



Rivista N°: 2/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 01/04/2016

AUTORE: Vincenzo Tondi della Mura *

IL PARADOSSO DEL «PATTO DEL NAZARENO»: SE IL REVISORE COSTITUZIONALE RESTA IMBRIGLIATO NELLA PERSISTENZA DI UN MITO **

Sommario: 1. – Premessa: un metodo di revisione costituzionalmente inadeguato 2. – Il diverso approccio metodologico insito nell'«ordine del giorno Perassi» e nel «Patto del Nazareno» 3. – La forza congenita del «Patto del Nazareno» 3.1. – (segue): il «Patto della staffetta» e le manchevolezze del «Patto del Nazareno» 4. – L'endemica debolezza del mito del «Patto del Nazareno» 4.1. – (segue): quale legittimazione parlamentare per la riforma costituzionale? 4.2. – (segue): la questione (politica) dell'elettività del Senato 4.3. – (segue): quale paternità politica per la riforma costituzionale? 5. – L'ostinazione del revisore costituzionale verso una riforma «semper reformanda» 6. – La politicizzazione del referendum costituzionale

1. Premessa: un metodo di revisione costituzionalmente inadeguato

Che il dibattito politico e costituzionalistico che ha accompagnato in Senato la fase preconclusiva (terza lettura della prima deliberazione) dell'*iter* di approvazione del testo di riforma costituzionale Renzi-Boschi¹, sia stato dominato da una questione propedeutica alla stesura del testo medesimo, qual è quella dell'elezione del nuovo Senato, se diretta o solo indiretta, lascia bene intendere il livello di convincimento e di approfondimento parlamentare realizzatosi al riguardo. Per giunta, che la questione sia stata risolta sulla scorta di valutazioni di natura extra-costituzionale, concernenti l'assetto del partito di maggioranza, la tenuta

* Ordinario di diritto costituzionale nell'Università del Salento.

** Il presente lavoro costituisce la rielaborazione del contributo offerto per la raccolta degli *Scritti* dedicati a Gaetano Silvestri, conseguente alle modifiche apportate in Senato al testo di riforma costituzionale e alla proposizione del *referendum* costituzionale preannunciata dal Presidente del Consiglio.

¹ Disegno di legge costituzionale, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (Renzi) e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (Boschi), 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 II della Costituzione*, comunicato alla Presidenza del Senato l'8 aprile 2014, XVII legislatura, A.S. n. 1429.

dell'esecutivo e la durata della legislatura, accentua ulteriormente il senso di disorientamento che accompagna la lettura dei lavori parlamentari.

Eppure è così. Per com'è stata affrontata, la questione dell'elettività del Senato potrebbe essere assunta a emblema del metodo di revisione impiegato nell'*iter* riformatore. Più che in altre occasioni, nel relativo dibattito si è passati in modo plateale "dal merito costituzionale [...] a una battaglia nettamente politica"; con l'ulteriore aggravante che detta "battaglia" ha interessato "un punto minore della riforma", sì da risparmiare "altri fronti magari più problematici"² e meritevoli di approfondimento.

Del resto, l'aver condizionato l'andamento del dibattito parlamentare alla pressante e insistente minaccia governativa del *prendere o lasciare*³, non avrebbe potuto condurre ad altro risultato. L'aver subordinato la fattibilità delle scelte di merito alle contingenze della politica e al cronoprogramma del Governo, ha caratterizzato il metodo del processo riformatore, restringendo e penalizzando la sfera decisionale del revisore costituzionale. Le obiezioni costituzionalistiche eccepite dai parlamentari di minoranza sono state rigorosamente de-rubricate sul piano della stabilità governativa, venendo trattate in quanto tali e indipendentemente da ogni valutazione sulla relativa fondatezza e opportunità. Di talché sono stati dibattuti e approvati solo quegli emendamenti "sostanzialmente del tutto marginali"⁴ in quanto variamente capaci di conformarsi all'impianto della riforma.

Esemplificativo, al riguardo, è stato l'ondivago orientamento manifestato dal Presidente del Consiglio, Matteo Renzi. Inizialmente egli ha sostenuto le ragioni dell'elettività solo indiretta del Senato, non esitando a rivolgere giudizi trancianti verso i relativi critici e, segnatamente, verso quei "*professoroni*" ritenuti responsabili di avere ostacolato il cammino delle riforme dell'ultimo trentennio⁵. Giudizio, quest'ultimo, corroborato tanto dai pari biasimi di taluni autorevoli commentatori della carta stampata⁶, quanto dallo sforzo mediatico del Gover-

² L. VIOLANTE, *Il listino è la soluzione più semplice. I punti deboli del testo sono altri*, in *Corriere della Sera*, int. a cura di M. Dino, 23 settembre 2015, 11: "Allora, iniziamo dalla tattica della minoranza Pd: perché Bersani ha concentrato il fuoco sull'elezione diretta trascurando altri temi? «Perché, e lo dico con rispetto per tutto il Parlamento e per il Governo, dal merito costituzionale si è passati a una battaglia nettamente politica». E perché Renzi ha accettato solo questo campo di battaglia? «Se il mio avversario mi critica su un punto minore della riforma, io rimango fermo. E non apro altri fronti magari più problematici»"; ID., *L'elezione diretta è tema politico*, in *l'Unità*, 16 settembre 2015, 1-2.

³ F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi. Sfidando il divieto di una discussione pubblica*, in www.costituzionalismo.it, 2 aprile 2014: "Ma nessuno ha mai avuto la pretesa di confezionare un testo da prendere o lasciare e da sottrarre, se non addirittura alla discussione del Parlamento – in quanto approvato ormai a maggioranza nella Direzione di un partito – alla analisi ed al commento critico-costruttivo degli studiosi di diritto costituzionale e dei cittadini tutti".

⁴ C. FUSARO, Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, 3 agosto 2015.

⁵ M. RENZI, «No, il Senato non sarà più elettivo». Il premier spiega i quattro punti del piano: facciamo sul serio, anche Berlusconi deve rispettare il patto, in *Corriere della Sera*, int. a cura di A. Cazzullo, 31 marzo 2014: "Ho letto altri commenti di tanti professori, molto interessanti. Non è che una cosa è sbagliata se non la dice Rodotà. Si può essere in disaccordo con i professoroni o presunti tali, con i professionisti dell'appello, senza diventare anticostituzionali. Perché, se uno non la pensa come loro, anziché dire «non sono d'accordo», lo accusano di violare la Costituzione o attentare alla democrazia? Io ho giurato sulla Costituzione, non su Rodotà o Zagrebelsky"; M.E. BOSCHI, *Tre mosse per uscire dalla palude*, in *Corriere della Sera*, 23 aprile 2014.

⁶ Fra gli altri: E. GALLI DELLA LOGGIA, *I sacerdoti del non si può. Il PD e gli intellettuali contro*, in *Corriere della Sera*, 30 marzo, 2014; A. PARISI, *Lo stallo di questi 20 anni è anche colpa dei professoroni*, int. a cura di F.

no di minimizzare le ragioni del dissenso, eccependo il numero e non già il merito delle critiche ricevute⁷; e ciò quasi che le dinamiche della politica siano pari a quelle della dottrina e che la prima possa avvalersi sbrigativamente delle conclusioni della seconda, al fine di convalidare le proprie opzioni riformatrici sulla base della semplice enumerazione di giudizi sommariamente assunti come adesivi. Successivamente, tuttavia, nel corso del tormentato dibattito parlamentare sul c.d. *Italicum* (legge elettorale n. 52 del 2015), lo stesso Presidente ha manifestato la propria disponibilità nel senso opposto dell'elettività diretta del nuovo Senato⁸. Nondimeno, giunti alla vigilia della terza deliberazione di Palazzo Madama, egli è tornato agli iniziali giudizi sferzanti nei riguardi degli oppositori, irridendone le ragioni (*"Dicono che se non c'è elezione diretta dei senatori, è a rischio la democrazia, ma non è che devi votare tante volte, quello è il Telegatto"*) e sostenendo l'opportunità dell'elezione di secondo grado⁹. Il tutto, ancora una volta, indipendentemente da ogni considerazione sulla coerenza e sulla ragion d'essere del nuovo impianto bicamerale.

L'opzione metodologica tratteggiata, tuttavia, non è rimasta senza effetti. La mancata ricerca di soluzioni costituzionalmente sostenibili e politicamente condivisibili non solamente ha irrigidito il dibattito parlamentare; più ancora, ne ha pregiudicato gli esiti, lasciando impregiudicate questioni dirimenti l'equilibrio dei poteri e la sistematicità del testo di revisione; e ciò a discapito della ragion d'essere del disegno riformatore, che infatti ne è risultata dimidiata e compromessa¹⁰.

Martini, in *La Stampa*, 6.4.2014, 8; *contra* P. BATTISTA, *Quell'insofferenza a sorpresa per i Professoroni (nell'era dei 140 Caratteri)*, in *Corriere della Sera*, 17 agosto 2014. Sul conseguente dibattito fra i costituzionalisti: G. AZZARITI, *Il merito delle cose. La riforma costituzionale e lo stile delle polemiche*, in www.costituzionalismo.it, 8 aprile 2014; L. VENTURA, *Trovati gli "untori" delle Riforme: i Professori universitari*, in www.giurcost.org, 6 aprile 2014; M. VOLPI, *Quei consiglieri del principe*, in www.costituzionalismo.it, 10 aprile 2014.

⁷ A titolo esemplificativo valga la seguente dichiarazione resa dal Ministro per le Riforme costituzionali, Maria Elena Boschi, a proposito delle critiche ricevute da taluni costituzionalisti sul merito delle riforme: "In realtà la **maggior parte dei costituzionalisti approva queste riforme**. Lo hanno dimostrato nel seminario che ha organizzato il Pd [...] Abbiamo invitato oltre 30 costituzionalisti – ha aggiunto la Boschi – e tutti hanno dato prova di apprezzare questa riforma. [...] Abbiamo fatto ulteriori modifiche, alcune anche suggerite dai costituzionalisti e nel lavoro fatto in Commissione", in *Riforme, Boschi snobba Zagrebelsky: "Dubbi? Altri costituzionalisti approvano"*, int. a cura di M. Brod, in www.ilfattoquotidiano.it, 13.7.2014.

⁸ *Lettera di Matteo Renzi: "Pronto a discutere sul Senato ma adesso basta fare melina"*, in *La Stampa*, 29 aprile 2015: "Se passa [la riforma elettorale], significa che il Parlamento vuole continuare sulla strada delle riforme. [...] E se lo riteniamo necessario ci sarà spazio al Senato per riequilibrare ancora la riforma costituzionale, facendo attenzione ai necessari pesi e contrappesi: nessuna blindatura, nessuna forzatura"; *Mossa di Renzi sul Senato: "Può ritornare elettivo ma alt al bicameralismo. Italicum? I voti ci saranno"*, in *Repubblica.it*, int. a cura di C. Tito, 17 aprile 2015: "Ma guardate che io ero d'accordo sul Senato elettivo. Fu Errani, ossia un uomo di Pierluigi [Bersani], a dire no. Dopo di che per me si può cambiare. A me va benissimo. Non credo sia un punto fondamentale. L'importante è che si abbandoni il bicameralismo paritario".

⁹ M. RENZI, *Intervento al Meeting di Rimini*, 25 agosto 2015, in www.governo.it: "E' incredibile la discussione. Dicono che se non c'è elezione diretta dei senatori, è a rischio la democrazia, ma non è che devi votare tante volte, quello è il Telegatto. Moltiplicando le poltrone, si fanno contenti quei politici, non gli elettori. Serve creare dei decisori politici, non è che moltiplichino le poltrone e moltiplichino democrazia".

¹⁰ G. AZZARITI, *Riforma del Senato. Questioni di metodo e di merito*, in *Astrid Rassegna*, 8/2014, 2 ("L'intera discussione ruota attorno alle trasformazioni dell'attuale Senato in sé e per sé, senza la dovuta considerazione sugli effetti che esse provocherebbero sugli altri poteri e sulla complessiva forma di governo"); M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, Relazione al II Seminario AIC, "I Costituzionalisti e le riforme", Milano, 28 aprile 2014, ora anche in *Percorsi costituzionali*, 2/2014, 389 ("La discussione attuale ruota attorno al cosa fare, dimenticando il quesito che – invece – dovrebbe avere risposta del tutto preliminarmente: di cosa abbiamo biso-

Al contempo, l'immodificabilità parlamentare di un disegno di legge variamente bisognosa di adeguati riequilibri ha reso ancora più manifesto il limite metodologico del processo riformatore in corso; limite consistito nella sopravvalutazione delle condizioni politiche necessarie all'approvazione della riforma e nella pari sottovalutazione dei profili costituzionali coinvolti.

Di qui, il paradosso di un processo riformatore la cui forza politica si è tramutata nella relativa debolezza sistemica, a riprova di come il metodo incida sempre sul merito, inficiandone i risultati ove esercitato non adeguatamente; rilievo, questo, tanto più essenziale solo a considerare che, come evidenziava Norberto Bobbio, "dietro la battaglia dei metodi c'è, come sempre, una battaglia ideologica"¹¹.

2. Il diverso approccio metodologico insito nell'«ordine del giorno Perassi» e nel «Patto del Nazareno»

Per avvedersi dell'origine dei principali limiti sistemici che segnano la coerenza e l'equilibrio del testo di riforma, occorre riandare al modo con cui è stato reso vincolante in Parlamento il c.d. *Patto del Nazareno*. L'accordo è stato contratto il 18 gennaio 2014 presso la sede del Partito Democratico fra i segretari di quest'ultimo e di Forza Italia: da un lato, Matteo Renzi, appena divenuto segretario del PD con il metodo delle primarie aperte a tutti gli elettori, non parlamentare e non ancora Presidente del Consiglio; dall'altro, Silvio Berlusconi, già dichiarato decaduto dalla carica di senatore per la condanna definitiva a quattro anni di reclusione¹². L'accordo è stato poi ratificato dalla direzione del PD¹³ nella versione sommaria offerta senza alternative dal medesimo segretario ("Se qualcuno pensa d'intervenire in Parlamento per modificare qualcosa di fondamentale, sappia che manda all'aria tutto. Questa non è una riforma «à la carte», o si fa tutto il pacchetto o viene meno l'accordo")¹⁴. E così è stato preso a riferimento dai vari attori istituzionali a giustificazione dell'irrevocabilità delle scelte fondanti il successivo d.d.l. governativo di revisione costituzionale.

Il *Patto del Nazareno*, pertanto, resta essenziale per comprendere e contestualizzare le determinazioni declinate nel testo di riforma. E ciò anche se il precipitare dei rapporti poli-

gno?"); A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?* in www.rivistaaic.it, 4/2014, 7 ss. ("si fatica a riconoscere quali siano i veri obiettivi avuti di mira in relazione a questa o quella parte dell'articolato costituzionale").

¹¹ N. BOBBIO, *Teoria generale dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1993, 247.

¹² M. VOLPI, *Italicum due: una legge elettorale abnorme*, in *Questioni giustizia*, 1/2005, 11.

¹³ Nella Direzione del PD del 20.1.2014 è stata approvata con 111 voti a favore, nessun voto contrario e 34 astenuti la relazione del Segretario Pd contenente la sommaria indicazione del Patto del Nazareno, in <http://www.partitodemocratico.it/doc/264219/cambiamo-litalia-la-volta-buona.htm>.

¹⁴ M. RENZI, in <http://espresso.repubblica.it/palazzo/2014/01/20/news/direzione-pd-matteo-renzi-1.149274>

tici fra i relativi firmatari ne ha provocato la successiva «rottura»¹⁵, aprendo la via al tentativo delle minoranze e delle opposizioni di stravolgere il tutto¹⁶.

A essere in discussione, ovviamente, non è tanto il carattere compromissorio dell'accordo politico di revisione costituzionale, né tantomeno il fatto che lo stesso sia stato contratto fra parti politiche (almeno astrattamente) confliggenti; entrambe le circostanze, infatti, sono costituzionalmente auspicabili, se non proprio imprescindibili. Tanto più che, come aveva intuito Gaetano Silvestri, "nello stato fondato sulla separazione dei poteri lo spostamento in sede extraistituzionale del potere di assumere le decisioni essenziali non è solo l'ovvia conseguenza del fatto che le forze dominanti... dominano effettivamente", quanto, piuttosto, il "riflesso speculare dell'impossibilità, in un regime di questo tipo, di concepire un organo dotato di poteri di supremazia"¹⁷. Piuttosto, a essere in dubbio è l'idoneità di un patto meramente politico a esercitare in sede di revisione costituzionale una forza vincolante diretta, assoluta e senza alcuna possibilità d'intervento e mediazione parlamentare; e ciò tanto più in quanto stipulato fra partiti assolutizzati dalla personalizzazione dei relativi *leader*¹⁸ e sulla scorta di criteri mai diffusi e discussi.

Al pari di ogni compromesso politico, invero, anche quello costituzionale necessita di adeguati svolgimenti metodologici, capaci di assicurarne la trasposizione dalla fase puramente politica a quella propriamente legislativa, senza per ciò solo ledere le basilari garanzie parlamentari e, di rimando, senza sacrificare la necessaria coerenza logica e sistemica dell'impianto riformatore. Lo stesso articolo 138 Cost., presentando una scansione temporale lunga e partecipata, dimostra una dimensione valoriale del tempo¹⁹ capace di consentire una simile trasposizione e da favorire un accordo il più possibile *ponderato* e *condiviso* tra maggioranza e opposizioni. Come ha rimarcato la Consulta, esso prevede uno stretto collega-

¹⁵ Le tensioni tra maggioranza e opposizioni sono cresciute in modo esponenziale a seguito di eventi (in buona parte) extraparlamentari, che hanno determinato la rottura del *Patto* fra i segretari di FI e del PD e che si sono ripercossi all'interno del Parlamento, comportando la fine della collaborazione tra il gruppo di Forza Italia e quello del Partito democratico. Per una ricostruzione causale degli eventi, M. PARISI, *Il Patto del Nazareno. 18 gennaio 2014 – 31 gennaio 2015*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016, spec. 210, nonché, più in generale: S. POLIMENI, *La lunga notte della riforma costituzionale. Riflessioni a margine della "seduta-fiume" dell'11 febbraio 2015*, in www.forumcostituzionale.it, 27 febbraio 2015; F. CLEMENTI, *Post-Scriptum: verso la normalità costituzionale con l'elezione del Presidente Sergio Mattarella*, in www.federalismi.it, 3/2015; R. D'ALIMONTE, *Il premier si muove in un Parlamento «liquido»*, in *Il Sole 24 ore*, 15 febbraio 2015; F. FABRIZZI - G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 5-11 febbraio. L'esame presso la Camera, tra le proteste delle opposizioni, potrebbe chiudersi in settimana. Dimissioni di uno dei relatori (Sisto, FI)*, in www.federalismi.it, Osservatorio Parlamentare sulla Riforma costituzionale, 3/2015, 3.

¹⁶ A. POLITO, *Il sonno della ragione. Prepotenti e rissosi*, in *Corriere della Sera*, 15 febbraio 2015: "La morte del patto del Nazareno, a dispetto degli ingenui che ne hanno minimizzato gli effetti, è infatti qualcosa di più che un cambiamento numerico [...]. Ha anche una conseguenza politica. Se l'obiettivo di cambiare la Costituzione smette di essere comune alle più grandi forze popolari, e diventa il progetto di un solo partito dominante, la conseguenza quasi inevitabile è che le opposizioni si coalizzino, e si radicalizzino".

¹⁷ G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, II, Giuffrè, Milano, 1984, 198.

¹⁸ Ma già M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

¹⁹ S. MANGIAMELI e V. TONDI DELLA MURA, *Sull'ammissibilità di una potestà emendativa piena del disegno legislativo di legge di revisione costituzionale*, Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, 27 luglio 2015; nonché V. TONDI DELLA MURA, *Il rischio di una «chiamata in sussidiarietà» dei grandi partiti nazionali nel nuovo "Senato della Repubblica"*, medesima Audizione ora anche in www.osservatorioaic.it, 2/2015, 31.7.2015.

mento fra la fase propriamente parlamentare e quella più latamente popolare, in modo da evitare “che il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale debba restare confinato nei luoghi istituzionali della politica”²⁰. Di conseguenza, ferma restando la priorità decisionale propria della rappresentanza politico-parlamentare, quest’ultima è chiamata a rendere ragione delle proprie scelte e a misurarsi con la realtà del corpo sociale, piuttosto che restare autoreferenziale e immune da sollecitazioni esterne; ciò al fine di fornire “alla discussione parlamentare l’habitat culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione”²¹. Il tutto, a meno di non incorrere in quelle criticità procedurali e sostanziali, puntualmente emerse nel corso dell’attuale percorso riformatore.

Ancora di più, i dubbi sull’idoneità di un patto bipartitico a vincolare rigidamente il processo di revisione costituzionale, sembrano trovare conferma nel raffronto fra la diversa metodologia che ha interessato il precedente processo costituente e il presente processo di revisione, a proposito della scelta del relativo modello istituzionale; scelta rispettivamente adottata con l’ordine del giorno Perassi e, per l’appunto, con il *Patto del Nazareno*.

Essenziale, al riguardo, è il criterio discretivo tradizionalmente elaborato dalla dottrina per distinguere il fatto dall’atto giuridico²². Esso discende dalla diversa rilevanza riconosciuta alla volontà umana ai fini della produzione dei conseguenti effetti giuridici. Nel caso del fatto, gli effetti presi in considerazione sono solo quelli predeterminati dall’ordinamento in ragione del loro accadere meramente materiale, indipendentemente dall’apporto volitivo del soggetto agente. Nel caso dell’atto, per contro, gli effetti presi in considerazione sono tutti quelli che la norma giuridica fa discendere dalla volontà del soggetto agente, in ragione del rilievo riconosciuto all’elemento psichico dell’azione. Con la conseguenza che gli effetti materiali promananti dal fatto non possono essere impiegati nella sfera giuridicamente rilevante, a meno di non essere riconosciuti da un’apposita e preliminare previsione normativa.

Il chiarimento è essenziale. La differenza intercorrente fra l’o.d.g. Perassi e il *Patto del Nazareno*, infatti, è pari a quella insistente fra atto e fatto giuridico, o, per meglio dire, fra atto politico giuridicamente rilevante e fatto politico giuridicamente irrilevante.

Quanto all’o.d.g. Perassi, questo è un accordo convenuto all’inizio dei lavori della Costituente fra i componenti della seconda Sottocommissione, al fine di orientare le successive scelte sulla forma di governo²³. Votato all’esito di un complesso e articolato dibattito, esso ha formalizzato l’ipotesi istituzionale ritenuta più adeguata alle condizioni della realtà italiana, senza tuttavia pregiudicare o vanificare il successivo dibattito in Assemblea. Da un punto di vista formale, esso può essere inteso come un atto politico endoprocedimentale, rappresentando una determinazione assembleare concorrente alla definizione dell’atto politico per eccellenza, qual è la Costituzione. Nel merito, il testo ha optato per un sistema parlamentare

²⁰ C. cost., n. 496/2000, § n. 4.2 del *Considerato in diritto*.

²¹ *Ibidem*.

²² F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile* (1966), Jovene, Napoli, 1985, spec. 107.

²³ Seconda Sottocommissione, 4 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971, VII, 917.

“con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell’azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”²⁴, sì da impedire il riproporsi delle degenerazioni che si erano registrate nel periodo liberale e durante il regime fascista²⁵. Nel metodo, l’opzione accolta è stata assunta in modo trasparente, partecipato e motivato, sulla scorta di argomentazioni variamente pubblicizzate prima e dopo la votazione, sicché non ha precluso i successivi margini decisionali dell’Assemblea; e anzi, questa è stata libera di adottare “un’interpretazione in chiave riduttiva”²⁶ dell’accordo, garantendo al contempo la coerenza sistematica dell’impianto istituzionale prescelto. Quanto poi al tema del bicameralismo, al termine di un dibattito fra i più lunghi e contrastati²⁷, ha infine prevalso una soluzione compromissoria, frutto più dei “veti incrociati” fra i partiti che di una scelta positiva dei costituenti²⁸; ha così trovato accoglimento in funzione garantista l’ipotesi di una seconda Camera paritaria, composta in modo pressoché identico alla prima e con pochi elementi di differenziazione²⁹. La soluzione accolta, per tale via, ha scongiurato ogni iperpositivizzazione della forma di governo, consentendo la necessaria elasticità del nuovo impianto a garanzia delle future relazioni parlamentari ed endogovernative.

Opposto è il discorso per il *Patto del Nazareno*. Questo è un accordo intercorso in sede politica fra due segretari di partito nemmeno parlamentari, al fine di avviare un importante e incisivo processo di revisione costituzionale. Discusso nella Direzione del PD sulla scorta di quanto riferito dal relativo segretario politico, esso ha formalizzato alcuni profili di riforma istituzionale ritenuti essenziali per fronteggiare l’emergenza economica e politico-istituzionale del Paese. Da un punto di vista formale, il *Patto* può essere inteso come una fattispecie politica “pura”³⁰, nella quale l’elemento volitivo è espressione della sola autoreferenzialità della politica³¹, sì da poter generare esclusivamente vincoli di carattere etico-politico; di conseguenza, rappresentando una mera determinazione bipartitica, esso si pone come un fatto politico extraprocedimentale privo di forza giuridica autonoma, finalizzato a

²⁴ O.d.g. Perassi, cit., 917.

²⁵ V. CALABRÒ, *Parlamentarismo e democrazia: la prospettiva di Tomaso Perassi (1907-1946)*, relazione al Convegno “Democrazia e sistema bicamerale. Teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali” (Messina, 12-13 marzo 2015), in *Storia e politica*, 3/2015, in corso di pubblicazione.

²⁶ G. AMATO - F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all’Assemblea Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 65.

²⁷ M.A. COCCHIARA, *Il bicameralismo “perfetto” nei lavori costituenti*, relazione al Convegno “Democrazia e sistema bicamerale. Teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali” (Messina, 12-13 marzo 2015), in *Storia e politica*, 3/2015, in corso di pubblicazione; V. CALABRÒ e M.A. COCCHIARA, *The form of parliamentary government and ‘perfect’ bicameralism in the Italian constitutional system: at the beginning of the Italian constituents’ choices (1946-47)*, in *Parliaments, Estates and Representation*, 1/2015, 84 ss.

²⁸ S. MATTARELLA, *Il bicameralismo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, 1163 ss.; nonché diffusamente F. SGRÒ, *Il Senato e il principio della divisione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2012, 120.

²⁹ Come sintetizzato dal Presidente Ruini: “La Commissione partì dal concetto che occorre differenziare le due Camere, ma non attribuire a ciascuna di esse diversità di funzioni. Si può anzi dire che il criterio della parificazione funzionale si accompagnasse a quello della differenziazione costitutiva”, seduta pomeridiana del 9 ottobre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971, IV, 3172.

³⁰ P. PETTA, *La natura giuridica degli accordi tra i partiti politici*, in *Riv. dir. Lav.*, 1969, 273.

³¹ M. CARDUCCI, *L’“accordo di coalizione”*, Cedam, Padova, 1989, 153 ss., a proposito del problematico inquadramento dell’“accordo di coalizione” nel contratto di diritto privato, oppure nell’accordo di natura pubblicistica, ovvero, per l’appunto, nell’accordo politico giuridicamente irrilevante.

vincolare le forze parlamentari di riferimento in virtù dei soli obblighi ed oneri politici promananti dal relativo accordo³². Nel merito, il testo ha optato per alcuni precisi obiettivi: superamento del bicameralismo perfetto e voto di fiducia alla sola Camera dei Deputati; trasformazione del Senato in Camera delle autonomie, con eliminazione sia dell'elezione diretta dei suoi membri, sia di ogni forma di relativa indennità; conseguente riduzione del numero dei Parlamentari³³. Detti obiettivi, per inciso, sono stati poi articolati nel d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi, formalizzando (e cristallizzando) una delle tante possibili relative declinazioni. Nel metodo, l'opzione è stata assunta in modo riservato, verticistico e apodittico, sulla scorta di motivazioni mai rese pubbliche e mai dibattute in modo approfondito e adeguato nelle sedi politiche coinvolte, sino a precludere in via di fatto al Parlamento di esercitare tutti quei margini decisori riservati dall'art. 138 Cost. Il *Patto* - come si legge in una recente ricostruzione *in presa diretta* - fu "preparato a lungo e puntualmente in una serie d'incontri *riservatissimi* - in parte a Firenze e in parte a Roma - fra Verdini e Renzi"³⁴; i relativi punti d'intesa furono proposti dal segretario del PD e pienamente recepiti dal Presidente di Forza Italia senza essere formalizzati³⁵, al punto che l'unico documento a firma congiunta è successivo di quasi un anno e riguarda taluni punti dirimenti della legge elettorale in discussione³⁶.

La differente natura dei due accordi, in definitiva, evidenzia la premessa del paradosso insito nel *Patto*: un fatto politico, meramente extraparlamentare e privo di effetti giuridici, che, tuttavia, proprio in quanto tale è riuscito a esercitare sul Parlamento una forza vincolante senza pari nella storia repubblicana e diversamente irrealizzabile.

3. La forza congenita del «Patto del Nazareno»

Il rilievo sull'inedita forza vincolante esercitata del *Patto del Nazareno* meglio si comprende muovendo dalle ragioni che ne hanno determinato l'origine.

La formulazione dell'accordo è seguita alla traumatica e definitiva implosione del sistema politico³⁷. Essa ha rappresentato anche formalmente la volontà di segnare una discontinuità con il passato, intervenendo risolutivamente sul bicameralismo paritario, vale a dire su quel fattore di crisi che nell'immaginario collettivo e nel clima di dilagante antipolitica è sempre apparso come la più odiosa causa della stagnazione riformista dell'ultimo trenten-

³² Sull'esistenza di simili precetti 'non giuridici', M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1985, 196.

³³ Cfr. allegato alla *Relazione del Segretario Matteo Renzi*, in <http://www.partitodemocratico.it/doc/264219/cambiamo-litalia-la-volta-buona.htm>.

³⁴ M. PARISI, *Il Patto del Nazareno*, cit., 17 (corsivo non testuale).

³⁵ "Verdini ha preparato l'incontro con cura, con un discreto livello di dettaglio della filosofia della proposta [...]. Sia Berlusconi che Renzi hanno ricevuto alla vigilia dell'appuntamento le stesse schede di sintesi, la stessa proposta. Non c'è bisogno né di scrivere, né di firmare alcunché. La traccia c'è già" (M. PARISI, *Il Patto del Nazareno*, cit., 53).

³⁶ Il primo e unico documento congiunto PD-Forza Italia della storia del Nazareno riguarda il vertice del 12 novembre 2014, su cui M. PARISI, *Il Patto del Nazareno*, cit., 188.

³⁷ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Alle origini della crisi «perfetta»: dal realismo della tolleranza all'astrazione dell'intolleranza*, in *Scritti in onore di Francesco Gabriele*, Cacucci, Bari, in corso di pubblicazione.

nio. Del resto, la richiesta di ampi e profondi mutamenti costituzionali costituisce spesso “un terreno di ripiegamento di una classe politica che non è stata in grado di realizzare quelle trasformazioni consapevoli dell’ordine economico-sociale esistente, che apparivano imposte dalle norme più innovatrici della Carta costituzionale del 1948”³⁸. Sicché, una volta assunto a simbolo di discontinuità, il *Patto* è stato brandito in senso innovatore proprio dai partiti maggiormente interessati a marcare la cesura con l’assetto trascorso, in modo da vantare l’avvio del nuovo corso.

Sin dall’inizio, insomma, il *Patto* ha espresso una duplice e pari funzione *salvifica*: l’una, esplicita e rivolta al Paese (*media* ed elettori); l’altra, implicita e rivolta ai parlamentari dei partiti di riferimento.

La prima, è consistita nella declamazione di un’incisiva trasformazione istituzionale, finalizzata a fronteggiare “le sfide derivanti dall’internazionalizzazione delle economie e dal mutato contesto della competizione globale”; ciò in modo da “consentire al Paese di superare definitivamente i principali ostacoli che hanno sinora impedito il pieno dispiegarsi delle sue straordinarie potenzialità”³⁹. Il tutto, quasi che i problemi costituzionali della Repubblica derivino anzitutto dal riparto della legislazione e dal bicameralismo paritario e che, intervenendo su questi, sia possibile recuperare agevolmente l’efficienza degli apparati⁴⁰.

La seconda funzione esercitata dal *Patto* è consistita nel riconoscimento da parte dei parlamentari del duplice vantaggio connesso al buon esito del percorso riformatore: l’uno, a beneficio di tutti i componenti delle Camere e riguardante la prosecuzione della legislatura sino alla relativa scadenza naturale⁴¹; l’altro, a beneficio dei soli parlamentari attivamente

³⁸ G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Giuffè, Milano, II, 1987, 1185.

³⁹ Relazione di accompagnamento al *Disegno di legge costituzionale AS/1429*, XVII Legislatura, 8 aprile 2014.

⁴⁰ S. MANGIAMELI, *Titolo V – Il nuovo art. 117*, Intervento al Seminario *Gli snodi della riforma costituzionale su Senato, Titolo V e assetto degli enti locali*, Milano, 28 novembre, 2014, ora in www.issirfa.cnr.it, aprile 2015, il quale aggiunge efficacemente: “In sostanza, i partiti politici stanno sostenendo davanti all’opinione pubblica che il Paese va male, l’economia è ferma, la crisi distrugge le speranze delle nuove generazioni, per il modo in cui è organizzata la legislazione nelle Istituzioni repubblicane; perché il Parlamento è democraticamente elettivo e il bicameralismo è perfetto; e perché le Regioni hanno la competenza concorrente, sarebbero litigiose e, infine, mancherebbe la possibilità per il Governo di agire liberamente e senza vincoli per affrontare i problemi dell’economia e della società italiana”. In senso analogo si v.: R. BIN: *L’elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Astrid Rassegna*, 6/2015, 8: “Il vero problema della riforma costituzionale in discussione è il grave *deficit* culturale che in essa si manifesta. Sembra che il vero problema dell’Italia sia limitare il peso delle regioni e delle autonomie, e assicurare al centro la possibilità di governare senza troppe interferenze”; M. ESPOSITO, *Qualche riflessione a partire dal d.d.l. di revisione costituzionale A.S. 1429 (Renzi-Boschi)*, in *Astrid Rassegna*, 9/2014: “ogni iniziativa di riforma [...] dovrebbe cioè prendere le mosse da una ragionata comparazione tra il «rendimento» della organizzazione medesima ante e post operam”.

⁴¹ Significativo è il messaggio pronunciato informalmente dal Presidente Renzi la notte fra il 12 e 13 febbraio 2015 alla Camera fra i banchi di FI, nell’intervallo di uno dei momenti più tesi della seduta-fiume di approvazione del testo di riforma: “Senza riforme, la legislatura salta. E quando salta, c’è il voto...”, *E nella notte Matteo Renzi piomba alla Camera: senza riforme, si va al voto...*, in www.huffingtonpost.it, del 13 Febbraio 2015; su cui, in senso critico, A. PACE, *Camere ricattate. Carta a rischio*, in *Il Fatto Quotidiano*, int. a cura di S. Truzzi, 14 febbraio 2015. In senso analogo è un pari messaggio pronunciato in un altro momento parimenti delicato, in occasione della terza lettura al Senato: “La Legislatura passa per la riforma, questo deve essere chiaro a tutti”, in M.T. MELI, *Il leader non vuole incidenti: ma qui è in gioco la legislatura*, in *Corriere della Sera*, 9 settembre 2015, 13.

coinvolti nell'approvazione del testo di revisione e riguardante la potenziale ricandidatura alle successive elezioni (sia pure all'interno di un quadro politico-istituzionale differente).

Il «decisionismo» insito nel *Patto*, per tale via, è differente da quello tradizionale. Esso non è stato inteso come l'unica risposta obbligata alla “dissoluzione pluralistica” dello Stato contemporaneo⁴²; piuttosto, è valso ad affermare una soluzione contingente, funzionale soltanto “al mantenimento dello stato «gassoso» più che liquido che caratterizza oggi i partiti politici, i quali sarebbero vieppiù ridotti a comitati elettorali di un leader che decide da solo la «linea», per poi farla avallare dagli organismi dirigenti”⁴³.

Di qui, per l'appunto, l'indebita funzione *salvifica* esercitata dal *Patto* e, di rimando, l'inedita forza vincolante manifestata dallo stesso; una forza capace di assicurare quell'ininterrotta catena di comando, che ha veicolato il contenuto della riforma dalla sede extra-parlamentare del «Nazareno» a quella parlamentare del revisore costituzionale; e anzi, ancor di più, che ha trasferito dall'una all'altra sede tanto i generici obiettivi dell'accordo, quanto la più dettagliata declinazione normativa formulata dal governo. Il tutto, senza rendere ragione delle scelte fondanti le singole opzioni costituzionali e la conseguente redazione; e così il disegno di legge dall'oscuro estensore è stato presentato in Consiglio dei Ministri senza nemmeno avere ricevuto il preventivo assenso di Forza Italia, astrattamente pure coinvolta nella relativa stesura. La redazione della riforma costituzionale, di conseguenza, è avvenuta in modo ancor più riservato, verticistico e apodittico rispetto alla precedente determinazione degli obiettivi del *Patto*, sulla scorta di motivazioni parimenti mai rese pubbliche e mai realmente dibattute⁴⁴.

Da tale punto di vista, sia detto per inciso, a nulla giova investigare sui motivi politici⁴⁵ e sui reali contenuti del *Patto*: se limitato al solo tema costituzionale ed elettorale (come in

⁴² C. MORTATI, *Brevi note sul rapporto fra costituzione e politica nel pensiero di Carl Schmitt*, in *Quad. fiorentini*, 1973, 522 ss.

⁴³ M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, Relazione al III Seminario AIC, “*I Costituzionalisti e le riforme*”, Bologna, 11 giugno 2015, in www.rivistaaic.it, 2/2015, 6, il quale ha utilizzato l'espressione di M. CACCIARI, *Il modello Renzi è un partito gassoso, ridotto a una pura corrente di opinione*, in *la Repubblica*, 2 giugno 2015. In senso analogo, di “«partiti liquidi», se non addirittura «gassosi»” ha parlato G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'AIC, in www.rivistaaic.it, 4/2013, 9.

⁴⁴ Come si legge nella ricostruzione di M. PARISI, *Il Patto del Nazareno*, cit., 124, l'articolato normativo era “stato puntualmente iniat[o] da Renzi a Forza Italia per una valutazione e un confronto preventivo già l'11 marzo, il giorno precedente l'approvazione in prima lettura alla Camera dell'Italicum, e poi nuovamente anticipat[o] il 31 marzo, prima del varo ufficiale del disegno di legge. A San Lorenzo in Lucina [sede di Forza Italia], però, in quei momenti ci sono altre urgenze: Renzi non vuole mettere tempo in mezzo e il disegno di legge arriva in consiglio dei ministri senza che gli azzurri ci abbiano messo le mani. L'accordo con Renzi prevede comunque che sarà il Senato, con il lavoro congiunto di Paolo Romani e di Maria Elena Boschi, a emendare e modificare in modo significativo il testo uscito dal Consiglio dei Ministri”. Dello stesso tenore è l'intervento del senatore Verdini nell'assemblea dei parlamentari di Forza Italia il 3 luglio 2014: “Non è nemmeno vero che il testo varato dal Consiglio dei Ministri sia stato fatto *inaudita altera parte*, perché se non lo dico io qualcuno qualche volta lo dovrà pur dire, l'operazione del Consiglio dei Ministri ci è stata sottoposta preventivamente. Noi, sollecitati, non abbiamo dato risposte, e Renzi, con la fregola che ha, ha presentato un progetto di legge che era un obbrobrio. Berlusconi ha sollevato immediatamente il problema, e Renzi si è detto da subito disponibile a cambiarlo” (*ibidem*).

⁴⁵ Sui vantaggi politici derivanti a Forza Italia dal *Patto del Nazareno* insiste il volume di M. PARISI, *Il Patto del Nazareno*, cit., commentando i *report* periodicamente inviati dal sen. Verdini, vero “tessitore” dell'accordo, al presidente Berlusconi. In quello del 14 gennaio 2014, si legge: “Io ti consiglio ancora di vedere Renzi a Roma, presso la sede del PD, per una serie di motivi: 1) sfatare un tabù: pensa al tuo ingresso a largo del Nazareno e al giro del mondo che faranno quelle immagini; 2) questa trattativa, al di là della sostanza, che in questo caso è vita,

effetti è accaduto con riguardo alla continua e condivisa riscrittura bipartitica dell'*Italicum*⁴⁶), ovvero se esteso pure alla regolamentazione di ulteriori e variegati interessi; interessi di tipo istituzionale, quali quelli dell'elezione del Presidente della Repubblica (come in effetti è stato stigmatizzato da Silvio Berlusconi all'esito delle votazioni del Quirinale⁴⁷), ovvero di tipo riformatore (questione giustizia⁴⁸), imprenditoriale (sistema televisivo)⁴⁹, se non proprio di altra natura, come aveva paventato il direttore del *Corriere della Sera* denunciando lo "stantio odore di massoneria" proveniente dallo stesso⁵⁰.

In realtà, proprio per l'intrinseca forza politica ricevuta, il *Patto* è valso di per sé e indipendentemente dal relativo contenuto. Non si è trattato "del consueto modulo di confronto tra capipartito tante volte sperimentato nella storia della Repubblica", quanto della costituzione di una sede decisoria fortemente istituzionalizzata; questa ha interessato "due capi di partiti personali, cioè di partiti «nella forma del leader»", capaci di esautorare con le proprie decisioni "i rispettivi organi di partito, ridotti a registrare e a eseguire le risultanze del Patto (la drammatizzazione mediatica del dibattito interno nulla toglie all'incoercibilità delle determinazioni predefinite)". Una volta assunto il *Patto* a sede di decisione permanente e resi ininfluenti i singoli casi di *rebellion* nei gruppi di maggioranza⁵¹, anche le Camere sono state ridotte a sede di registrazione.

ti riporta al centro della politica e degli assetti futuri delle istituzioni; 3) pensa all'importanza di un incontro pubblico con il segretario del Partito democratico, proprio nei mesi in cui volevano renderti «impresentabile» e trattarti da «pregiudicato» espulso dalla politica. Ora invece ricevuto nella sede del Pd, saresti uno dei padri fondatori della Terza Repubblica" (*ivi*, 16). In senso analogo è il *report* del 7 aprile 2015: "[l'incontro del Nazareno] ti ha rimesso al centro della vita politica, malgrado molti ti dessero per spacciato e ridotto al ruolo di comprimario. Quell'incontro ha scosso il Partito democratico: hanno dovuto sopportare che colui che vedevano come il male assoluto, il loro arcinemico, entrasse dritto dritto a casa loro. Quell'incontro ha prodotto [...] una ripresa di Forza Italia nei consensi degli italiani [...]. Quell'incontro ha messo nell'angolo Alfano e la sua accolita di traditori, tanto che del Patto del Nazareno sono dei feroci avversari" (*ivi*, 116, nonché 45, 115, 121, 143, 150, 180).

⁴⁶ S. MANGIAMELI, *Italicum: è l'abc del grande bluff di Renzi*, in www.ilsussidiario.net, 16 aprile 2015.

⁴⁷ In tal senso è la dichiarazione di Silvio Berlusconi nel videomessaggio del 7 febbraio 2015: "Avevamo creduto di poter fare insieme le riforme istituzionali e la legge elettorale e di avere un Presidente della Repubblica condiviso. Ma il Partito Democratico non ha rispettato i patti per puri interessi di parte", in *S. Berlusconi attacca: non era questo il patto del nazareno che volevamo*, in *Corriere della Sera*, redazione online, 8 febbraio 2015. Per una dettagliata ricostruzione degli eventi politici sottesi all'elezione del Presidente Sergio Mattarella: L. BISIGNANI – P. MADRON, *I potenti al tempo di Renzi*, Chiarelettere, Milano, 2015; B. VESPA, *Donne d'Italia, Da Cleopatra a Maria Elena Boschi, storia del potere femminile*, Mondadori, Milano, 2015.

⁴⁸ In particolare, parlando del Patto del Nazareno nella trasmissione televisiva *Porta a Porta*, Berlusconi ha spiegato che "Nell'accordo sulle riforme c'era la modifica alla legge Severino, ma non è mai avvenuto", in *Berlusconi: «Nel patto del Nazareno c'era modifica della legge Severino». Renzi: è una delle sue barzellette*, in www.corriere.it, 12.11.2015.

⁴⁹ Significativa è la seguente dichiarazione di Berlusconi nel citato videomessaggio del 7 febbraio 2015: "È inaccettabile che il Presidente del Consiglio impegni tutti gli sforzi del governo e del Parlamento per affrontare leggi certamente di rilievo ma che non hanno urgenza alcuna, stante la drammatica situazione in cui versa il Paese"; dichiarazione, questa, che è stata riferita "al caso dei canoni annuali per l'utilizzo delle frequenze che il governo, riformulando un emendamento al milleproroghe, riporta sotto il controllo del ministero dello Sviluppo Economico dopo le polemiche scaturite dalla delibera AgCom dello scorso settembre, che garantiva un maxi-sconto alla tv pubblica e al Biscione", in *S. Berlusconi attacca*, cit.

⁵⁰ F. DE BORTOLI, *Il nemico allo specchio*, in *Corriere della Sera*, 24 settembre 2014.

⁵¹ S. STAIANO, *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della Corte, la legge del Parlamento, la legge dei partiti*, in *Federalismi*, 1/2015, 11. ID., *Nessuna «normalizzazione» Annibale non era alle porte*, in *Federalismi*, 3/2015.

Ecco perché la mera esistenza dell'accordo è prevalsa sul relativo contenuto. E anzi, per com'è stato realizzato, il *Patto* avrebbe potuto prevedere "nient'altro che il patto medesimo, politico e personale" fra i relativi firmatari, tanto il relativo contenuto è stato inteso come "variabile"⁵² del nuovo metodo riformatore. Come ha dichiarato in Aula il capogruppo di Forza Italia, sen. Paolo Romani, "*Il tanto discusso patto del Nazareno non è mai stato un accordo formale con contenuti prescrittivi; è stato, al contrario, un accordo sul metodo, che prevedeva che le riforme si facessero insieme, e insieme si decidessero i cambiamenti, i miglioramenti, le garanzie. Questo era il senso del Nazareno*"⁵³. Di talché la relativa «rottura» non sarebbe derivata da un ripensamento sul contenuto delle riforme, bensì da un lamentato "*tradimento*" del metodo convenuto, da ascrivere a precise scelte del partito di maggioranza: "[*il senso del Nazareno*] è stato ampiamente tradito: dallo stravolgimento e dall'approvazione, grazie ad una forzatura con un emendamento al limite del Regolamento del Senato - il famoso emendamento Esposito - di una legge elettorale bipartitica in un assetto politico che bipartitico non è più; dall'elezione del Capo dello Stato avvenuta in modo profondamente divisivo, con il solo intento di rinsaldare il Partito Democratico; dalle distorsioni che questa riforma ha subito dal vostro voto alla Camera"⁵⁴. Del resto, analoghe considerazioni egli aveva già svolto in Senato in tempi non sospetti, in occasione della prima dichiarazione di voto, all'epoca favorevole, sul testo di riforma: "*Stiamo scrivendo una pagina storica della vita della Repubblica non tanto per il merito della riforma, che pure è importante, quanto per il metodo attraverso il quale si è arrivati a scriverla*"⁵⁵.

3.1. (segue): il «Patto della staffetta» e le manchevolezze del «Patto del Nazareno»

La negoziazione politica sottesa all'accordo del «Nazareno», per tale via, non è valsa a ricomporre quella crescente e drammatica separazione fra sistema politico e società civile, oramai degenerata nella divaricazione fra capacità di governo e costruzione del consenso, ovvero fra mediazione politica e rappresentazione populista⁵⁶; né tantomeno è servita a prospettare un modello costituzionale partecipato, equilibrato e finalmente adeguato alle nuove

⁵² A. POLITO, *Anatomia di un patto. Il legame tra Premier ed ex Cavaliere*, in *Corriere della Sera*, 5 agosto 2014: "i contenuti sono solo una variabile, e infatti cambiano in continuazione, ogni volta che i due contendenti, o loro delegati, vogliono".

⁵³ P. ROMANI, *Intervento* in occasione delle dichiarazioni di voto sul d.d.l. Renzi-Boschi, già approvato in prima deliberazione dal Senato e modificato in prima deliberazione dalla Camera dei Deputati, Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 522 del 13/10/2015.

⁵⁴ P. ROMANI, *Intervento*, cit.

⁵⁵ P. ROMANI, *Intervento*, Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 303 del 08/08/2014: "Finalmente anche in Italia, in un clima di legittimazione reciproca, che fu propria anche di quell'Assemblea costituente che elaborò la Costituzione che oggi andiamo ad aggiornare, è possibile lavorare sulle riforme assieme e in maniera condivisa, senza vincoli di schieramento, individuando una mediazione alta fra storie politiche diverse e diverse culture istituzionali. Le regole si scrivono insieme: si possono e a mio avviso si devono scrivere insieme. [...] Questa riforma porta due firme, quella di Matteo Renzi e quella di Silvio Berlusconi. Senza la capacità di dialogo, di condiviso senso delle istituzioni, di legittimazione reciproca tra i leader della maggioranza e dell'opposizione non sarebbe stato possibile arrivare qui oggi".

⁵⁶ G. PRETEROSSO, *La politica negata*, Laterza, Roma-Bari, 2011, 108.

esigenze decisorie. Piuttosto, essa è stata impiegata per confinare le istituzioni dello Stato nel ruolo di spettatrici passive del medesimo accordo.

E anzi, proprio il carattere generico e autoreferenziale del *Patto* induce a rimarcare la differenza fra quest'ultimo e un altro patto parimenti celebre della storia repubblicana, la cui vicenda ha segnato gli ultimi anni della c.d. «Prima Repubblica» sino alle degenerazioni sistemiche ancora in corso. Il riferimento è al c.d. *Patto della staffetta*, consistito nell'intesa protocollare convenuta nell'agosto del 1986 fra i cinque partiti della coalizione di governo, al fine di assicurare la prosecuzione della compagine maggioritaria sino al termine della legislatura.

Nel merito, esso sanciva anche formalmente l'introduzione del principio dell'alternanza alla guida dell'esecutivo; manteneva invariato l'oggetto del programma concordato e nello stesso tempo predisponendo un avvicendamento di personalità alla guida del governo, da individuare all'interno dei vari partiti della coalizione e non più del solo partito di maggioranza relativa⁵⁷. A tal fine prevedeva un rinnovato governo a guida socialista (Governo Craxi II) con una successiva *staffetta* a guida democristiana, da perfezionare entro un termine stabilito (otto mesi) e da far valere sino alla fine della legislatura.

Nel metodo esso fu variamente contestato, specialmente in ragione della sostenuta inidoneità di un accordo privato a vincolare la durata in carica del Governo, così da svuotare le potestà sia delle Camere, depositarie della funzione della fiducia politica, sia del Presidente della Repubblica, titolare del potere di nomina governativa⁵⁸.

E tuttavia, indipendentemente dalle complesse e dibattute questioni sulla natura politica dell'accordo di coalizione e sulle responsabilità politiche e non istituzionali coinvolte, a rileggere dopo un trentennio quel *Patto* non possono non stridere le manchevolezze di oggi. Vero è che al pari del *Patto del Nazareno* anche il *Patto della staffetta* fu redatto e concluso in modo riservato, così come del resto consentiva (se non proprio imponeva) la prassi delle intese di coalizione nel precedente regime proporzionale⁵⁹; ed è altrettanto vero che al pari del primo anche il secondo non fu pubblicizzato in Parlamento⁶⁰, con l'effetto di sottrarre alla legittimazione parlamentare uno strumento partitico capace di predisporre i suoi meccanismi costruttivi proprio grazie all'integrazione parlamentare già attuata nei confronti del programma concordato⁶¹. Nondimeno, deve rilevarsi che in tanto quell'accordo poté essere divulgato in forma integrale sugli organi di stampa a iniziativa degli interessati⁶², in quanto constava di un testo che comunque dettagliava compiutamente ragioni e contenuti del medesimo accor-

⁵⁷ M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 59 ss.

⁵⁸ S. LABRIOLA, *Crisi di Governo, patti di coalizione, riforme elettorali (Note critiche sugli aspetti costituzionali della crisi del primo governo Craxi del 27 giugno 1986)*, in *Giur. cost.*, 1986, 1968 ss.

⁵⁹ Sul costante rapporto nel sistema proporzionale fra elezioni, governo e incarichi ministeriali, P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, 131.

⁶⁰ All'accordo di coalizione furono riservati solamente due riferimenti nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente Craxi (Senato, 5 agosto 1986 e Camera 8 agosto 1986), che tuttavia non facevano diretto riferimento all'intesa della 'staffetta'.

⁶¹ M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, cit., 92.

⁶² L'accordo fu pubblicato su *Il Mattino* dell'8 agosto 1986 col chiaro intento di renderlo di pubblico dominio, al fine di rafforzarne la vincolatività con riguardo alla guida democristiana e non più socialista del successivo governo di fine legislatura.

do. Di talché il successivo dibattito, a differenza di quello attuale, poté essere condotto su presupposti certi e non sfuggenti; la trasparenza dell'accordo (sia pure materiale e non parlamentare) consentì agli elettori e agli attori istituzionali di valutare con piena contezza l'opportunità e l'ammissibilità dell'iniziativa, riconducendola in ogni caso alla responsabilità politica dei proponenti.

4. L'endemica debolezza del mito del «Patto del Nazareno»

Un *Patto* incentrato sul metodo da perseguire più che sul contenuto da realizzare, tale da relegare il secondo a mera variabile del primo, sino a esporlo alle contraddizioni e alle tensioni di una transizione politica mai conclusa, avrebbe necessitato di un approccio parlamentare ben più collaborativo di quello impiegato. Proprio la variegata declinabilità dei punti programmatici dell'accordo avrebbe dovuto suggerire alle segreterie dei partiti contraenti una maggiore flessibilità sulle opinioni e sui contributi dei relativi parlamentari; avrebbe dovuto favorire l'apertura di un dibattito interno ed esterno capace di conclusioni realmente partecipate e costituenti; avrebbe dovuto consentire un'articolazione tecnica più adeguata, ragionata e condivisa, capace di contemperare gli obiettivi politici con le esigenze di bilanciamento proprie del sistema costituzionale, come del resto insito nella dinamica di revisione sancita dall'art. 138 Cost.

Per contro, la prova di forza inizialmente esercitata da entrambi i partiti firmatari sui relativi parlamentari, chiamati a ratificare le scelte verticistiche dell'accordo, ha inibito il tutto, riducendo le potenzialità del dibattito di revisione costituzionale all'accettazione remissiva di opzioni apodittiche. Tanto il *Patto* quanto la relativa traduzione normativa sono transitati in forma obbligata e sostanzialmente integrale dalla sede bipartitica del «Nazareno» a quella parlamentare della revisione costituzionale.

Così accadendo, tuttavia, il testo della riforma è stato trasformato in un *mito*: un testo indiscutibile e indiscusso, formalizzato fuori dal tradizionale percorso di revisione e chiamato a essere accolto dalle Camere nella sua interezza e senza sostanziali modifiche, in modo da rimanere intangibile e sacro nell'integralità del nuovo sistema⁶³.

Del resto, come spiegava Santi Romano, il mito è impiegato nelle fasi storiche di discontinuità e di rottura con il passato, in ragione dell'insita capacità di favorire l'avvio di un nuovo inizio. Considerata la potenza immaginifica che lo caratterizza, esso è "in grado di spiegare una maggiore forza di suggestione sulle masse popolari, che rimarrebbero poco sensibili al freddo rigore dei ragionamenti". E così, segnando "il principio di un cammino che conduce alla realtà", il mito è capace di agire da "sprone ad attività più o meno utili, ispirando riforme la cui opportunità o necessità si rivela alle coscienze in tale forma, animando ad ardimenti che il ragionamento esatto, ma freddo farebbe sterile". Ciò, tuttavia, a meno di "de-

⁶³ Una dinamica analoga, con riguardo al processo di unificazione amministrativa provocato dalla legge del 1865 n. 2248, è stata ravvisata da F. BENVENUTI, *Mito e realtà nell'ordinamento amministrativo italiano* (1965), ora anche in ID., *Scritti giuridici*, III, *Articoli e altri scritti*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, 2733 ss.

terminare errori gravi e non innocue utopie”⁶⁴, che invece si realizzano nel caso in cui la forza del mito prende il sopravvento sulla razionalità della realtà giuridica sottesa, ovvero – attualizzando il tutto - nel caso in cui la capacità evocativa degli *slogan* sovrasta e vanifica la compiutezza degli istituti giuridici di riferimento. Ed è questo, per l'appunto, che è accaduto nella specie.

C'è di più. La legittimazione a verificare la rispondenza fra quanto sancito nel *Patto* e nella relativa traduzione normativa e quanto, invece, recepito dalle Camere nel processo di revisione, è stata riservata alla severa vigilanza di pochi responsabili. Questi hanno incentivato e premiato il favore dei parlamentari osservanti e hanno sanzionato il dissenso di quelli renitenti. Per giunta, ponendosi in Parlamento quali unici custodi dell'integrità di un fatto extraparlamentare, essi hanno agito alla stregua di una *casta* depositaria del *mito*; si sono atteggiati quali *sacerdoti* della nuova *Alleanza costituzionale*, chiamati a salvaguardare l'integrità dei nuovi precetti e, con questa, la definitiva *palingenesi* riformatrice.

E tuttavia, la mitizzazione dell'accordo, assunto a paradigma ontologico più che a programma riformatore, non solamente ha impedito un'incisiva e condivisa rilettura parlamentare del testo di riforma, ma ha pure inibito ogni ipotesi di relativa e opportuna integrazione. A fronte della straordinaria forza vincolante del *Patto del Nazareno*, stanno così gli effetti del relativo esercizio, i quali rimarcano la precarietà del relativo esito.

Ed è nella sproporzione fra i due opposti, fra la forza politica espressa dal *Patto* e la debolezza costituzionale del relativo risultato, che, per l'appunto, è consistito il paradosso del «Nazareno»: un fatto politico extraparlamentare, capace di vincolare il Parlamento in modo diretto e assoluto, ma incapace di generare un risultato costituzionalmente adeguato ed esauriente.

Il tutto, a riprova di come lo sviamento metodologico del disposto dell'art. 138 Cost. non resti mai indenne; tanto più che nella specie, indipendentemente dai rilievi di merito variamente eccepibili, il risultato di un siffatto percorso riformatore si è sostanzialmente dimostrato privo di legittimazione parlamentare sul piano istituzionale e privo di paternità politica sul piano della relativa responsabilità.

4.1. (segue): quale legittimazione parlamentare per la riforma costituzionale?

Sul piano parlamentare la legittimazione della riforma è apparsa soprattutto formale. Se è vero che il testo predisposto dal Governo è stato confermato dalle Camere in prima deliberazione quasi per intero⁶⁵, è altrettanto vero che l'andamento dei relativi lavori ha ricalca-

⁶⁴ S. ROMANO, voce *Mitologia giuridica* (1946), in *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983, 126 ss.

⁶⁵ Si v. la dettagliata ricostruzione di C. FUSARO, *Audizione*, cit.: “Il progetto iniziale Renzi-Boschi incideva su 45 articoli della Costituzione”. Nel 2014 il Senato è intervenuto in prima lettura “con modificazioni incisive, peraltro *facendo salva la sostanza della proposta iniziale*: queste modificazioni, naturalmente in diversa misura, incidevano a loro volta su 20 articoli fra quei 45, e inoltre proponevano modifiche ad altri due articoli della Costituzione che non erano incisi dalla proposta iniziale (in particolare l'art. 75 in materia di referendum e l'art. 134 per introdurre il riferimento al giudizio di costituzionalità preventivo sulle leggi elettorali); alla Camera, successivamente, si è aggiunta una modifica (invero limitatissima, quella che fa riferimento alla “trasparenza” nella p.a.) a un ulteriore articolo, l'art. 97, per cui – alla fine - gli articoli della Costituzione modificati sono diventati 48: al netto

to la prassi delle leggi di conversione con maxi emendamenti e contestuale richiesta di fiducia. La convulsa progressione di un cronoprogramma governativo continuamente cangiante e immotivatamente estremo ha fatto man bassa dei variegati tentativi delle minoranze parlamentari di partecipare attivamente al processo di revisione costituzionale, sino a provocare la relativa e umiliante emarginazione⁶⁶.

Quanto al Senato, l'inizio dei lavori in Commissione Affari costituzionali è stato contrassegnato dalla sostituzione di due componenti della maggioranza, i quali avevano variamente manifestato il proprio dissenso verso il testo governativo⁶⁷. Indipendentemente dalle valutazioni sul tipo di vincolo insistente fra il singolo componente della Commissione e il gruppo d'appartenenza⁶⁸, resta l'inedita delicatezza del caso⁶⁹, posto che né in quella sede, né successivamente in Aula è stata favorita una congrua e incisiva valutazione del merito delle scelte predisposte dal disegno governativo. Sicché l'Assemblea ha approvato con poche e secondarie modifiche un testo che, sebbene "arricchito e precisato nel suo impianto complessivo", è restato "del tutto aderente ai capisaldi costitutivi della riforma", così come dettati dal medesimo *Patto*⁷⁰. Il tutto, per giunta, con i voti della sola maggioranza e in assenza delle opposizioni (Lega, SEL e M5S), che hanno abbandonato l'Aula per rimarcare il proprio dissenso verso il metodo della discussione e il merito della riforma.

Quanto alla Camera dei Deputati, il lavoro di approvazione del testo di riforma è risultato ancora più faticoso e tormentato. La lunga e tortuosa discussione è terminata - verrebbe da dire - in via *autoritativa* "per «esaurimento fisico» delle opposizioni"⁷¹. Decisivo è stato il

di questa modestissima integrazione, *la Camera ha a sua volta fatto proprio l'impianto della riforma*, incidendo - con emendamenti - solamente su 16 dei 47 approvati in prima lettura al Senato. *E' stato stimato (Ceccanti) che sarebbe stato confermato circa il 90% del testo Senato*. Il dato mi sembra sostanzialmente attendibile, anche se un calcolo preciso non ho avuto tempo di farlo: è vero, infatti, che 16 rispetto a 48 costituiscono un terzo; tuttavia, in vari casi si è trattato di specificazioni, chiarimenti, restyling per migliorare la qualità del testo o interventi comunque puntualissimi. [...] Si può dunque affermare che più della metà degli articoli del testo Senato 2014, incisi dal testo Camera 2015, per l'esattezza nove su 16, hanno subito modificazioni, che non intendo definire irrilevanti o di scarso peso (forse in un paio o tre casi anche questo), ma *certo sostanzialmente del tutto marginali*" (corsivo non testuale).

⁶⁶ Si v. per tutti l'editoriale di L. FONTANA, *Il percorso per cambiare le regole*, cit.

⁶⁷ Si tratta dei senatori Mario Mauro e Corradino Mineo, su cui: F. FABRIZZI - G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 5-11 giugno. A marce forzate verso la sola abolizione delle province*, in www.federalismi.it, Osservatorio Parlamentare sulla Riforma costituzionale, n. 12/2014, 1; ID., *Lavori parlamentari 12-18 giugno. Sulla composizione della commissione (mentre ancora si attendono gli emendamenti all'A.S. 1429)*, *ivi*, 13/2014, 1.

⁶⁸ S. CURRERI, *I casi Mauro e Mineo: sostituzioni legittime e conformi a Costituzione*, in www.confrontocostituzionali.eu, 17 giugno 2014; L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2013, 126; diversamente, nel senso di riconoscere alla «sostituzione» dei membri designati uno scopo solamente funzionale e non disciplinare dei lavori in commissione per impedimenti o competenze tecniche: G. AZZARITI, *La destituzione non è sostituzione*, in www.libertaegiustizia.it, 13 giugno 2014; ID., *Sostituire per punire, uno sfregio illegittimo*, in *Il Manifesto*, 22 aprile 2015; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1995, 153-54; A. PACE, "Il porcellum ha creato il Monstrum", int. a cura di S. Truzzi, in *Il Fatto Quotidiano*, 10.1.2016, 1-2.

⁶⁹ Cfr. per tutti: S. FOLLI, *Dissenso e debolezza. Il caso Mineo e il dissenso nascono dalle debolezze del progetto riformatore*, in *Il Sole 24 ore*, 13 giugno 2014; S. MESSINA, *Il pasticciaccio brutto di Palazzo Madama*, in *La Repubblica*, 13 giugno 2014, 1.

⁷⁰ Intervento della *relatrice* FINOCCHIARO, Senato della Repubblica, 14 luglio 2014, 277^a seduta, Resoconto stenografico, 12.

⁷¹ Così, a proposito del ricorso alla *seduta fiume*, C. DECARO, *L'organizzazione dei lavori e dei tempi*, in T. MARTINES - G. SILVESTRI - C. DECARO - V. LIPPOLIS - R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, II ed., Milano, 2011, 174.

ricorso allo strumento della *seduta fiume*, chiesto e ottenuto dalla maggioranza per lucrare il vantaggio derivante dall'«assedio continuato» delle minoranze, in modo da conquistare la controversa decisione per sfinimento delle stesse⁷². Ancora una volta, di conseguenza, la votazione degli articoli e dei relativi emendamenti è avvenuta con il solo contributo della maggioranza e con l'assenza delle opposizioni (M5S, SEL, Fratelli d'Italia e Lega), questa volta comprensive dell'ingresso di Forza Italia a motivo della denunciata «rottura» del *Patto*. Sicché, dopo aver abbandonato l'Aula, le opposizioni non hanno preso parte alla votazione⁷³.

Né può dirsi che il lacerante dibattito politico che ha segnato in Senato la terza lettura del testo di riforma sia stato risolutivo ai fini di un'inversione del metodo del processo di revisione. E anzi, esso ha avuto come esito quello di restringere ulteriormente la potestà emendativa del revisore costituzionale sulla scorta di un presupposto regolamentare tutt'altro che pacifico.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 124 e 104 del Regolamento del Senato, infatti, la Presidenza della Commissione Affari costituzionali ha dichiarato l'ammissibilità dei soli emendamenti conformi a una duplice condizione⁷⁴: di non essere ancora coperti dalla «doppia approvazione conforme» delle Camere e di essere «in diretta correlazione»⁷⁵ con le modifiche apportate dal precedente ramo del Parlamento, da verificare tuttavia in senso «sostanzialistico». Ciò in modo da evitare l'introduzione di «*elementi nuovi, del tutto estranei alla portata dell'intervento compiuto dalla Camera, e ancor più alle parti rimaste immodificate a seguito della doppia deliberazione conforme*»⁷⁶. Una tale restrizione ha però vanificato la *ratio* sottesa all'art. 138 Cost., che, invece, sembra presupporre una potestà emendativa piena e incondizionata da parte del revisore costituzionale. La disposizione, infatti, ha la finalità di rendere più consapevole e partecipato il procedimento in questione; ha la funzione di stimolare nei parlamentari e nei gruppi politici la riflessione sull'opportunità del mantenimento delle modifiche introdotte, lasciando aperta la via a possibili ripensamenti e conseguenti correzioni; ha insomma lo scopo di coniugare il coraggio del cambiamento con la prudenza della ponderazione, consentendo quegli ulteriori emendamenti funzionali al miglior esito del per-

⁷² *Ibidem*.

⁷³ S. POLIMENI, *La lunga notte della riforma costituzionale*, cit., 4; F. FABRIZZI - G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 5-11 febbraio. L'esame presso la Camera, tra le proteste delle opposizioni*, cit.

⁷⁴ Tesi variamente sostenute da: A. BARBERA, Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, 3 agosto 2015; S. CECCANTI, *È tecnicamente impossibile tornare al Senato elettivo senza ripartire da zero*, in *huffingtonpost.it*, 17 aprile 2015; ID., medesima Audizione, 27 luglio 2015; C. FUSARO, medesima Audizione; A. MANZELLA, *Il 'nuovo' Senato*, in *Astrid Rassegna*, 11/2015, 47 ss.

⁷⁵ Per una lettura estensiva di tale «diretta correlazione», si v. invece: E. CHELI, *La riforma costituzionale? Si può cambiare ogni articolo, i consiglieri-senatori non vanno. La correzione nel testo sull'elezione un «nei» è diventato «dai». Anche per questo si può intervenire*, in *Corriere della Sera*, int. a cura di M. Dino, 1 maggio 2015; ID., Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, 3 agosto 2015; E. ROSSI, medesima Audizione, 3 agosto 2015; G. TARLI BARBIERI, medesima Audizione 28 luglio 2015, ora anche in *Oss. fonti*, 2/2015.

⁷⁶ A. FINOCCHIARO, Senato della Repubblica, Legislatura 17°, 1° Commissione permanente affari costituzionali, Resoconto sommario n. 319 del 15.9.2015.

corso riformatore indipendentemente dal nesso di consequenzialità con le precedenti modifiche⁷⁷.

Per contro, la restrizione della potestà emendativa del revisore costituzionale accolta dalla I Commissione del Senato, ha provocato un duplice effetto: sul piano del metodo, ha consacrato definitivamente l'intangibilità di un *mito* capace di resistere persino all'esaurimento del proprio fattore originante; sul piano del merito, ha concorso ad accentuare le criticità vecchie e nuove del testo di riforma, costringendo il revisore costituzionale a pronosticare sin da ora prossimi e indifferibili interventi di correzione e integrazione del medesimo testo.

4.2. (segue): la questione (politica) dell'elettività del Senato

La questione dell'elettività del Senato, se diretta o solo indiretta, può essere assunta a emblema del limite metodologico dimostrato dal percorso di revisione in atto. Certamente, sul fronte mediatico, essa ha avuto il pregio di riuscire a catalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica su uno dei principali punti di sofferenza del nuovo modello bicamerale, facendo emergere in modo eclatante gli effetti manipolatori del combinato disposto della riforma costituzionale e di quella elettorale (legge n. 52 del 2015)⁷⁸ sulla rappresentanza parlamentare. Al

⁷⁷ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il rischio di una «chiamata in sussidiarietà» dei grandi partiti nazionali nel nuovo «Senato della Repubblica»*, Audizione nel corso dell'indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, 27 luglio 2015, ora anche in www.osservatorioaic.it, 2/2015, 31.7.2015; nonché S. MANGIAMELI e V. TONDI DELLA MURA, *Sull'ammissibilità di una potestà emendativa piena del disegno legislativo di legge di revisione costituzionale*, medesima Audizione. In senso parimenti estensivo: G. AZZARITI, medesima Audizione, 30 luglio 2015 («Dunque la possibilità di «ripensare», modificando il testo in discussione, non può mai essere esclusa in nessuna fase dell'iter di formazione della legge costituzionale»); C. DE FIORES, medesima Audizione, 28 luglio 2015 («Approfondire la discussione, consentire nuovi passaggi, estendere i margini del confronto parlamentare è quindi possibile. Non c'è alcun ostacolo procedimentale»); M. DOGLIANI, medesima Audizione, 3 agosto 2015 («E' la Costituzione che vuole che si tenga conto della situazione determinata dal trascorrere del tempo»); M. MANETTI, medesima Audizione, 28 luglio 2015 (l'art. 138 incorpora un'istanza di discussione, che mira a far convergere sulla legge di revisione il massimo dei consensi, come viatico per la capacità della revisione di mettere solide radici nel sistema»); A. PACE, medesima Audizione 28 luglio 2015 («Le modifiche dovrebbero essere sempre ammissibili quando il testo presenti vizi d'illegittimità costituzionale che potrebbero condurre alla dichiarazione d'incostituzionalità della legge»); G. SCACCIA, medesima Audizione, 27 luglio 2015 («il criterio che collega l'ammissibilità di nuovi emendamenti alla loro «diretta correlazione» con le modifiche apportate nell'altro ramo della Camera va interpretato in modo largo quando sia riferito a revisioni costituzionali organiche che, per loro stessa natura, esprimono un complessivo e multifattoriale equilibrio di forze e sono perciò simili a un mosaico in cui ciascuna tessera, pur se diversa dalle altre per colore e foggia, contribuisce alla tenuta e alla definizione della rappresentazione grafica»); R. TONIATTI, medesima Audizione, 28 luglio 2015, «In proposito si può osservare come, probabilmente, il richiamo regolamentare dell'art. 104 [...] appaia piuttosto forzato e poco flessibile in sede di procedimento aggravato di revisione costituzionale [...] e, di conseguenza, come l'equilibrio de quo possa risultare meno ragionevole in quanto sbilanciato a vantaggio del momento deliberativo rispetto a quello riflessivo»); M. VILLONE, medesima Audizione 27 luglio 2015 («La lettura elastica della navetta data nel precedente del 1993 dalle presidenze delle Assemblee (Napolitano e Spadolini), [...] ebbe l'obiettivo primario di favorire il formarsi di un consenso [suggerendo] di non rimanere legati a letture riduttive dei regolamenti e di non seguire in modo miope e pedissequo prassi e precedenti»).

⁷⁸ Si v. per tutti il contributo di A. RUGGERI, *Premio di maggioranza, soglia minima e ballottaggio*, in A. RUGGERI – A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino, 2015, 49 ss. Sia, inoltre, consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla proposta di legge, recante disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*, Camera dei Deputati, Commissione affari costituzionali, 14 aprile 2015, ora anche in www.osservatorioaic.it, 1/2015; Id., *La fiducia e*

contempo, tuttavia, proprio in ragione di una tale visibilità mediatica, essa è venuta ad assommare simbolicamente tutte le criticità della riforma, con la conseguenza di esaurire l'intero dibattito neocostituente su un profilo essenziale, ma non dirimente la linearità del nuovo impianto. Non per nulla, come ha rilevato Luciano Violante, se le critiche politiche sulla riforma hanno trascurato altri temi, concentrandosi su quello minore dell'elezione diretta, il Presidente Renzi si è adeguato a un tale "campo di battaglia", senza aprire "altri fronti magari più problematici"⁷⁹.

Per com'è stata posta e trattata, la questione dell'elettività del Senato ha mostrato una caratterizzazione più politica che costituzionale. Essa è sorta tutta all'interno del Partito democratico e ha segnato in modo lacerante il relativo dibattito, concludendosi con una mediazione⁸⁰ tutt'altro che risolutiva, che non è valsa a comporre la tensione fra le due proposte in discussione: quella dell'elezione diretta dei senatori, avanzata dalla minoranza dei parlamentari del Pd⁸¹ fuori tempo massimo, quantomeno dal punto di vista politico e regolamentare; e quella dell'elezione di secondo grado dei consiglieri-senatori, ribadita dalla segreteria del medesimo Pd e dal Governo in continuità con quanto inizialmente concordato nel *Patto del Nazareno*⁸².

L'emendamento presentato dalla Presidente della I Commissione con l'avallo politico del Governo⁸³ ha accolto in modo compromissorio entrambe le prospettive, che sono state giustapposte a discapito dell'organicità (già dubbia) del complessivo disegno di legge. E così il principio della «designazione» dei consiglieri-senatori da parte degli elettori è stato inserito *chirurgicamente* nel quinto comma dell'art. 57, ossia nell'unica parte della disposizione sulla composizione del Senato non ancora coperta dalla «doppia approvazione conforme» delle Camere; al contempo, il diverso principio dell'elezione indiretta è stato lasciato al secondo comma del medesimo articolo, rinviandosi la regolazione del relativo raccordo a un "incerto

l'Italicum: dal "primato della politica" al "primato dei meccanismi elettorali" in www.osservatorioaic.it, 2/2015.

⁷⁹ L. VIOLANTE, *Il listino è la soluzione più semplice. I punti deboli del testo sono altri*, cit.

⁸⁰ S. FOLLI, *La mediazione dell'ultima ora che può salvare il Pd*, in *La Repubblica*, 19 settembre 2015: "il passo decisivo lo ha fatto il presidente del Consiglio, insieme alla ministra Boschi. Accettando di ritoccare il famoso articolo 2, ossia la pietra dello scandalo, ha concesso un punto importante alla minoranza, ma in cambio ha disinnescato una possibile apocalisse parlamentare"; E. PATA, *Senato, l'offerta di Renzi: listini nell'articolo 2. Più vicina l'intesa nel Pd*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 settembre 2015: "Più vicina l'intesa nel Pd sulla riforma del Senato. Matteo Renzi propone una modifica «blindata» all'articolo 2 con i listini e la minoranza Pd reagisce con un'apertura alla mossa di mediazione del segretario-premier".

⁸¹ *Avanti con le riforme costituzionali*, documento sottoscritto da 25 parlamentari del Partito democratico, in <http://www.vanninochiti.com/?p=16487>, 5 luglio 2015.

⁸² Cfr. allegato alla *Relazione del Segretario Matteo Renzi*, cit.

⁸³ Emendamento n. 2.204, Finocchiaro, Schifani, Zeller, Zanda, D'Adda: "Al comma 1, capoverso «Art. 57», al quinto comma, dopo le parole: «degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti» aggiungere le seguenti: «, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma»", Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 516 del 03/10/2015. Si v. al riguardo: Finocchiaro: "Un conflitto molto duro, ma ha vinto il partito. Ho fatto ciò che dovevo", in *Corriere della Sera*, int. a cura di M. Guerzoni, 24 settembre 2015, 3.

sistema di scatole cinesi” rimesso all’intervento del legislatore bicamerale e di quello regionale⁸⁴.

Di qui un meccanismo di composizione del Senato ancora indeterminato⁸⁵, a definizione differita e, comunque, disorganico rispetto alla ragion d’essere del nuovo impianto bicamerale, dimostratasi ancora meno comprensibile. Quale che sia la successiva specificazione legislativa, infatti, il nuovo modello di elezione quasi-diretta è tale da accentuare la politicità della Camera alta, pregiudicando ulteriormente la relativa e originaria vocazione territoriale⁸⁶; per non dire che una tale previsione non può che riaprire la questione dell’estromissione dello stesso Senato dal circuito fiduciario, rimanendo difficilmente giustificabile il perdurare della relativa esclusione⁸⁷.

4.3. (segue): quale paternità politica per la riforma costituzionale?

Ancora una volta, insomma, il problema della riforma in corso è risultato essere quello della sottomissione del merito costituzionale al metodo politico, con l’aggravante che la sopraggiunta «rottura» del *Patto del Nazareno* ha reso ingiustificato quanto prima era politicamente dovuto. Se il *Patto* – per riprendere l’affermazione del capogruppo di Forza Italia in Senato – era solamente un “*accordo sul metodo*”, che prescindeva da “*contenuti prescrittivi*” e che vincolava i due partiti firmatari a decidere insieme “*i cambiamenti, i miglioramenti, le garanzie*”⁸⁸, venuto meno quel vincolo per cause di natura extra-costituzionale, anche il relativo contenuto sarebbe potuto venir meno; quantomeno, sarebbe potuta venir meno la pressione politica della maggioranza governativa per l’approvazione capillare del testo di riforma. L’*iter* della revisione avrebbe potuto seguire un percorso finalmente diverso: quanto al merito, avrebbero potuto trovare accoglimento quelle integrazioni e modificazioni prima negate e, tuttavia, essenziali per l’organicità del testo in discussione; quanto al metodo, nella consegu-

⁸⁴ G.M. SALERNO, *Il prezzo (troppo alto) di una “riforma” anarchica*, in www.ilsussidiario.net, 24 settembre 2015.

⁸⁵ S. MANGIAMELI, *Da oggi chi governa cambierà la Costituzione come gli pare*, in www.ilsussidiario.net, 26 settembre 2015.

⁸⁶ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Se il Senato delle Autonomie non «rappresenta la Nazione»*, Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva per l’istruttoria legislativa sull’esame in sede referente dei disegni di legge di revisione costituzionale, Senato della Repubblica. Commissione affari costituzionali. 8 maggio 2014, ora anche in www.issirfa.cnr.it, maggio 2014, nonché in www.osservatorioaic.it, 2/2014. Si v. inoltre A.M. NICO, *Rapporti stato-regione e giustizia costituzionale nel quadro delle riforme in corso*, in www.rivistaaic.it, 4/2014, 14.

⁸⁷ S. MANGIAMELI, *Rivedere il Senato come Camera di garanzia, rimanendo Camera territoriale?* Audizione nel corso dell’indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, 27 luglio 2015; nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Il rischio di una «chiamata in sussidiarietà» dei grandi partiti nazionali nel nuovo “Senato della Repubblica”*, medesima Audizione ora anche in www.osservatorioaic.it, 2/2015, 31.7.2015. In senso analogo si v., fra gli altri: R. BIN, *L’elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in www.forumcostituzionale.it, 20 marzo 2015; ID., *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in www.forumcostituzionale.it, 3 gennaio 2015; P. CHIRULLI, *La riforma del Senato della Repubblica*, in www.osservatorioaic.it, 1/2014, 10; G. DE VERGOTTINI, *Sulla riforma radicale del Senato*, in www.federalismi.it, 8/2014; C. SALAZAR, *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato*, in www.issirfa.cnr.it, settembre 2014; L. VIOLINI, *Il Senato federale tra legittimazione tecnica e legittimazione politica*, in G. CORDINI (a cura di), *Le modifiche alla parte seconda della Costituzione*, Atti dei seminari promossi dal dottorato in diritto pubblico dell’Università di Pavia, Giuffrè, Milano, 2005, 167.

⁸⁸ P. ROMANI, *Intervento*, cit.

ta condivisione parlamentare di un contenuto più organico e ragionato, anche il cronoprogramma della relativa approvazione avrebbe potuto trovare una previsione più adeguata e partecipata.

Per contro, alla «rottura» politica dell'accordo – e sempre che di «rottura» effettiva si sia trattato⁸⁹ - non è seguita alcuna inversione di orientamento. Le Camere sono rimaste vincolate alla persistenza di un *mito* oramai privo di ragioni fondative. Il «Nazareno» si è risolto nel suo contrario: sorto per affermare un metodo di revisione bipartitico e senza contenuto specifico, è finito per legittimare un metodo opposto: dettagliato nel contenuto, divisivo nell'approvazione e senza una chiara paternità politica.

Di qui, la conseguente e progressiva corsa al disconoscimento del testo di riforma, realizzata sul duplice piano politico e di merito da forze politiche e da singole personalità istituzionali già positivamente coinvolte; un disconoscimento reso possibile dall'*agnosticismo* costituzionale insito nello stesso testo, peraltro dimostrato dalla sostanziale indifferenza manifestata dal revisore costituzionale verso le scelte fondative della riforma, non per nulla risultate prive di trasparenza, coerenza costituzionale e condivisione partitica.

Sul piano politico, un tale disconoscimento ha preso avvio dalle tensioni sorte sia fra i partiti firmatari del *Patto*, sia all'interno degli stessi. Alla sopraggiunta opposizione parlamentare di Forza Italia sull'intero disegno di legge, provocata dall'intercorsa «rottura» dell'accordo, sono seguite le contestazioni della minoranza dei parlamentari democratici sulla questione dell'elettività del Senato, ossia sul profilo mediaticamente più ghiotto dell'opposizione alla riforma. Per non dire che sempre sulla questione dell'elettività del Senato lo stesso Presidente Renzi, già primo firmatario del disegno di legge, non ha esitato a prendere le distanze da quanto previsto nel testo, esternando occasionalmente un'indifferenza, per l'appunto, dimostrativa di quell'*agnosticismo* costituzionale che ha caratterizzato l'intero percorso riformatore (*“Ma guardate che io ero d'accordo sul Senato elettivo. Fu Errani, ossia un uomo di Pierluigi [Bersani], a dire no. Dopo di che per me si può cambiare. A me va benissimo. Non credo sia un punto fondamentale. L'importante è che si abbandoni il bicameralismo paritario”*)⁹⁰. Del resto, non sono state da meno le dichiarazioni dell'altro contraente del *Patto*, che ha parimenti e variamente criticato il testo di riforma (*“Prenda il Senato, stanno facendo sì che diventi un dopo-lavoro di sindaci rossi in gita turistica a Roma”*)⁹¹.

Sul piano del merito, del pari, un tale disconoscimento è consistito nella progressiva ammissione, da parte di alcune autorità istituzionali, di talune delle incontestabili criticità del testo di riforma.

⁸⁹ F. VERDERAMI, *Il «sì» di Berlusconi ai suoi: ritentiamo la via del Nazareno. Il risultato elettorale alle amministrative (che non ha soddisfatto né Renzi né il leader di Forza Italia) e le insistenze di Confalonieri e Gianni Letta riavvicinano i leader*, in *Corriere della Sera*, 20 giugno 2015; M. SORGI, *Il Nazareno? Improbabile ma inevitabile*, in *La Stampa*, 7 agosto 2015, 1.

⁹⁰ *Mossa di Renzi sul Senato: “Può ritornare elettivo ma alt al bicameralismo”*, cit.

⁹¹ S. BERLUSCONI, *Obama al G20 si comportò bene. I leader mi dicevano: arriva Monti*, in *Corriere della Sera*, int. a cura di A. Friedman, 14 maggio 2014, 13.

Significativa, anzitutto, è la relazione della Presidente della Commissione affari costituzionali del Senato, Anna Finocchiaro⁹², a proposito dei profili “d’incertezza” riguardanti il modello bicamerale e l’equilibrio fra i poteri.

Quanto alla composizione del Senato, nella relazione è stata rilevata una sovrapposizione dei criteri di natura politica su quelli di natura territoriale; e ciò a discapito della coerenza del disegno governativo, che nelle “*intenzioni iniziali*” era finalizzato a far prevalere i secondi sui primi. Di qui la rilevata “*incertezza*” sulla composizione delle Commissioni legislative e d’inchiesta, considerato che solo quelle della Camera sono tenute a “rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari” (artt. 72, comma 4, e 82, comma 2); mentre per il Senato rimangono “*impregiudicate le possibilità di articolazione interna*”, trattandosi di un modello “*suscettibile di riproporre criteri di composizione politica, seppure mediati dal criterio della rappresentanza territoriale*”. In senso speculare, è stata lamentata la previsione per entrambe le Camere della garanzia dei “diritti delle minoranze parlamentari” (art. 64, comma 2), ritenendosi opportuno “*capire che tipo di «minoranze» esprimerebbe il Senato, nel momento in cui esso è posto al di fuori del circuito fiduciario e della dialettica maggioranza-opposizione*”⁹³. Il tutto – giova evidenziare – ancora prima dell’approvazione dell’emendamento sull’elezione quasi-diretta dei senatori, che ha accentuato ulteriormente la politicità di un Senato inizialmente a vocazione territoriale.

Quanto poi all’equilibrio dei poteri, la relazione ha rimarcato l’esistenza di una grave lacuna nel sistema dell’elezione del Presidente della Repubblica. La riforma, infatti, si limita a prevedere che dopo il settimo scrutinio il Presidente sia eletto dalla maggioranza dei tre quinti dei soli votanti e non più degli aventi diritto al voto (art. 83, comma 3), rimanendo così ineluttabile “*l’esigenza di una norma di chiusura*”⁹⁴ a tutela di una rapida conclusione delle operazioni di voto. In effetti, la previsione di un *quorum* così ridotto è tale da esporre il nuovo sistema a un duplice rischio: per un verso, in caso di vertiginosa riduzione del quorum dei grandi elettori, il rischio è quello di eleggere un Presidente delegittimato dai pochi voti ricevuti, sì da non poter esercitare effettivamente quel ruolo di garante dell’equilibrio dei poteri già variamente dimidiato dalla stessa riforma; per altro verso, in caso di perdurante conflitto fra maggioranza e opposizione, il rischio è quello di originare una situazione di stallo istituzionale senza fine, sempre foriero di gravi pericoli per la tenuta democratica del sistema. Per non dire che tale ultima eventualità è suscettibile di squilibrare ulteriormente i rapporti fra i poteri costituzionali a esclusivo vantaggio del Presidente del Consiglio; nel caso di una perdurante supplenza del Presidente della Repubblica da parte del Presidente della Camera (art. 86), infatti, il protrarsi senza fine degli scrutini è funzionale a ridurre i controlimiti e a rafforzare il potere d’indirizzo del Presidente del Consiglio, *leader* di quella maggioranza parlamentare che già era stata rappresentata in Aula dal supplente presidenziale.

⁹² A. FINOCCHIARO, Senato della Repubblica, Legislatura 17°, 1° Commissione permanente affari costituzionali, Resoconto sommario n. 294 del 7.7.2015.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ *Ibidem*. In senso analogo: BARBERA: “*Con la riforma rischio stallo anche per il Quirinale*”, in *QN*, int. a cura di S. Migliari, 18 dicembre 2015, 8-9; U. DE SIERVO: “*Una legge che deve migliorare*”, in *La Stampa*, 14 ottobre 2015, 1.

Ancora più significativa, infine, è la posizione progressivamente maturata nell'evoluzione del proprio ruolo istituzionale da Giorgio Napolitano, che per ammissione del Ministro Boschi è stato il vero "padre" della riforma⁹⁵. Se dal Quirinale egli aveva più volte rimarcato *"la coerenza sistematica della riforma"*, sino a invitare i parlamentari dissenzienti a *"Rispettare, pur nel dissenso, la coerenza delle riforme in gestazione"*, essendo (addirittura) rinvenibile nella specie *"un dovere di onestà politica e di serietà istituzionale"*⁹⁶, una volta divenuto emerito ha manifestato un punto di vista più temperato e critico. Nella propria audizione in Commissione affari costituzionali del Senato, facendo seguito alla rilevazione delle incontestabili criticità della riforma avanzate dalla Presidente Finocchiaro, egli ha dovuto riconoscere *"l'opportunità di talune modifiche che rendano più efficace e coerente la riforma messa in cantiere"*⁹⁷; e ciò sino a fare proprie, nel successivo intervento in Senato, le preoccupazioni espresse dai critici della riforma sul duplice piano della rappresentanza politica e della divisione dei poteri, riconoscendo per tale via la meritevolezza e la fondatezza delle stesse: *"dobbiamo dare risposte a situazioni nuove e ad esigenze stringenti, riformare - arricchendola - la nostra democrazia parlamentare. Al di là dell'approvazione del disegno di legge costituzionale in discussione, bisognerà altresì dare attenzione a tutte le preoccupazioni espresse in queste settimane in materia di legislazione elettorale e di equilibri costituzionali"*⁹⁸.

5. L'ostinazione del revisore costituzionale verso una riforma «*semper reformanda*».

La persistenza del revisore costituzionale ad attenersi a un *mito* oramai privo di ragioni fondanti, rischia di accrescere ulteriormente i profili di criticità della riforma; è suscettibile di aggiungere nuove negatività a quelle già rimarcate dal disconoscimento politico e istituzionale dell'articolato normativo; è tale, insomma, da pregiudicare la credibilità dell'opera di revisione, incidendo sulle relative condizioni di permanenza.

L'ostinazione a mantenere indiscutibile il testo di revisione, inibendo ogni diversa richiesta di riconsiderazione parlamentare, ha una motivazione che prescinde dal relativo merito. Più che dall'apprezzamento del disegno governativo, essa è dipesa dal persistere di quelle considerazioni di ordine extra-costituzionale, che inizialmente avevano determinato la forza politica del *Patto del Nazareno* e che poi sono sopravvissute alla relativa «rottura», assicurando al disegno di legge una maggioranza altrimenti inverosimile. La duplice funzione

⁹⁵ M.E. BOSCHI *"Porta il mio nome ma il padre della riforma è Napolitano"*, in *La Stampa*, int. a cura di C. Bertini, 4 ottobre 2015, 4 e 6: "Credo che se porteremo a casa la riforma dovremo dividere il merito con tantissimi colleghi, ma il vero padre di queste riforme per me si chiama Giorgio Napolitano".

⁹⁶ Intervento del Presidente Napolitano alla cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile, Palazzo del Quirinale, 16/12/2014, in www.quirinale.it; Intervento del Presidente Napolitano alla cerimonia del Ventaglio, Palazzo del Quirinale, 22/07/2014, in www.quirinale.it.

⁹⁷ Intervento del Presidente emerito, Senatore Giorgio Napolitano in 1° Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, 15 luglio 2015, in www.senato.it.

⁹⁸ G. NAPOLITANO, Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 522 del 13/10/2015.

salvifica originariamente assunta dal *Patto* ha continuato ad assicurare la propria copertura: per un verso, la *vulgata* della “*ricaduta benefica*” della riforma istituzionale ai fini della fuoriuscita del Paese dalla crisi economica e sociale⁹⁹ ha mantenuto l’iniziale impatto mediatico; per altro verso, il timore di uno scioglimento anticipato delle Camere in caso di voto contrario è valso a guadagnare ancora una volta il favore della maggioranza¹⁰⁰.

Su ogni giudizio di merito, in definitiva, ha avuto la meglio la preoccupazione, variamente manifestata dal Presidente Renzi¹⁰¹, di “*rimette[re] in discussione tutto*”, quasi che nei precedenti passaggi parlamentari il testo governativo fosse stato realmente messo in discussione in Parlamento. Il *non possumus* presidenziale è prevalso su ogni diversa istanza parlamentare, sostenuto dal convincimento di non poter “*tornare indietro*” a meno di vanificare gli sforzi riformatori già compiuti, così come ribadito dal Presidente emerito Giorgio Napolitano¹⁰².

E tuttavia, un testo di revisione costituzionale approvato per ragioni di mera opportunità e sulla scorta di valutazioni di natura extra-costituzionale, presenta un’insita debolezza destinata a minarne la credibilità; tanto più che, in assenza di una chiara paternità e responsabilità politica, anche i relativi demeriti non sono chiaramente imputabili.

È in tale prospettiva che acquistano un senso compiuto le richiamate “*preoccupazioni*” di Giorgio Napolitano, a proposito del credito da riconoscere alle critiche opposte alla riforma. L’invito a guardare “*Al di là dell’approvazione del disegno di legge costituzionale in discussione*” e a dedicare le dovute “*attenzioni*” alla questione degli “*equilibri costituzionali*”¹⁰³, non solamente consacra le criticità della riforma, anticipando in corso d’opera i necessari interventi correttivi; più ancora, legittima sul piano della completezza costituzionale l’esigenza di un riequilibrio dell’assetto dei poteri.

⁹⁹ Si v. per tutti l’*Intervento* del Presidente Napolitano del 16/12/2014, cit.: “Ma non posso ritenere convincente l’argomento, che pure circola, di una non importanza, invece (né di possibile ricaduta benefica), dal punto di vista della crisi economica e sociale, delle riforme istituzionali. Sembra quasi, a taluni, che il superamento del bicameralismo paritario sia un tic da irrefrenabili “rottamatori” o da vecchi cultori di controversie costituzionali”.

¹⁰⁰ Il tutto è stato ben rappresentato dal neo direttore del *Corriere della Sera*, L. FONTANA, *Il percorso per cambiare le regole*, 21 settembre 2015, 1: “Resta infine il nodo politico della minaccia di elezioni anticipate se la riforma fosse bocciata. È un’arma che Renzi sta usando soprattutto contro la minoranza interna ma che serve anche a tenere a bada i tanti parlamentari che sarebbero certamente esclusi dalle prossime liste elettorali”.

¹⁰¹ Renzi: «*Superare il bicameralismo. Riforme per credibilità Italia in Ue*», in www.corriere.it, Redazione Online, 8 settembre 2015: “Sul profilo tecnico parlamentare, «se si mette in discussione l’approvazione in coppia conforme dell’articolo 2 della riforma, si rimette in discussione tutto. Non si può cambiare perché si dovrebbe ripartire daccapo. E poi, se è una Camera delle autonomie, siano le autonomie a decidere». Il principio «copia conforme se non vale su questo rischia di non valere anche su altro»”; F. BEI, *Il piano B del premier: “Tratto fino alla fine, ma se vado sotto si vota”*, in *La Repubblica*, 15 settembre 2015, 1-2.

¹⁰² G. NAPOLITANO, *Nuovo Senato. La riforma non va stravolta. Non si può tornare indietro sulla riforma del Senato*, in *Corriere della Sera*, 6 agosto 2015, 1. In senso analogo si v. l’intervento in 1° Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica, 15 luglio 2015, in www.senato.it: «Occorre tuttavia avere ben chiaro e saper osservare il senso del limite, perché sappiamo come in questa materia sia stato e sia facile il disfare la tela, lo scivolare verso un fatale prolungamento dei tempi già lunghi prescritti per la revisione costituzionale, fino a giungere sull’orlo del fatale terminare di una legislatura sia pure non abbreviata da scioglimenti anticipati “all’italiana”. Faccio dunque appello perché il senso del limite guidi i lavori e le scelte del Senato in questa fase che dobbiamo considerare preclusiva dell’iter della riforma costituzionale».

¹⁰³ G. NAPOLITANO, seduta n. 522 del 13/10/2015, cit.

Epperò, l'approvazione di una riforma con *riserva d'integrazione* è tale da innescare un nuovo ciclo di microriforme ancora più contingentato e disorganico, destinato a insistere su un quadro costituzionale già privo della dovuta sistematicità. Essa inaugura il passaggio da una Costituzione riformata, che affida l'equilibrio dei poteri a regole nuove, stabili e certe (sia pure elastiche), a una Costituzione da riformare in continuazione, che affida l'equilibrio dei poteri a regole da scrivere ancora e da positivizzare a seconda delle occorrenze.

Parafrasando la teologia, verrebbe da dire che il passaggio in questione è quello da una riforma *compiuta* a una riforma *semper reformanda*; con l'aggravante che ciò che per l'ecclesiologia costituisce un valore (*Ecclesia semper reformanda est*)¹⁰⁴, per l'ordinamento rappresenta un disvalore, tale da svilire la ragion d'essere della rigidità costituzionale¹⁰⁵. In tale diversa dinamica, infatti, il potere di revisione cessa di essere strumentale alla rigidità, divenendo piuttosto funzionale alla flessibilizzazione del ruolo di garanzia della Costituzione, la cui continua rielaborazione viene a essere dettata dalle contingenze politico-istituzionali.

Una Costituzione ridotta alla stregua della *stampa periodica*, soggetta a quei continui aggiornamenti essenziali a consentirne la piena funzionalità e il riequilibrio fra i poteri, è suscettibile di trovare una considerazione e un trattamento non dissimili da quelli riservati alle costituzioni flessibili. Se per queste ultime la continuità giuridica "è affidata alla continuità politico-culturale e ad una rielaborazione continua effettuata da una legislazione concepita come attività di perfezionamento e sviluppo della Costituzione data"¹⁰⁶, non diversamente rischia di accadere per la prima; con l'aggravante che in tal caso, a seguito del combinato disposto fra la riforma elettorale e quella costituzionale, la continuità della nuova Costituzione è destinata a essere affidata agli interventi di perfezionamento di una maggioranza parlamentare sostanzialmente coincidente con il partito di più forte minoranza del Paese (comprensivo della totalità delle regioni), capace di passare dalla legislazione ordinaria a quella costituzionale senza eccessivo sforzo numerico e politico.

Per non dire che la formalizzazione di una riforma con *riserva d'integrazione* consacra la legittimità di quell'opera di estenuante scrittura e riscrittura costituzionale, che ha costituito la cifra del trascorso ventennio¹⁰⁷. In questo la fase tattica della maggioranza governativa ha prevalso su quella strategica dell'intero arco parlamentare. Più che l'esito dell'opera di revisione ha dominato l'attività di revisione in sé¹⁰⁸; più che la riforma (compiuta e coerente) ha assunto priorità il mero riformare (ininterrotto ed instancabile). Le istanze partitiche di maggioranza sono state continuamente mobilitate in uno stato di nervosa coesione e di (apparente) autoccupazione, relegando quelle di opposizione in una situazione di perenne e logorante agitazione. La valenza evocativa degli istituti ha preso il sopravvento sulla valenza

¹⁰⁴ Concilio Vaticano II: *Lumen Gentium*, n. 8; *Gaudium et spes*, n. 43, entrambi in www.vatican.va.

¹⁰⁵ A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002, II ed., 126 ss., 265 ss.

¹⁰⁶ M. DOGLIANI, *La legislazione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 1039.

¹⁰⁷ G. PITRUZZELLA, *Verso una democrazia maggioritaria: ambiguità e limiti dell'ingegneria costituzionale in Italia*, in R. DI LEO e G. PITRUZZELLA (a cura di), *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1999, 333.

¹⁰⁸ V. ONIDA, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 2004, 24.

sostanziale degli stessi. Non si è trattato più di introdurre regole altrove dimostrate efficaci. All'«ingegneria istituzionale» ha fatto seguito l'«approssimazione istituzionale»¹⁰⁹; alla trapiantabilità di istituti astrattamente idonei a produrre effetti¹¹⁰ è seguito lo sprezzante appagamento della mera *parvenza* degli stessi, purché capaci di recepire gli *slogan* e i messaggi mediatici imperanti nel corpo sociale, indipendentemente dalle conseguenze del relativo accoglimento.

6. – *La politicizzazione del referendum costituzionale.*

Si arriva così all'ultimo dei paradossi del *mito* del «Nazareno»: quello riguardante la fase finale (e oramai non più eventuale) del procedimento di revisione, vale a dire il *referendum* costituzionale che il Presidente Renzi ha già previsto per l'autunno del 2016.

Si tratta di una consultazione che rischia di replicare la medesima dinamica sperimentata con successo nel corso delle ripetute letture in Parlamento. Se in tale sede il disegno di legge governativo ha resistito a ogni tentativo di riscrittura parlamentare, consentendo modifiche “sostanzialmente del tutto marginali”¹¹¹ e dirottando su considerazioni di ordine extra-costituzionale il dibattito sulla meritevolezza dell'articolato normativo, altrettanto rischia di accadere in occasione della consultazione popolare. Anche in questa è plausibile immaginare un pari sovradimensionamento politico rispetto al merito della riforma.

Una tale politicizzazione referendaria, tuttavia, non è riconducibile a quel “plusvalore politico” che pure è riconosciuto ai quesiti del *referendum* abrogativo¹¹², tale da porre in secondo piano il merito della consultazione rispetto a più generali motivazioni di rottura con lo *status quo* e di apertura verso nuovi ordini politico-istituzionali. La natura oppositiva del *referendum* costituzionale, del resto, agisce in funzione della conservazione dell'ordinamento vigente, ponendosi a garanzia delle minoranze parlamentari nel caso di un testo di revisione ritenuto lesivo dei relativi diritti¹¹³. Tanto più che, ad attestare il *favor constitutionis* dell'istituto, concorre anche la mancata previsione nell'art. 138 Cost. di un *quorum* per la validità della votazione. A differenza di quanto stabilito dall'art. 75 Cost. per il *referendum* abrogativo, nel quale il voto popolare si pone come unico fattore di mutamento del precedente ordine normativo, nel caso dell'art. 138 la volontà dei cittadini costituisce solo uno degli elementi del processo di revisione; l'assenza di un *quorum* di partecipazione, pertanto, consente che “un piccolissimo nucleo di antagonisti” possa “con la sua totalizzante partecipazione

¹⁰⁹ Sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *La riforma delle Unioni di comuni fra «ingegneria» e «approssimazione» istituzionali*, in www.federalismi.it, n. 2/2012.

¹¹⁰ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1995, 9 ss.; ID., *Democrazia. Cosa è*, (1993) *Appendice*, Rizzoli, Milano, 2007, 341.

¹¹¹ C. FUSARO, Audizione, cit.

¹¹² C. MEZZANOTTE, *Relazione generale. I rapporti fra Parlamento e altre istituzioni*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Atti del XV Convegno Annuale dell'A.I.C., Firenze, 12-13-14 ottobre 2000, Cedam, Padova, 2001, 297 (ma già ID., *Referendum e legislazione*, relazione al Convegno nazionale dell'A.I.C., *Democrazia maggioritaria e referendum*, Siena, 3-4 dicembre 1993).

¹¹³ Si v. per tutti G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001, 126 ss.

alla consultazione popolare, disertata dalla maggioranza dei cittadini, bloccare una revisione costituzionale”¹¹⁴.

Per contro, la prevedibile e incipiente politicizzazione del *referendum* costituzionale è da ascrivere a quell’inedita conformazione del sistema politico-istituzionale, seguita alla dichiarazione d’illegittimità costituzionale (sent. n. 1 del 2014) del meccanismo elettorale (l. n. 270 del 2005) fondante la composizione della XVII legislatura; di rimando, essa è da ricondurre al metodo costituzionalmente inadeguato impiegato nel processo di revisione parlamentare e, dunque, al *peccato originale* che ha contrassegnato la genesi del testo governativo.

Il rilievo non deriva dal fatto che la riforma è dipesa da un sistema elettorale di tipo sostanzialmente maggioritario¹¹⁵, tale d’aver consentito alla più forte minoranza elettorale di trasformarsi in maggioranza parlamentare e di conseguire senza particolari problemi la soglia minima di garanzia della rigidità costituzionale. Del resto, la questione della conformità a Costituzione dei sistemi elettorali maggioritari, suscettibili di ledere le garanzie delle minoranze in assenza di un adeguato innalzamento dei *quorum* di garanzia predisposti dalla Carta¹¹⁶, è stata variamente superata dalla prevalente letteratura e dalla giurisprudenza costituzionale¹¹⁷, eccedendosi la “neutralità” della Costituzione in materia di sistemi elettorali.

Piuttosto, il rilievo deriva dalla sopraggiunta illegittimità costituzionale del meccanismo di composizione parlamentare della legislatura in corso (ferma restando la legittimità, ai sensi di quanto chiarito dalla Consulta¹¹⁸, sia della medesima composizione delle Camere, sia del relativo operato). La più forte minoranza elettorale del Paese, infatti, in tanto è riuscita a trasformarsi in maggioranza parlamentare e a conseguire la soglia minima per la revisione costituzionale, in quanto ha potuto lucrare i vantaggi di un meccanismo pur sempre caratterizzato dalla “eccessiva sovra-rappresentazione” della lista di maggioranza relativa; più ancora, in tanto è riuscita a resistere a ogni richiesta di mediazione parlamentare e a vanificare il ruolo delle opposizioni, in quanto ha potuto avvalersi di quell’alterazione profonda della

¹¹⁴ P. BARILE – U. DE SIERVO, voce *Revisione della Costituzione*, in *Nov. Dig. It.*, XV, UTET, Torino, 1968, 785.

¹¹⁵ Indipendentemente dall’autoqualificazione della legge come “proporzionale” (art. 1, comma 2, l. n. 270 del 2005), già prima della pronuncia della Consulta la nuova formula elettorale era stata variamente considerata non solo come *proporzionale con sistema bipolare* (A. D’ANDREA, *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell’ordinamento italiano*, in www.forumcostituzionale.it, 2006), ma anche come *non maggioritaria* (A. GIGLIOTTI, *Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006), se non proprio come *maggioritaria di coalizione*, da collocare nella famiglia dei sistemi *maggioritari plurinominali con rappresentanza delle minoranze* (A. AGOSTA, *Audizione in ordine all’interpretazione dell’art. 17 del decreto legislativo n. 533 del 1993*, in Senato della Repubblica, Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, Comitato inquirente per il Piemonte, 28 novembre 2006).

¹¹⁶ A ritenere implicitamente garantito dalla Costituzione il “principio di rappresentanza delle minoranze in forma proporzionale”, fu anzitutto C. LAVAGNA, nella nota prolusione nell’Università di Macerata per la cerimonia inaugurale dell’anno accademico 1952-1953 (*Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, (1952), ora anche in *Id.*, *Problemi giuridici delle istituzioni*, Giuffrè, Milano, 1984, 37 ss., spec. 60).

¹¹⁷ Per un riepilogo si v. diffusamente G. FERRI, *Il referendum*, cit., 166 ss.

¹¹⁸ C. cost., n. 1/2014, § 7.

composizione della rappresentanza democratica”, pur sempre provocata dalla legge elettorale in questione¹¹⁹.

Così accadendo, tuttavia, sono finalmente emersi i nodi provocati dall’indirizzo costituzionale di una maggioranza parlamentare artefatta e divisiva. Una volta che il percorso di approvazione della revisione ha iniziato a transitare dal piano sovra-rappresentato del Parlamento a quello autentico del corpo elettorale, ovvero – per così dire - da quello *ultra-maggioritario* della composizione parlamentare a quello *proporzionale* dell’assetto referendario, si sono manifestate quelle criticità politico-istituzionali prima eccepite come irrilevanti. La maggioranza artefice della riforma è tornata a essere una semplice minoranza elettorale in cerca di più diffusi consensi referendari e il paradosso del «Nazareno» ha svelato l’artificiosità dei relativi presupposti: un patto inscritto in quella “eccessiva divaricazione”, sanzionata dalla Consulta¹²⁰, fra la composizione dell’organo di rappresentanza politica e la dichiarazione elettorale dei cittadini; di conseguenza, un patto la cui forza politica è consistita nella rendita parlamentare di un responso elettorale macchiato dall’illegittimità del relativo meccanismo di selezione e la cui debolezza sistemica è derivata dall’indiscutibilità altrettanto artefatta del testo di revisione.

Di qui la duplice e alternativa caratterizzazione di cui è suscettibile il *referendum* costituzionale di prossimo svolgimento: l’una, propria e insita nella dinamica dell’art. 138 Cost., posta a «garanzia» delle minoranze mediante la verificare della rispondenza fra la volontà parlamentare e quella popolare, con il conseguente arresto del processo di revisione nel caso di un riscontro negativo; l’altra, impropria ed estranea alla dinamica dell’art. 138 Cost., posta a «conferma» dell’operato della maggioranza parlamentare, al fine di provocare la consacrazione popolare di una riforma deliberata senza il consenso delle minoranze¹²¹. L’alternativa, del resto, sottende la diversa considerazione della revisione costituzionale: espressiva di un’ampia mediazione parlamentare, tale da rendere superfluo il ricorso al *referendum* nel caso di un’approvazione delle Camere con semplice maggioranza assoluta, come in effetti è accaduto nella precedente prassi costituzionale¹²²; ovvero, espressiva di una conflittualità parlamentare a discapito delle minoranze, tale da provocare una torsione del *referendum* in senso plebiscitario, vale a dire tale da consentire alla maggioranza promotrice di perseguire un’attestazione di fiducia e una legittimazione popolare a favore proprio prima ancora che a favore del quesito referendario¹²³. Eventualità, quest’ultima, realizzatasi in occasione del *referendum* del 7 ottobre 2001, che ha approvato la riforma costituzionale del

¹¹⁹ *Ivi*, § 3.1.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Su entrambe le prospettive, più in generale, G. FERRI, *Il referendum*, cit., 125 ss. e 166 ss.

¹²² R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Disposizioni transitorie e finali. I – XVIII. Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1948-1993)*, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1995, 308-309.

¹²³ M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. I, 2, Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli – Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 2005, spec. 139.

Titolo V (L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) all'esito di una procedura parlamentare parimenti scandita dalla maggioranza dell'epoca¹²⁴.

Ed è questo il problema. Nella consultazione costituzionale di prossimo svolgimento la caratterizzazione referendaria «confermativa» dell'operato della maggioranza è tale da assorbire quella posta a «garanzia» delle minoranze; di conseguenza, è destinata ad assorbire le criticità promananti dall'uso improprio di una tale consultazione referendaria a quelle ulteriori, derivanti dalla specificità politico-istituzionale della XVII legislatura.

Il rilievo trae spunto dalle dichiarazioni rese in Senato dal Presidente Renzi in occasione della deliberazione definitiva del testo di revisione. Piuttosto che intrattenersi *sul* merito del processo riformatore¹²⁵, egli si è dilungato *sui* meriti dell'operato riformatore del proprio esecutivo, sino a sfidare apertamente le opposizioni reputate ostili al cambiamento (*“Andiamo a vedere da che parte sta il popolo su questa riforma. Andiamo a vedere da che parte staranno i cittadini su questa riforma! [...] Andiamo a vedere se i cittadini la pensano come coloro i quali sanno solo urlare e scommettono sul fallimento o stanno dalla parte di quelli che credono nel futuro dell'Italia. [...] Sono gli italiani che noi chiameremo in Aula, chiameremo in casa, chiameremo ai seggi, andremo casa per casa.”*)¹²⁶. A tal fine egli non solo ha ufficializzato l'intenzione di promuovere il *referendum* costituzionale, in modo da poter *“vedere da che parte sta il popolo su questa riforma”*¹²⁷, ma ha altresì dichiarato di voler condizionare la prosecuzione del proprio impegno politico all'esito di una tale verifica, preannunciando il ritiro dalla politica nel caso del voto contrario dei cittadini. A chiarimento di una scelta così dirimente il Presidente del Consiglio ha rimarcato l'esigenza personale di *“una presa di responsabilità totale e globale”* verso il Paese. Nondimeno, più che a una *“personalizzazione esasperata”* del *referendum*, ovvero al *“tentativo di trasformare [detta consultazione] in un plebiscito”*, egli ha ricondotto il tutto alla volontà di riconoscere *“dignità all'impegno politico”*, ossia alla volontà di *“recuperare quel filo di credibilità della persona e dell'impegno pubblico”* conformemente all'insegnamento educativo ricevuto dallo scoutismo: *«Pongo il mio onore nel meritare fiducia»*¹²⁸.

¹²⁴ M. LUCIANI, *Pretesto costituzionale*, in *La Stampa*, 23 gennaio 2001, 1; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in www.archivio.rivistaaic.it, 8 marzo 2007.

¹²⁵ M. RENZI: “Non entro nel merito delle singole riforme, dico che con oggi si chiude un percorso straordinario, che ha segnato il cammino di questi ultimi due anni, con un metronomo di emergenza, che ha visto l'Italia fare, in pochissimo tempo, cose che, per anni erano rimaste ferme nella palude dello stallo: il Titolo V più chiaro, mai più la doppia fiducia, il procedimento legislativo semplificato, l'abolizione della Costituzione di enti inutili (presunti tali, naturalmente)”, *Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 563 del 20/01/2016*, 131.

¹²⁶ M. RENZI: “Io dico soltanto, in modo molto più banale, che sono affezionato all'immagine per cui i dilettanti hanno costruito l'arca di Noè mentre i professionisti hanno fatto il Titanic. Nell'arco dei due anni nei quali abbiamo avuto l'onore di poter governare questo Paese, è cambiato un passaggio fondamentale: è tornata in campo la consapevolezza che se l'Italia vuole le cose le fa”, *ivi*, 132.

¹²⁷ M. RENZI, *ivi*, 134.

¹²⁸ M. RENZI: “Ho personalmente affermato davanti alla stampa, e lo ribadisco qui davanti alle senatrici e ai senatori, che nel caso in cui perdessi il *referendum*, considererei conclusa la mia esperienza politica. [...] L'ho fatto perché credo profondamente in un valore: la dignità del proprio impegno nella cosa pubblica. [...] Questa sfida dimostra che il potere che noi esercitiamo e dal quale non ci nascondiamo - perché la parola «potere» non è positiva, né negativa: è uno strumento di servizio a favore di un'idea e di un processo di cambiamento del Paese - ha un senso se viene messo in campo per cambiare l'Italia. Io prendo qui l'impegno esplicito: in caso di sconfitta

E tuttavia, indipendentemente dalla meritevolezza deontologica della finalità scoutistica, la decisione del Presidente del Consiglio di scavalcare le minoranze nella proposizione del *referendum* costituzionale, di appellarsi direttamente al popolo per trovare conferma del proprio operato e, quindi, di far dipendere la prosecuzione dell'esecutivo e dell'intera legislatura dal relativo esito, anziché risolvere i termini della questione è tale da aggravarli ulteriormente.

La ricerca di un consenso referendario diffuso e coeso verso il testo di revisione, in realtà, è speculare al profilo elettorale minoritario e politicamente divisivo registrato dalla riforma nell'*iter* parlamentare; di conseguenza, serve a sanare il duplice *deficit* di rappresentanza democratica e d'inclusività politica manifestato dal percorso di approvazione parlamentare; vale a fornire copertura popolare a un procedimento risultato sfornito della dovuta legittimazione politica e parlamentare. Se il *peccato originale* della riforma è derivato da un metodo di revisione costituzionalmente inadeguato e, per di più, condotto da una maggioranza parlamentare sovra-rappresentata, proseguendo nella metafora vien da dire che un *referendum* così congegnato è chiamato a fungere da *lavacro battesimale* della medesima riforma¹²⁹, è destinato a mondare la stessa dalla *colpa originaria* e a rigenerarla ai fini della definitiva *palingenesi* riformatrice.

La legittimazione sanante di un consenso referendario così diffuso e coeso, tuttavia, presuppone una straordinaria alterazione delle forze in campo; richiede una capitalizzazione dei consensi referendari, capace di tributare il massimo dei voti all'operato riformatore di una minoranza elettorale maggioritaria solo in Parlamento, sì da riconoscere all'indirizzo costituzionale della stessa quella legittimazione popolare sinora mancata. Ed è rispetto a un tale obiettivo, del tutto contingente ed estraneo alla dinamica dell'art. 138, che emerge, per l'appunto, tanto la politicizzazione del *referendum* costituzionale di prossimo svolgimento, quanto la persistenza del *mito* del «Nazareno».

Per un verso, la ricerca di un consenso referendario di tipo «confirmativo» e non «oppositivo», è tale da artefare la ragione del dibattito referendario; è tale da dirottare strumentalmente il relativo contenuto dal merito del quesito a più generali valutazioni di ordine extra-costituzionale, concernenti l'indirizzo e le sorti politiche della maggioranza medesima. La politicizzazione della consultazione diviene l'espedito per fuorviare l'approfondimento referendario dalle questioni tecniche coinvolte e per tacitare le manchevolezze metodologiche e contenutistiche del testo di revisione. Il tutto, al fine di catalizzare l'attenzione politica e mediatica su profili più spendibili nella contesa referendaria, in modo da poter conseguire la maggioranza dei consensi referendari e, di rimando, da poter lucrare elettorale la rendita politica del successo referendario. Di talché, rispetto a una tale torsione referendaria, gli alleati di governo del Presidente del Consiglio (Nuovo Centro Destra e Alleanza Liberalpopolare-Autonomie) hanno fatto chiaramente intendere di considerare gli schieramenti sul *referendum* come la prova generale delle elezioni politiche; si sono candidati a governare con il

ne trarremo le conseguenze», *ivi*, 135.

¹²⁹ *Catechismo della Chiesa cattolica*, in www.vatican.va, n. 1213 ss.

PD nella prossima legislatura, sia se sarà cambiata la legge elettorale ridando spazio alle coalizioni, sia se la stessa resterà immutata, puntando sul superamento della soglia di sbarramento e una coalizione in Parlamento dopo il voto¹³⁰.

Per altro verso, il sovradimensionamento politico del quesito costituzionale si pone in ideale continuità con gli effetti del «Nazareno»; mantiene inalterata l'indiscutibilità del testo di revisione, confermando la sostanziale irrilevanza del merito in discussione e, dunque, la vanificazione del ruolo delle minoranze. Se in Parlamento il tutto è avvenuto a motivo della schiacciante forza politica di un *mito* sopravvissuto alla «rottura» delle relative origini, analogamente rischia di accadere in occasione della consultazione referendaria. Anche in questa la politicizzazione del dibattito è tale da surclassare le contestazioni di merito eccezionali dalle opposizioni, vanificando la relativa ragion d'essere.

Eppure, se per sanare il duplice *deficit* democratico e politico dell'*iter* parlamentare di revisione, la maggioranza parlamentare è costretta a rincorrere un consenso referendario parimenti elusivo dei relativi presupposti costituzionali, il relativo esito non può che dimostrarsi altrettanto formale e incapace di provvedere alla bisogna. Un *referendum* costituzionale drammatizzato dalla sfida personale e politica lanciata dal Presidente del Consiglio *urbi et orbi*, impedisce ai singoli elettori di maturare un giudizio meditato e consapevole. Non per nulla, a fronte dell'augurio manifestato dal Presidente emerito Napolitano, affinché "*le opposte parti politiche si confrontino sul referendum nella sua oggettività [...] pronunciandosi sul merito della riforma [...] e non facendone materia di scontri politici personalizzati*"¹³¹, stanno i riscontri della cronaca politica; risuonano gli *slogan* di una comunicazione superficiale e massimalista, già anticipata dall'incarico pubblicitario del Presidente del Consiglio a un'accreditata agenzia internazionale¹³² e amplificata senza requie dalla propaganda mediatica e di governo: "*conservatori vs. riformisti; casta vs. rottamatori; spreco vs. riduzione di risorse pubbliche; duplicazione vs. semplificazione; lentezza vs. rapidità*"¹³³.

In tal modo, tuttavia, più che legittimare le nuove istituzioni, il *referendum* «confermativo» è destinato a delegittimare i critici della riforma, a risolversi in una gigantesca campagna di discredito pubblico¹³⁴, ad aprire nuove fratture nel tessuto politico del Paese. Emblematiche sono le parole del Ministro Boschi in vista della campagna referendaria: "*È arrivato il*

¹³⁰ C. SALVI, *La posta in gioco nel referendum*, Fondazione Nenni, 27 gennaio 2016, in www.astrid.online.it.

¹³¹ G. NAPOLITANO, "*Guai a far saltare Schengen. Riforme, dirò sì al referendum*", in *Corriere della Sera*, int. a cura di M. Breda, 6 gennaio 2016, 1-7.

¹³² C. TITO, *E per il referendum Renzi si affida a Messina il guru di Obama*, in *Repubblica.it*, 15 gennaio 2016: "Jim Messina, capo della campagna elettorale di Obama nel 2012 [...]. Sarà lui il "guru" di Matteo Renzi per i prossimi impegni elettorali. O meglio, per il prossimo appuntamento referendario sulla riforma costituzionale. Quello su cui il presidente del consiglio ha deciso di giocare la testa. «Se lo perdo – ha detto martedì scorso – lascio la politica». [...] i due hanno già iniziato a fissare alcuni punti fermi della prossima campagna. Il concetto di fondo sarà il "door to door", il classicissimo porta a porta. Fu una delle mosse più azzeccate studiate nel 2012 per Obama".

¹³³ G.M. SALERNO, *Referendum 2016, la vera "riforma" nascosta agli italiani*, in www.ilsussidiario.net, 13 gennaio 2016; C. SALVI, *La posta in gioco nel referendum*, cit.

¹³⁴ M. FRANCO, *Il pericolo di una campagna che delegittimi le istituzioni*, in *Corriere della Sera*, 12 gennaio 2016.

tempo in cui si misurino due idee d'Italia, due idee diverse di paese, e la nostra proposta di riforma è l'espressione di un paese che ha voglia di correre perché non si accontenta più di camminare, che ha voglia di proiettarsi nel futuro e di essere più moderno. Dall'altra parte c'è l'Italia che invece cerca di restare così com'è, di trattenersi e di ancorarci al passato"¹³⁵.

La trasformazione del *referendum* in un *giudizio di dio*¹³⁶ si presta solamente a dare gloria ai vincitori, condannando i critici della riforma alla *damnatio memoriae* della nuova Repubblica.

E così, in definitiva, un patto politico contratto con la rivendicazione riformista d'innovare il sistema politico, istituzionale ed economico del Paese, rischia solamente di seppellire le ragioni della Costituzione del '48, per il resto ponendo a repentaglio i presupposti della reciproca legittimazione politica e, in assenza di nuove e ulteriori riforme, minando gli equilibri fra i poteri del sistema costituzionale.

¹³⁵ M.E. BOSCHI, *Al referendum un Sì per un'Italia più semplice, più forte e più giusta*, in *L'Unità*, 12 marzo 2016, 1-2.

¹³⁶ A. MANZELLA, *Quei nodi irrisolti del nuovo Senato*, in *La Repubblica*, 12 gennaio 2016, 34.