1) riprodurre determinate proprietà esistenziali di qualcuno; (2) agire al posto di qualcuno.

Nel primo caso, il rappresentante è colui che possiede caratteristiche che rispecchiano o evocano quelle del rappresentato: si potrebbe parlare di «situazione rappresentativa».

Nel secondo caso, il rappresentante è colui che agisce secondo determinati canoni di comportamento in riferimento a questioni che concernono il rappresentato: si potrebbe parlare di «azione rappresentativa».

Mortati distingue nettamente le due ipotesi, definendole, rispettivamente, «rappresentatività» e «rappresentanza», e fa l'esempio della Camera dei fasci e delle corporazioni, che – a suo dire – aveva la qualità della rappresentatività ma non quella della rappresentanza.

È comune riconoscere l'origine privatistica dell'istituto: in quest'ambito, il rappresentante è colui che si pone e agisce nei confronti di un terzo in nome e per conto del rappresentato, sicché si può dire che il suo compito assorbe entrambi i significati ricordati all'inizio: rendere presente il rappresentato in realtà assente (situazione rappresentativa) e agire come se fosse il rappresentante stesso a farlo (azione rappresentativa).

In ambito pubblico, la rappresentanza assume soprattutto significato nella veste di rappresentanza politica (l'altra ipotesi rilevante è quella della rappresentanza organica). La rappresentanza pubblicistica è sempre collettiva, ma si distingue a seconda che la collettività degli interessi rappresentati sia particolare (rappresentanza degli interessi: cetuale, corporativa, territoriale) o generale (nazionale). All'ideale rappresentativo si contrappone teoricamente l'ideale democratico, che vorrebbe annullare la distanza tra governati e governanti nelle forme della democrazia diretta o, laddove impossibile, indiretta tramite delegati o commissari vincolati dall'imperatività del mandato (oggi si direbbe «portavoce»). Nella sua purezza (Rousseau), la democrazia implica l'identità tra governanti e governati; nella sua purezza (Montesquieu), la rappresentanza, senza vincolo di mandato, implica la diversità tra i governanti (i rappresentanti) e i governati (i rappresentati). La democrazia rappresentativa è la soluzione di compromesso: attraverso le elezioni, stabilisce una corrispondenza d'intenti tra rappresentanti e rappresentati, facendo corrispondere la volontà dei primi a quella dei secondi pur senza dover ricorrere al mandato vincolato (Zagrebelsky). Per usare le categorie di Mortati: la democrazia è rappresentativa, o la rappresentanza è democratica, quando i rappresentanti sono rappresentativi dei rappresentati.

Quanto sin qui detto testimonia che il tema della rappresentanza politica non ha a che fare necessariamente con la democrazia. La rappresentanza politica può anche non essere democratica, com'è, emblematicamente, nel caso del sovrano che si proclama rappresentante di dio in terra (rappresentatività) e, in quanto tale, pretende di agire in nome suo (rappresentanza). Lo stesso si può dire sostituendo a dio la natura, la ragione, la tradizione, la nazione (Dogliani).

Con il che, emerge chiaramente la vera posta del discorso sulla rappresentanza: quella dell'unità politica dello Stato, che, pur non esistendo nella realtà (tutti gli Stati sono attraversati da fratture più o meno profonde), deve essere data per esistente, pena la dissoluzione dello Stato stesso (Hobbes). Dio, la natura, la ragione, la tradizione, la nazione (se la rappresentanza opera in senso discendente); oppure il popolo (se la rappresentanza opera

in senso ascendente o democratico): sono tutte finzioni di per sé non suscettibili di esperienza diretta, che la rap-*present*-anza rende – appunto – presenti.

Dopodiché, è chiaro che la direzione – ascesa o discesa – del moto rappresentativo non è indifferente: la democraticità della rappresentanza implica, infatti, una maggiore maturità politica del rappresentato, perché, operando attraverso forze politiche contrapposte, ne rende evidenti le fratture. Ciascun partito è portatore degli interessi (ideali o materiali) parziali dei propri elettori: è «parte», con la conseguenza che il pluralismo partitico si fa testimone delle divisioni sociali. Tuttavia, è anche vero che ciascun partito, pur a partire dal proprio radicamento sociale parziale, è chiamato a immaginare un progetto complessivo di società: un progetto capace, cioè, di proporsi a tutti i cittadini (al popolo) come un ideale sociale desiderabile. C'è un'ambiguità nel ruolo dei partiti, che Mortati scioglie attraverso la definizione di «parte totale». La circostanza che i partiti siedano tutti assieme nell'aula parlamentare, pur divisi per gruppi, unitamente al fatto che ciascun deputato è investito della rappresentanza dell'intera nazione, pur appartenendo a uno dei gruppi, rende simbolicamente evidente questa complessità.

Concludendo sul punto: in tutti i casi, quel che i rappresentanti/governanti realizzano e, realizzandola, rendono presente al cospetto dei rappresentati/governati è l'unità politica degli stessi rappresentati, comunque la si voglia contingentemente chiamare (Dogliani).

1.1. (*Rappresentanza territoriale*) – Come si colloca in questo quadro la rappresentanza territoriale? Alla luce di quanto detto, rappresentare il territorio implica un contesto politico in cui il territorio stesso assuma una rilevante soggettività, tale da farne un fattore di unità politica dello Stato.

È quanto accade nei contesti federali, laddove gli Stati federati non solo sono entità storicamente preesistenti alla Federazione, ma sono gli artefici stessi della Federazione in virtù della loro – attenzione – *unione*. I territori, prima separati, sono, con scelta sommamente politica, i fautori dell'unità: è quindi inevitabile che il territorio ora unito si ritrovi rappresentato nelle istituzioni federali (normalmente la Camera alta). È persino inutile ricordare gli emblematici casi della Germania e degli Stati Uniti d'America.

La rappresentanza territoriale resta quindi una forma di rappresentanza politica (Luciani), perché contribuisce anch'essa a realizzare l'unità politica dello Stato. Ciò che la connota peculiarmente è il contesto in cui opera: vale a dire un contesto nel quale l'elemento territoriale dello Stato dimostra una tale rilevanza da non poter essere “assorbito” nelle più “tradizionali” forme di rappresentanza politica.

In definitiva, si potrebbe dire che in uno Stato federale operano due canali di rappresentanza politica: uno non territoriale (oggi democratico), l'altro territoriale.

Uno schema del genere è configurabile in Italia? Davvero si può sostenere che il nostro territorio ha una propria insopprimibile soggettività politica? Così è in Germania, per risalentissima tradizione storica¹. Da noi forse una qualche profondità storica sarebbe riscontrabile in (alcuni) comuni; certo non nelle regioni introdotte dalla Costituzione nel 1947, il cui territorio è stato ritagliato, artificialmente, a partire dagli ambiti territoriali di rilevazione statistica...

2. (*Il Senato nella nuova Costituzione*) – Venendo alla rappresentanza senatoriale nella riforma costituzionale, occorre prendere in considerazione le disposizioni che riguardano: (1) la

¹ Come ha ricordato Dogliani nel corso di un'audizione in Senato, «la Germania è una entità federale – a volersi fermare al momento della sua stabilizzazione come tale – dalla metà del Trecento. L'imperatore Carlo IV ha fissato regole stabili e precise per l'elezione degli Imperatori con la promulgazione della Bolla d'Oro, nel 1356 (vent'anni prima che morisse Francesco Petrarca, per intendersi)».

composizione del nuovo Senato; (2) le competenze del nuovo Senato; (3) la natura della rappresentanza del nuovo Senato.

2.1. (*La composizione del nuovo Senato*) – Iniziando dalla composizione, il nuovo Senato sarà composto da membri certi, da membri di diritto e da membri eventuali:

- i membri certi sono novantacinque (nuovo art. 57, co. 1, Cost.): settantaquattro (o settantatré) consiglieri regionali e ventuno (o ventidue) sindaci eletti dai Consigli delle Regioni e delle Province autonome (in conformità alle scelte effettuate dagli elettori in occasione del rinnovo dei Consigli regionali e provinciali). Sull'incertezza dei numeri cfr. *infra*;
- i membri di diritto sono gli ex Presidenti della Repubblica (art. 59, co. 1, Cost.), che alla scadenza del mandato divengono senatori a vita (salvo rinuncia);
- i membri eventuali sono i (massimo) cinque cittadini illustri nominati senatori per sette anni dal Presidente della Repubblica (nuovi artt. 57, co. 1, e 59, co. 2, Cost.).

Il Senato avrà, dunque, come minimo novantacinque membri e come massimo qualche unità sopra ai cento (dipende da quanti saranno gli ex Presidenti della Repubblica in vita).

2.2. (*Le competenze del nuovo Senato*) – Passando alle competenze del nuovo Senato, occorre far riferimento al nuovo art. 57, co. 5, Cost. Qui è detto che il Senato:

- esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti istitutivi della Repubblica;
- concorre all'esercizio della funzione legislativa;
- concorre all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti istitutivi della Repubblica e l'Unione europea;
- partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni;
- verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori;
- concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del governo;
- concorre a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.

È un insieme di roboante vaghezza, che potrebbe portare a un Senato oscillante tra due poli dicotomici: una decisiva incisività o, all'opposto, una completa evanescenza.

2.3. (*La natura della rappresentanza del nuovo Senato*) – Infine, per quanto riguarda la natura della rappresentanza del nuovo Senato, occorre ricordare che:

- è rimasta (quasi) immutata la previsione, di cui all'art. 67 Cost., per cui tutti i membri del Parlamento – deputati e senatori, quindi – esercitano la loro funzione rappresentativa senza vincolo di mandato;
- il nuovo art. 55, co. 3, Cost. riserva la rappresentanza «della Nazione» a «ciascun membro della Camera dei deputati»;
- al Senato spetta, invece, la rappresentanza delle «istituzioni territoriali», ma in virtù di due previsioni disomogenee: per il nuovo art. 55, co. 5, Cost., tale rappresentanza spetta al «Senato della Repubblica» (nella sua interezza, quindi); mentre per il nuovo art. 57, co. 1, Cost. a essere «rappresentativi delle istituzioni territoriali» sono solo i novantacinque senatori eletti dai consigli, non anche i senatori di nomina presidenziale e di diritto.

3. (*Circolo vizioso*) – Se ora, alla luce delle considerazioni teoriche iniziali, proviamo a “tirare le somme” di questo insieme composito di elementi, ci accorgiamo di essere finiti in una sorta di gioco di rimandi senza fine, che si configura come un vero e proprio circolo vizioso.

Iniziamo dall'assenza di mandato vincolato, che porta a escludere che la rappresentanza senatoriale sia configurata, sul modello "ambasciatoriale", come rappresentanza di interessi particolari (collettivi ma non generali).

Ci si aspetterebbe, di conseguenza, una rappresentanza che opera su scala nazionale, in nome dell'interesse generale, ma a impedirlo è il nuovo art. 55, co. 3, Cost., che – come ricordato – riserva la rappresentanza «della Nazione» a «ciascun membro della Camera dei deputati». Dunque, non solo il Senato non esercita una funzione rappresentativa sul modello della rappresentanza degli interessi, ma nemmeno lo fa sul modello della rappresentanza nazionale generale.

Si dovrebbe allora concluderne che quella senatoriale non è una rappresentanza di tipo politico, ma questa volta sono le competenze legislative ordinarie e costituzionali dell'organo (nuovi artt. 57 e 70 Cost.) a escludere tale soluzione: partecipare alla legislazione è infatti la più politica delle competenze.

Non resta, allora, che rivolgersi all'art. 55, co. 5, Cost., volto proprio a definire la natura della rappresentanza senatoriale: «Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali». Si tratterebbe, dunque, di rappresentanza degli interessi regionali (dunque collettivi ma parziali, non generali), se non fosse che i senatori operano in assenza di vincolo di mandato... Con il che si ricomincia da capo, in una situazione senza via d'uscita.

4. (*Incongruenze*) – La confusione sulla disciplina della rappresentanza senatoriale nella nuova Costituzione, oltre che sul piano teorico, si manifesta anche sul piano pratico a causa di una significativa serie di incongruenze qui di seguito elencate:

- 1) se si prende per buona la previsione di cui al nuovo art. 57, co. 1, Cost., che – come abbiamo visto (e in contrasto con il nuovo art. 55, co. 5, Cost.) – riserva la rappresentanza delle «istituzioni territoriali» ai soli senatori certi, e non anche a quelli di diritto e di nomina presidenziale, occorre chiedersi: cosa c'entrano questi ultimi nel nuovo Senato? Esercitano una funzione rappresentativa? Di chi? Della Presidenza della Repubblica o del Presidente che li ha concretamente nominati?
- 2) quanti saranno i sindaci nel nuovo Senato: ventuno o ventidue? Il nuovo art. 57, co. 2, Cost. dispone che «*I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano* eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, *nella misura di uno per ciascuno*, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori». Benché la somma di consigli delle regioni e delle province autonome ammonti a ventidue (venti regioni e due province autonome), la maggior parte dei commentatori ritiene che i sindaci-senatori saranno ventuno, perché considera il consiglio regionale del Trentino Alto-Adige come "assorbito" dai due consigli provinciali di Trento e Bolzano. Si tratta senz'altro di un'interpretazione ragionevole (e che, probabilmente, alla fine prevarrà), ma che cozza contro il tenore letterale della disposizione (Sorrentino), dal momento che il consiglio regionale del Trentino Alto-Adige è composto non dai consigli delle province autonome, ma dai *consiglieri* delle stesse e la competenza a eleggere il sindaco-senatore spetta agli organi consigli (regionali e provinciali autonomi) e non ai loro componenti;
- 3) se davvero il Senato rappresenta le «istituzioni territoriali», tra cui vi sono le regioni, perché non fanno parte del Senato i Presidenti delle regioni stesse, che pure ai sensi dell'art. 121, co. 4, Cost. rappresentano la propria regione? E davvero si può ritenere che ciascun consigliere-senatore rappresenti l'intera regione anziché il solo collegio in cui è stato eletto?
- 4) se davvero il Senato rappresenta le «istituzioni territoriali», perché la scelta dei consiglieri-senatori è affidata ai gruppi consiliari, vale a dire alle articolazioni regionali

dei partiti politici nazionali? È ovvio che, essendo stati eletti dai partiti, i vari consiglieri-senatori si riuniranno in gruppi parlamentari secondo le appartenenze partitiche e non secondo le provenienze territoriali, sicché non ci saranno senatori della Lombardia, del Lazio, della Puglia, ..., ma del Pd, del M5S, della destra, ... (faranno gli interessi dei partiti, non delle regioni);

- 5) se davvero il Senato rappresenta le «istituzioni territoriali», tra cui vi sono i comuni, come potranno i sindaci essere realmente rappresentativi se i comuni non hanno voce nella loro scelta? Perché non è stato previsto che i sindaci siano scelti dai Consigli delle autonomie locali (organo costituzionale – art. 123, co. 4, Cost. – presente in tutte le regioni)? I sindaci potranno tutt'al più essere rappresentanti del proprio comune, non certo di tutti i comuni della regione, anche perché nella nuova Costituzione manca un criterio che indirizzi la scelta dei consigli regionali: di fatto, la scelta avverrà sulla base della persona (e del partito di appartenenza), non sulla base del territorio da rappresentare;
- 6) se davvero il Senato rappresenta le «istituzioni territoriali», perché il sistema delle conferenze permane e, addirittura, il governo in carica ne prevede il rafforzamento (cfr. relazione del sottosegretario Bressa)? La risposta non è difficile: perché alle conferenze partecipano i membri degli esecutivi regionali, entrando in rapporto con i membri dell'esecutivo nazionale. Qui sì che le regioni possono far valere i propri interessi (in particolare finanziari: è in questa sede che si distribuiscono le risorse dei fondi nazionali) e in effetti si può dire che i delegati regionali alla conferenza agiscono, secondo lo schema della rappresentanza degli interessi, con mandato vincolato;
- 7) come saranno eletti i nuovi senatori? È un vero mistero, perché il nuovo art. 57 Cost. contiene previsioni contrastanti, che non potranno essere tutte contestualmente attuate dalla legge elettorale. Secondo la nuova Costituzione, i consigli regionali e delle province autonome «eleggono» al proprio interno i senatori «con metodo proporzionale» «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi» e tenendo conto che «i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio». Almeno tre cose non sono chiare:
 - a) chi decide quali consiglieri saranno senatori? Gli elettori che, secondo il nuovo testo costituzionale, «scelgono» (art. 57, co. 5, Cost.) o i consigli che, sempre secondo il nuovo testo costituzionale, «eleggono» (art. 57, co. 2, Cost.)? Le due parole hanno etimologicamente il medesimo significato, per cui: o gli elettori scelgono, ma allora i consigli si limitano a ratificare; o i consigli eleggono, ma allora gli elettori danno mere indicazioni;
 - b) la ripartizione dei seggi tra le forze politiche presenti in consiglio regionale avverrà sulla base dei voti ricevuti da ciascuna lista o sulla base della composizione dei gruppi consiliari (nuovo art. 57, co. 6, Cost.)? La cosa non è equivalente, perché nel primo caso non avrebbe influenza il premio di maggioranza, che tutte le leggi elettorali regionali prevedono (sia pure in misura diversa), nel secondo sì;
 - c) se i senatori non di nomina presidenziale sono 95, e ogni regione e provincia autonoma esprime un sindaco (22 senatori) e due consiglieri regionali (44 senatori), per l'assegnazione dei seggi tra le regioni in base alla popolazione residuano 29 senatori: ma come si fa, dovendo ripartire 29 posti tra 20 regioni? Dal punto di vista matematico, non può venirne fuori alcuna distribuzione in base alla popolazione! E non cambia molto se si interpreta il nuovo art. 57, co. 2 e 3, Cost. nel senso che ogni regione esprime come minimo 2 senatori (44 senatori), perché residuano comunque solo 51 senatori da ripartire per 20;

- 8) se davvero il Senato eserciterà tutte le competenze previste dal nuovo art. 57, co. 5, Cost., come faranno, concretamente, i consiglieri/sindaci-senatori a trovare il tempo per esercitare il doppio mandato? In proposito, vanno anche ricordati i tempi stretti (10, 15, 30 giorni) entro cui il Senato deve esercitare le proprie competenze legislative;
- 9) se l'obiettivo della riforma è dare stabilità al sistema politico perché è stato previsto che si perde la carica di senatore se si perde la carica di consigliere regionale o sindaco? Questo darà vita a un Senato che andrà incontro a rinnovi parziali, privo di durata complessiva. La concreta configurazione della maggioranza di un organo statale dipenderà da vicende locali (anche personali: si pensi al caso Marrazzo), rendendo la stabilità dell'organo del tutto imprevedibile. È vero che il Senato non darebbe più la fiducia, ma in molte materie importanti rimarrebbe il bicameralismo legislativo perfetto, sicché approvare le leggi potrebbe risultare, anche per questa via, più difficile. Peraltro, anche qui c'è un'ambiguità: mentre infatti ai sensi del nuovo art. 57, co. 5, Cost., «la durata dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti» (dunque, occorre guardare alla durata dei consigli regionali e provinciali), ai sensi del nuovo art. 57, co. 6, Cost. la legge elettorale per il Senato dovrà, tra l'altro, regolare le modalità per la sostituzione dei senatori «in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale» (dunque, occorre guardare, rispettivamente, alla durata dei consigli regionali e dei comuni).

5. (*Quale Senato?*) – L'impressione che si ha concludendo queste brevi considerazioni è che la confusione del dato testuale della riforma sia frutto, oltre che dell'insipienza dei suoi autori materiali, della poca chiarezza concettuale che ha ispirato i suoi ideatori.

Si voleva una camera alta rappresentativa del territorio? Benissimo. Ma, allora, era necessario che i senatori fossero nominati, come in Germania, dagli esecutivi regionali e operassero con vincolo di mandato.

Si voleva una camera alta che partecipasse al procedimento legislativo (e addirittura a quello di revisione costituzionale)? Benissimo. Ma, allora, era necessario che i senatori fossero eletti dal popolo (o da un amplissimo collegio di eletti locali, come in Francia, dove gli elettori per il Senato sono 150.000, non 1.000 come sarebbero da noi...) e operassero senza vincolo di mandato.

La nuova Costituzione mescola come casualmente i diversi elementi, producendo il Senato in maniera analoga a quella con cui il dott. Frankenstein produceva la sua mostruosa creatura. Risultato? Un Senato privo di identità che molto probabilmente sarà privo di ruolo. Vale a dire, un possibile contropotere in meno sulla strada del governo.

Roma, 15 ottobre

1. Chi può cambiare le regole del gioco? In quali circostanze? Come? È un tema che il prof. Pace ha trattato in modo impeccabile dal punto di vista strettamente costituzionale e che io proverò ad affrontare in una prospettiva più generale, risalendo a uno dei punti d'origine della storia del costituzionalismo moderno: i dibattiti che si svolgono, a partire dal 1764, tra i padri fondatori della Repubblica degli Stati Uniti d'America.

Semplificando, possiamo dire che emersero allora due prospettive contrapposte: quella "democratico-populista" di Thomas Jefferson e Thomas Paine e quella "repubblicana classica" di John Adams e dei "federalisti", tra cui James Madison. Secondo i primi la Costituzione, in quanto espressione del popolo sovrano, non può essere sottratta alla disponibilità del popolo stesso. Non può ipotecare il futuro; non può essere considerata immodificabile. Con le parole di Jefferson, riprese da Paine: "La terra è dei vivi, non dei morti". Ciascuna generazione deve avere il diritto di ricominciare da capo, di riscrivere i principi nei quali si riconosce. Di qui la proposta, avanzata da Jefferson, di convocare un'assemblea costituente ogni vent'anni. Proposta che cade tuttavia nel vuoto, suscitando fortissime perplessità tra i "federalisti". Madison, in particolare, difende un'idea di costituzione che funga da garanzia nei confronti di ogni forma di assolutismo, anche quello democratico. Consapevole dell'eccezionalità degli eventi che hanno condotto all'approvazione della Costituzione degli Stati Uniti, intravede il rischio che, nelle fasi politiche ordinarie, le passioni di parte prevalgano sullo spirito costituente e il voto sulla costituzione si trasformi in un plebiscito a favore o contro particolari leader politici, a favore o contro scelte politiche contingenti. A prevalere sarà infine questa seconda linea, che conduce all'adozione della prima costituzione rigida della storia: modificabile sì, ma solo attraverso maggioranze qualificate e procedure aggravate. In tempi lunghi, dopo approfondito dibattito, con il più largo consenso possibile.

Il dibattito che ho appena ricordato è ben noto. L'ho richiamato essenzialmente per evidenziare come uomini che si dividevano anche radicalmente sul grado di rigidità della costituzione, e sul delicato equilibrio tra innovazione e conservazione, condividevano tuttavia alcune idee fondamentali su "che cos'è" una costituzione. Paradigmatico è il caso di Thomas Paine. Come e più di Jefferson, Paine insiste sul diritto dei vivi di decidere del loro destino, di non farsi vincolare da decisioni assunte dalle generazioni precedenti. "Il parlamento o il popolo del 1688 – scrive, in polemica con Burke – non aveva il diritto di disporre del popolo attuale o di vincolarlo in qualsiasi forma, più di quanto il parlamento e il popolo attuale ne abbia di disporre o vincolare coloro che vivranno di qui a cento o mille anni". E tuttavia, Paine non confonde la costituzione con una legge ordinaria, modificabile a piacimento dalla maggioranza. E ha ben presente la distinzione tra potere costituente e poteri costituiti, su cui negli stessi anni si esercita Sieyès. "Che cos'è una Costituzione?" si chiede ne *I diritti dell'uomo* (1791-92). In quale rapporto sta con il governo? Questa è la sua risposta:

"la Costituzione *precede* il governo, e il governo non è che una sua creatura. La Costituzione di un paese non è un atto del suo governo, ma del popolo che costituisce il governo. Essa [...] contiene i principi su cui si fonderà il governo, il modo in cui esso dovrà essere organizzato, i poteri che dovrà avere, il modo delle elezioni, la durata dei parlamenti [...], i poteri dell'esecutivo; ed infine, tutto ciò che attiene all'organizzazione complessiva di un governo civile, e ai principi in base ai quali dovrà agire, e dai quali dovrà essere *vincolato*. Una Costituzione, perciò, è per un governo ciò che le leggi elaborate in seguito da quel governo sono per un tribunale. Il tribunale non fa le leggi, né può modificarle; esso si limita ad agire in conformità delle leggi vigenti; e il governo è allo stesso modo governato dalla Costituzione".

Le costituzioni – ci dice Paine – servono ad organizzare il potere e a vincolarlo. Hanno carattere sovraordinato rispetto a tutti i poteri e devono conseguentemente essere sottratte alla

disponibilità del governo, e della maggioranza parlamentare che lo sostiene. Significativi sono gli esempi *a contrario* adottati da Paine. L'approvazione del Septennial Act (1716), con cui il parlamento inglese aveva prolungato la propria durata fino a sette anni, è per Paine la dimostrazione che “non esiste una Costituzione in Inghilterra”. Lo stesso dicasi per la riforma promossa dal primo ministro Pitt nel 1785, che, modificando i distretti elettorali, interveniva sulla definizione delle regole del gioco mentre il gioco era in corso, oltrepassando i limiti entro cui deve rimanere il governo. Modifiche simili, secondo Paine, avrebbe potuto deciderle solo “la nazione nel suo carattere originario”, attraverso una “convenzione generale eletta a quel fine”.

Anche Paine, dunque, ha ben chiara la differenza tra legislazione ordinaria e costituzionale. Il dibattito che intrattiene con i federalisti si svolge su un terreno comune: la consapevolezza della distinzione tra potere costituente e poteri costituiti, esercitabili solo entro le “forme” e i “limiti” tracciati dalla costituzione. Di qui l'impossibilità che sia il governo a modificare unilateralmente le regole del gioco.

2. Proprio questo terreno comune sembra che oggi sia venuto a franare nel nostro Paese. Dopo vent'anni di “ubriacatura maggioritaria” (L. Ferrajoli), ci stiamo abituando a riforme della costituzione approvate per iniziativa di governi a stretta maggioranza e poi sottoposte al voto popolare, con le inevitabile venature plebiscitarie che ciò comporta, in un Paese ben lungi dal garantire l'indipendenza dei media dal potere politico. È accaduto nel 2001 con la riforma del titolo V, voluta dal centro-sinistra; quindi nel 2005 con il “premierato assoluto” approvato dalla maggioranza di centro-destra, e poi bocciato dal successivo referendum. Avrebbe potuto accadere nel 2013, con il tentativo di riforma promosso da Napolitano e dal governo Letta, in deroga alla procedura prevista dall'art. 138. Ebbene, oggi siamo andati ancora oltre e ci troviamo di fronte a una riforma imposta dal governo a un parlamento riluttante, a cui è stato impedito di discutere.

Si potrebbe obiettare che oggi non una fase costituente è in gioco, ma il semplice esercizio del potere di revisione costituzionale. Ci troveremmo di fronte a una semplice opera di manutenzione della Costituzione del '48, al suo necessario adattamento ai tempi accelerati imposti dalla globalizzazione. Credo, dopo quello che abbiamo sentito durante questo convegno, di non dover spendere molte parole per sostenere che così non è, e che ci troviamo a tutti gli effetti dentro una fase costituente (o “decostituente”, se vogliamo usare la parola costituzione nell'accezione normativa impostasi nella modernità). Lo abbiamo visto: per il combinato disposto con la legge elettorale attualmente in vigore, si cambia surrettiziamente la forma di governo. Attribuendo “per legge” la maggioranza assoluta a una sola forza politica, l'*Italicum* fa sì che i governi non nascano più in parlamento, ma attraverso il voto diretto dei cittadini. Si realizza così il passaggio dalla forma di governo parlamentare, voluta dai costituenti, a una versione di presidenzialismo del tutto particolare. A fronte del rafforzamento dei poteri del capo dell'esecutivo (che, forte di una maggioranza blindata, può avvalersi della procedura del voto “a data certa” e della “clausola di supremazia statale”), non sono contemplate le garanzie e i contropoteri propri dei sistemi presidenziali, in cui il Parlamento non è certo la semplice camera di registrazione delle decisioni governative.

Ebbene, per approvare modifiche di tale incisività è stata osservata solo formalmente la procedura prevista dall'art. 138, ma ne è stato tradito lo spirito (più ancora di quanto non sia avvenuto nel 2013, ai tempi della commissione dei saggi di Napolitano). Così come è stata tradita la logica profonda del costituzionalismo rigido, quale emergeva dal dibattito tra i padri costituenti americani. Vediamo di riassumere le ragioni di un simile giudizio:

- la riforma, nata per iniziativa governativa, e non parlamentare, senza violare un esplicito divieto costituzionale, determina “l'abbassamento della Costituzione allo stesso livello delle leggi ordinarie e della politica quotidiana” (A. Pace);

- essa si è caratterizzata non solo per l'iniziativa governativa, ma per la sostanziale "dettatura" governativa, avvenuta riducendo in tutti i modi gli spazi di discussione in parlamento (attraverso "canguri", "tagliole", sedute-fiume);

- i parlamentari della commissione Affari costituzionali dissenzienti rispetto alla linea del governo sono stati sostituiti, in continuità con quanto avvenuto in occasione dell'approvazione dell'Italicum, e in palese violazione dell'art. 67 della Costituzione. Di fronte al profilarsi non di una situazione di stallo e paralisi decisionale, ma di un esito diverso da quello prefigurato dal governo (superamento del bicameralismo paritario, mantenendo il carattere elettivo del Senato), il parlamento è stato espropriato dei suoi diritti e "messo in riga" dal vero *dominus* della riforma: il governo;

- la riforma è stata approvata da un Parlamento privo di legittimità, perché eletto con la legge Calderoli, giudicata incostituzionale dalla Consulta. Anche indipendentemente dalla sentenza n. 1 del 2014, peraltro, tale legge avrebbe dovuto essere considerata inidonea a dar vita a una legislatura "costituente", tanto più in considerazione dei risultati delle ultime elezioni politiche. Col venir meno dell'assetto bipolare che era venuto (forzatamente) a configurarsi negli ultimi anni, infatti, il premio di maggioranza è scattato a favore di forze politiche che rappresentavano una esigua minoranza di cittadini. Tanto per essere chiari, il PD ha preso, nel 2013, poco più del 25% dei voti. Senza premio di maggioranza, avrebbe avuto diritto a 165 seggi, che si sono invece magicamente trasformati in 292. Tenendo conto dei suoi alleati di governo, dobbiamo concludere che una minoranza di meno del 30% ha scritto la nuova Costituzione contro il restante 70%.

Di fronte a questi numeri, e a questi modi, non possono non venire in mente le parole pronunciate nel 1994 dal costituzionalista di area leghista Gianfranco Miglio: «è sbagliato dire che una Costituzione deve essere voluta da tutto il popolo. Una Costituzione è un patto che i vincitori impongono ai vinti. Qual è il mio sogno? Lega e Forza Italia raggiungono la metà più uno. Metà degli italiani fanno la Costituzione anche per l'altra metà. Poi si tratta di mantenere l'ordine nelle piazze» (*L'Indipendente*, 25 marzo 1994).

La conclusione di questa citazione può sembrare truculenta, e forse eccessiva se riferita alla situazione attuale, se non fosse che tra le tante pessime cose alle quali ci stiamo abituando negli ultimi anni ci sono proprio gli interventi repressivi delle forze dell'ordine nei confronti di lavoratori in sciopero e cittadini in corteo... Ciò su cui voglio soprattutto attirare l'attenzione, comunque, è che il clima culturale nel segno del quale è stata avviata e portata avanti questa riforma non è così lontano da quello evocato da Miglio. Non sentiamo altro che parlare di vincitori e vinti, e del diritto dei vincitori di godere di pieni poteri per realizzare il proprio programma, senza l'intralcio delle opposizioni. A questo si è ridotta la visione della democrazia ormai dominante nel nostro Paese. Eppure Kelsen ci aveva insegnato che in democrazia nessuno vince e nessuno perde: a tutti spetta (dovrebbe spettare) una rappresentanza proporzionale ai consensi ottenuti attraverso il voto, e tutti dovrebbero poi essere coinvolti nella discussione parlamentare che culmina nella ricerca di un compromesso tra le forze politiche. Miglio parlava, peraltro, della necessità di raggiungere "la metà più uno" dei voti per riscrivere la costituzione. Oggi ci si accontenta di molto meno: chi rappresenta meno del 30% dei votanti (ma una percentuale ancora più esigua di cittadini, se si contano gli astenuti) impone la propria costituzione al restante 70%. In questo modo, scrive Livio Pepino "la Costituzione si trasforma da 'casa di tutti' in 'attico per alcuni', legge di parte, 'bottino di guerra' dei vincitori".

Si dirà: ma la riforma, per diventare legge, dovrà ora passare al vaglio del voto popolare. Tutti potranno esprimersi e il referendum si trasformerà in uno straordinario esercizio di democrazia. Non sono d'accordo. Invito a rileggere le pagine in cui Madison denuncia il rischio della curvatura plebiscitaria che un voto in materia costituzionale il più delle volte assume. Questo rischio aumenta quando, come in questo caso, i cittadini sono chiamati a esprimersi su un "pacchetto" di disposizioni tra loro molto disomogenee e dal contenuto altamente tecnico, senza avere la possibilità né di distinguere tra parti più o meno condivisibili, né di capire davvero le implicazioni delle loro scelte (a causa dell'oggettiva complessità della materia e di un sistema dell'informazione molto al di sotto del livello della decenza). Certo, il referendum è oggi

costituzionalmente dovuto non essendo stata raggiunta in parlamento la maggioranza dei due terzi necessaria all'approvazione definitiva della riforma. Ma il fatto che si sia arrivati al referendum deve essere considerata una sconfitta, non una vittoria per la democrazia, perché la sede adeguata per riformare le costituzioni non è la piazza, ma il parlamento. È nelle commissioni parlamentari, là dove fossero state lasciate lavorare, che avrebbe dovuto essere cercato un accordo il più ampio possibile non certo su una revisione costituzionale di questa ampiezza e radicalità (preclusa dall'assenza di uno specifico mandato dei cittadini e dalla natura non pienamente rappresentativa di questo parlamento), ma su poche e qualificante questioni. Non sarà l'eventuale voto positivo dei cittadini a rappresentare il lavacro che tutto purifica, sanando il grave vizio di legittimità all'origine di questa riforma. Un esito negativo, in compenso, ma anche la prevedibile alte percentuale degli astenuti, suonerebbe come una sconfessione plateale della pretesa di questo governo di disporre unilateralmente e arrogantemente di ciò che dovrebbe essere considerato patrimonio di tutti.

3. Concludo questo breve intervento dedicato al tema del cambiamento, rispondendo a un'accusa che viene spesso mossa ai sostenitori del "no". È l'accusa di essere dei "nostalgici" (parola ripetutamente usata da Renzi nel suo dibattito televisivo con Zagrebelsky). Di venerare i morti e non i vivi. Di guardare al passato e non al futuro. Ebbene, mi sembra utile distinguere tra due sentimenti tra loro molto diversi: la nostalgia e la memoria. La nostalgia – scrive Christopher Lasch – "evoca il passato solo per seppellirlo vivo". Ci capita di provare nostalgia dell'infanzia e della giovinezza, di momenti felici e irripetibili, che stanno ormai inesorabilmente alle nostre spalle. Ben diversamente opera la memoria, che consiste nel selezionare gli eventi della nostra storia, individuale e collettiva, che continuano ad essere per noi significativi, che continuano a "parlarci", a indicarci una direzione. Se abbandonarsi alla nostalgia è sterile e non conduce da nessuna parte, fare memoria può essere estremamente fecondo e produttivo. Ci consente di trarre dal passato le energie e gli stimoli per costruire consapevolmente il futuro.

A dividere l'Italia oggi non è la contrapposizione tra conservazione e progresso, nostalgia e speranza, ma quella tra due diverse memorie, che alimentano diversi progetti costituzionali. Da un lato c'è chi si rifà a quel filone, emerso fin dai primi anni della storia repubblicana, che non ha mai davvero digerito il modello di democrazia inclusiva, partecipata, sociale, disegnato dai costituenti. C'è un filo rosso che lega tutti i tentativi che sono stati fatti nel nostro paese per ridurre i poteri del parlamento (e dei cittadini che sono ivi rappresentati), a vantaggio del governo e del suo capo: dai progetti presidenzialisti del MSI alla "grande riforma" accarezzata da Craxi e Amato negli anni Ottanta, fino al "premierato assoluto" votato dal centro-destra nel 2005, del tutto in linea, nella sua ispirazione di fondo, con il modello di democrazia "decidente" promosso dai riformatori attuali. Dall'altra parte c'è chi continua a riconoscersi nel modello di democrazia parlamentare disegnato nella seconda parte della Costituzione del '48, basato sulla centralità dell'assemblea rappresentativa, sulla partecipazione dei cittadini, organizzati in partiti e sindacati, sull'esistenza di solide istituzioni di garanzia. Un modello istituzionale che continua ad essere il più idoneo a realizzare i diritti civili, politici, sociali, di libertà previsti nella prima parte della nostra Costituzione.

Valentina Pazé

16.11.16

MODIFICA ILLEGITTIMA O EVERSIONE COSTITUZIONALE?

Alessandro Pace *

1. Perché questo titolo dubitativo? Dipende da ciò, che quando l'ho comunicato agli organizzatori di questo convegno, non avevo ancora letto i resoconti delle sedute iniziali del Senato relativi alla riforma costituzionale Boschi. Non avevo quindi l'assoluta certezza che il Governo e la maggioranza parlamentare, all'atto della presentazione del d.d.l. Boschi, avessero la piena consapevolezza della violazione che sarebbe stata perpetrata a danni della sentenza n. 1 del 2014 della Consulta, che aveva dichiarato l'incostituzionalità del c.d. *Porcellum*, in forza del quale la XVII legislatura era stata eletta e costituita.

Alla luce della successiva lettura dei resoconti parlamentari sono stato in grado di affermare con assoluta certezza - nonostante il silenzio sul punto del Presidente del Consiglio Renzi, del Ministro Boschi e dell'ex Presidente Napolitano (significativa è l'intervista a *Repubblica* del 10 settembre 2016)¹ - che, quanto meno alla luce del dibattito parlamentare del 14 luglio 2014, al Senato, il Governo e il Presidente della Repubblica erano coscienti che con il d.d.l. Boschi si stava ponendo in essere una violazione costituzionale di una inaudita gravità.

* Presidente del Comitato per il No nel referendum sulle modifiche della Costituzione, professore emerito di diritto costituzionale nell'Università "La Sapienza" di Roma.

¹ ... nel corso della quale l'ex Presidente ha invece ricordato la «schiacciante maggioranza» parlamentare in favore della riforma costituzionale il 29 maggio 2013 (al tempo del governo Letta!).

Il che è comprovato dai numerosi interventi critici sia di quel giorno, sia successivi al Senato² e alla Camera dei deputati³, nonché, in particolare, dalla questione pregiudiziale, presentata quel giorno dai senatori Crimi, Endrizzi, Mangili, Morra e altri, questione pregiudiziale ovviamente respinta dal Senato. La quale, per la sua completezza e puntualità, merita di essere qui di seguito riportata, quanto meno nella sua prima parte relativa alla violazione del giudicato costituzionale.

«Il Senato,

«in sede di esame del disegno di legge costituzionale n. 1429, recante:

“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione”;

«premessi che:

«la riforma della Costituzione repubblicana - al netto dei contenuti - comporta un esercizio di sovranità che necessita di un Parlamento autorevole, pienamente legittimato dal voto popolare, in grado di veicolare e rappresentare democraticamente la popolazione nazionale;

«le Costituzioni sono opere dotate di senso unitario. Sono tali per il concetto stesso di costituzione, tanto che non si può trasformare una delle due parti, lasciando intatta l'altra. La prima parte della Costituzione, che contiene principi fondamentali

² Morra (M5S), in *Res. sten.*, sed. n. 277, 14 luglio 2014, p. 37; Bottici (M5S), *ivi*, 14 luglio 2014, p. 98; Buccarella (M5S), *ivi*, 14 luglio 2014, p. 105 ss.; Taverna (M5S), *ivi*, 14 luglio 2014, p. 119; Buemi [*Aut* (SVP, PATT, UPT)-PSI-MAIE], *ivi*, 14 luglio 2014, p. 130; Corsini (PD), *ivi*, 14 luglio 2014, p. 134; Moronese (M5S), *ivi*, 14 luglio 2014, p. 163; Mussini (Misto-MovX), *ivi*, n. 278, 15 luglio 2014, p. 47 ss.; Nugnes (M5S), in I Comm. (Affari costituzionali), 27 luglio 2015 (Ant.); Donno (M5S), in *Res. sten.*, sed. n. 510, 23 settembre 2015; Giroto (M5S), *ivi*, 23 settembre 2015; De Petris (Misto-Sel), I Comm. perm., Affari costituzionali (I), in *Res. somm.*, sed. n. 356 ant., 18 gennaio 2016; Nugnes (M5S), in I Comm. (Affari costituzionali), 18 gennaio 2016 (ant.); Gaetti (M5S), I Comm. perm., Affari costituzionali (I), in *Res. somm.*, sed. n. 359, 19 gennaio 2016; Nugnes (M5S), *ivi*, n. 359, 19 gennaio 2016; Cappelletti (M5S), in *Res. sten.*, sed. n. 562, 19 gennaio 2016.

³ Quaranta (rel. minoranza), in *Relazione* I Comm. perm. (Aff. cost., della Presidenza del Cons. e Interni), 8 agosto 2014, p. 19; Colletti (M5S), in *Res. sten. Ass. Camera*, sed. n. 352, 18 dicembre 2014; Toninelli (M5S), in *Boll. Giunte e comm. parlam.*, Affari cost., della Pres. del Consiglio e Interni (I), sed. n. 323, 28 ottobre 2014; Fiano (PD), *ivi*, n. 323, 28 ottobre 2014; Toninelli (M5S), in *Res. sten. Ass. Camera*, sed. 352, 18 dicembre 2014; Giorgetti, *ivi*, n. 360, 12 gennaio 2015; Fassina (Sin. It.), *ivi*, sed. n. 526, 20 novembre 2015; Dadone (M5S), *ivi*, n. 528, 24 novembre 2015; La Russa (Frat. It.-All. Naz.), *ivi*, n. 528, 24 novembre 2015; Quaranta (SI-Sel), *ivi*, n. 544, 11 gennaio 2016; Brunetta (FI-PdL), *ivi*, n. 605, 11 aprile 2016; Zaratti (SI-Sel), *ivi*, n. 605, 11 aprile 2016; Cecconi (M5S), *ivi*, n. 605, 11 aprile 2016.

di sostanza, non e` indipendente dalla seconda, la quale contiene le norme organizzative che servono a farli valere o che, comunque, ne condizionano l'attuazione;

«considerato che:

«l'attuale "potere costituente", ovvero il Parlamento repubblicano, risulta essere stato eletto con legge costituzionalmente viziata. Tale circostanza, indebolendo significativamente la legittimità morale e politica del riformatore costituzionale, avrebbe potuto abilitare le Camere ad intervenire limitatamente su alcune significative questioni unanimemente sentite dal popolo italiano - quali la drastica riduzione del numero dei deputati e dei senatori e la effettiva soppressione delle province - senza però scardinare il sistema della forma di Stato e la forma di governo vigenti;

«l'illegittimità di carattere costituzionale della attuale composizione del Parlamento repubblicano e` stata, del resto, solennemente sancita dalla Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 1 del 2014, riferita alla legge elettorale n. 270 del 2005. In particolare, la Corte nella predetta sentenza ha affermato che le "norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'articolo 1, secondo comma, della Costituzione";

"Risulta, pertanto, palese che in tal modo (le norme elettorali) 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» (articolo 67 della Costituzione), 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" (sentenza n. 106 del 2002), fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (articolo 138 della Costituzione): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali";

«la Consulta ha altresì stabilito che il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza e` "pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (articolo 48, secondo comma, della Costituzione)", ribadendo che "le norme censurate [...] dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli articoli 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione. In definitiva, detta disciplina non e` proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza

democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente”;

«le disposizioni censurate - secondo la Corte – “escludono ogni facoltà dell'elettore di incidere sull'elezione dei propri rappresentanti”, e sono “tali da alterare per l'intero complesso dei parlamentari il rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti. Anzi, impedendo che esso si costituisca correttamente e direttamente, coartano la libertà di scelta degli elettori nell'elezione dei propri rappresentanti in Parlamento, che costituisce una delle principali espressioni della sovranità popolare, e pertanto contraddicono il principio democratico, incidendo sulla stessa libertà del voto di cui all'articolo 48 della Costituzione”;

«considerato, dunque, che:

«il Parlamento repubblicano non può, in alcun modo, considerarsi legittimato ed abilitato alla mutazione radicale della nostra Carta fondamentale, stante i gravissimi vizi di ordine democratico e costituzionale insiti nella legislazione elettorale che ha determinato la sua composizione, così come affermato da ultimo dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 2014. Le “delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione” non possono essere svolte da Camere elette con disposizioni solennemente giudicate al di fuori dei principi democratici e costituzionali.

«Valutato, in particolare, che:

«il disegno di legge costituzionale in esame, di iniziativa governativa – fatto, questo, assai grave stante, da parte del Governo, la volontà di arrogarsi il diritto di promuovere ed imporre, anche nella tempistica, radicali riforme della Carta fondamentale – muta sostanzialmente la forma di stato e di governo repubblicana, incidendo fortemente sull'equilibrio tra i poteri, attraverso la riscrittura di ben un terzo dei suoi articoli. In particolare, si propone di modificare le disposizioni costituzionali dei titoli I, II, III, IV, V e VI della Parte Seconda della Costituzione, mediante un intervento del tutto disomogeneo, concernente la riforma del bicameralismo, del procedimento legislativo, del rapporto Stato-regioni, oltre alla soppressione – peraltro condivisibile – del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL). È evidente, dunque, che, ove dovesse celebrarsi referendum confermativo, verrebbe distorto il supremo principio della sovranità popolare e della libertà di voto, in quanto si imporrebbe agli elettori un voto unico, sull'intero ed ingentissimo testo modificativo, comprendente sia la forma di governo (titoli I, II, III e IV), chela forma di stato (titolo V)».

Seguono le motivazioni delle asserite violazioni della Costituzione.

2. La c.d. riforma Boschi è stata perciò iniziata e portata a conclusione nonostante le Camere della XVII legislatura fossero state costituite in forza di una legge elettorale viziata sotto il profilo dell'illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, della violazione della sovranità popolare e

dell'eguaglianza del voto. Infatti, grazie alla legge elettorale dichiarata incostituzionale, il PD aveva ottenuto 292 seggi anziché 165, la SEL 37 seggi anziché 21, il Centro Democratico 6 seggi anziché 3 e la SVP 5 seggi anziché 3 (così la coalizione Bersani). Grazie sempre al *Porcellum*, il PdL aveva per contro ottenuto solo 97 seggi anziché 148, la Lega Nord solo 18 seggi anziché 28, i Fratelli d'Italia solo 9 seggi anziché 14 (così la coalizione Berlusconi). Nella coalizione Monti la lista civica Monti aveva ottenuto solo 37 seggi anziché 57 e l'UDC solo 8 seggi anziché 12. Infine sempre grazie al *Porcellum* il M5S aveva ottenuto solo 108 seggi anziché 166.

Alla luce di questi dati inconfutabili circa la palese incostituzionalità del *Porcellum*, e alla luce delle precise contestazioni rivolte dalle opposizioni parlamentari sin dal 14 luglio 2014, è quindi insostenibile che l'allora Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio, i componenti del governo e i parlamentari della maggioranza non fossero consapevoli dell'azzardo istituzionale che si stava perpetrando col d.d.l. cost. n. 1429 S, da sottoporre all'approvazione di un Parlamento delegittimato e quindi privo di poteri legittimi per procedere ad una revisione costituzionale.

La Corte costituzionale, nelle ultimissime battute della sentenza n. 1 del 2014, nel citare gli artt. 61 e 77 comma 2 Cost., aveva infatti avvertito che il “principio fondamentale della continuità degli organi costituzionali” - grazie al quale le Camere avrebbero potuto continuare ad operare ancorché prive di legittimazione elettorale - poteva tutt'al più valere solo per qualche mese, allo scopo dichiarato di approvare le nuove leggi elettorali. Il “principio fondamentale della continuità degli organi costituzionali” è infatti, come tale, *essenzialmente* limitato nel tempo in quanto “derogatorio” del principio democratico rappresentativo (artt. 1 e 67 Cost.), nel quale «*la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto (...) costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare*».

Per cui, è logicamente insostenibile che una intera legislatura di un sistema rappresentativo, o anche una buona parte di essa⁴, potesse reggersi sulla base di un

⁴ La XVII legislatura ha avuto inizio il 15 marzo del 2013.

principio derogatorio della rappresentatività popolare. Il che sarebbe ancor più insostenibile qualora quel principio lo si ritenesse “complementare”, e quindi “funzionale” al principio democratico rappresentativo.

Ciò nondimeno negli attuali dibattiti si continua tranquillamente ad affermare dai sostenitori della legittimità della riforma Boschi che la statuizione della Corte secondo la quale la sentenza «*non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento stesso*» si estenderebbe alla stessa riforma Boschi, rendendola quindi legittima.

Il che è assolutamente errato. A parte il fatto che il citato richiamo alla disciplina degli artt. 61 e 77 comma 2 esclude che, in quei pochi mesi previsti da quelle disposizioni, sarebbe stato possibile effettuare una revisione costituzionale (ancorché puntuale ed omogenea!)...., a parte ciò, con quella frase la Corte intendeva escludere dagli effetti caducatori tutti (ma soltanto) gli atti parlamentari ordinari che fossero stati eventualmente adottati prima dello scioglimento delle Camere, tra cui le nuove leggi elettorali della Camera e del Senato.

Affermare, invece, che, grazie a quella frase, verrebbe addirittura legittimata una riforma costituzionale di oltre 40 articoli da parte di un Parlamento manifestamente delegittimato dalla sentenza n. 1 del 2014, significa non soltanto ampliare oltre misura l’efficacia caducatoria *pro futuro* della sentenza, ma addirittura porre nel nulla lo stesso *decisum*.

È ben vero che in quei primi mesi del 2014 lo scioglimento anticipato delle Camere avrebbe portato alle stelle lo *spread* nei confronti del *Bund* tedesco. Ma se, per questa ragione, era ragionevole continuare ad esercitare le ordinarie funzioni parlamentari per un periodo limitato di tempo, è stato invece un vero e proprio azzardo dare inizio ad una riforma costituzionale di così vasta portata con un Parlamento delegittimato.

Una riforma, oltre tutto presentata dal Governo, e non dal Parlamento, che avrebbe corso il rischio - in effetti puntualmente verificatosi - di appiattare la

procedura di revisione costituzionale a livello di una legge d'indirizzo politico di maggioranza, con irrituali sostituzioni di componenti delle commissioni affari costituzionali, con la privazione dell'opposizione del diritto di avere un relatore di minoranza, con l'applicazione del metodo del "super canguro" per porre fuori gioco gli emendamenti delle opposizioni, e così via.

3. Nella relazione al Convegno annuale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti del 1996⁵, ricollegandomi all'affascinante saggio del ventiseienne Santi Romano, prospettavo che l'instaurazione di un nuovo ordine costituzionale può avvenire non solo, come sostenuto dal Romano, grazie a «*forze superiori e contrarie al diritto fino allora vigente*» o a procedimenti né giuridici né antiggiuridici (ipotesi, quest'ultima, di una nuova costituzione a seguito di *debellatio*, quale appunto si è avuta in Germania e in Giappone alla fine della seconda guerra mondiale), ma anche quando il potere costituente si manifesti mediante forzature interpretative o applicative delle disposizioni dell'ordinamento vigente, al fine comunque di pervenire all'instaurazione di un nuovo ordine costituzionale (mi riferivo allora ai tentativi di riforma costituzionale del 1993). Il che era ben noto già all'abate Sieyès, nel saggio sul terzo stato, secondo il quale il potere costituente - che al giorno d'oggi non è altro che una cifra che serve ad indicare i fatti costitutivi, ancorché pacifici, di un "nuovo" ordine costituzionale - non possiede forme predeterminate per manifestarsi⁶.

Per cui il potere costituente, come può rilevare sotto le mentite forme di un procedimento di revisione costituzionale formalmente rispettoso delle vigenti regole procedurali ma eversivo nei contenuti, a maggior ragione si manifesta, con la riforma Boschi, per il tramite di un procedimento di revisione costituzionale che mentre da un lato viola manifestamente un giudicato costituzionale concernente la

⁵ *L'instaurazione di una nuova Costituzione*, ora in **A. Pace**, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Cedam, Padova, 2002, 111 ss.

⁶ **E.J. Sieyès**, *Che cos'è il terzo stato?* (1789), in **Id.**, *Opere e testimonianze politiche* a cura di G. Troisi Spagnoli, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, cap.V, spec. 256 ss.

legittimità degli stessi organi legislativi, dall'altro, nel suo contenuto, viola le forme d'esercizio della sovranità popolare e il principio di razionalità nella composizione e nelle funzioni del Senato, elimina i contro-poteri nella forma di governo con conseguenze potenzialmente esiziali sui diritti sociali e incide sulla stessa rilevanza costituzionale delle autonomie locali.

Il che, come dicevo, ha un contenuto “eversivo”, che però se il popolo italiano lo confermasse nel referendum del 4 dicembre, avrebbe la forza del potere costituente e il significato dell'instaurazione di un nuovo ordine costituzionale.

4. Concludo con la citazione di due brevi passi di due colleghi che stimo non solo per la loro dottrina ma anche per la loro onestà intellettuale e del titolo di un famoso disegno di Francisco Goya.

Il primo passo è di Ugo Rescigno, nel commento alla citata sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale: *«Mi stupisco che milioni di cittadini non siano scesi in strada per esigere l'immediato scioglimento di un parlamento illegittimo; mi indigno nello scoprire che la maggioranza, complici le minoranze tranne una, non solo non hanno sentito l'elementare dovere di chiedere al Capo dello Stato lo scioglimento del Parlamento costituzionalmente illegittimo, ma addirittura si propongono di restare in carica per l'intero quinquennio e sono talmente spudorati da voler approvare riforme della Costituzione!»*⁷.

Il secondo è di Gustavo Zagrebelsky, in un suo recentissimo volumetto: *«... è chiaro a tutti coloro che hanno ancora un'idea seppur minima di democrazia che da quella sentenza si sarebbe dovuto procedere tempestivamente, per mezzo di una nuova legge elettorale conforme alla Costituzione, a nuove elezioni, per ristabilire il rapporto di rappresentanza. Come minimo, ci si sarebbe aspettati un poco d'umiltà politica da parte di chi sa di essere seduto abusivamente in un posto che non gli*

⁷ G.U. Rescigno, *Il diritto costituzionale di voto secondo la Corte di cassazione e la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 2014, 34

spetta, in attesa dell'arrivo di chi ne avrebbe il diritto. Invece, addirittura della riforma costituzionale si sono sentiti investiti: nuovi costituenti!»⁸.

«Il sonno della ragione genera mostri».

⁸ **G. Zagrebelsky**, *Loro diranno, noi diciamo*, Roma-Bari, Laterza, 2016, 6.