

IL “METODO” PARLAMENTARE DELLE RIFORME NELLA XVIII LEGISLATURA: QUESTIONI ANCHE DI MERITO? QUANDO DI NUOVO SOTTO IL SOLE C'È MENO DI QUELLO CHE SEMBRA ALL'ALBA *

ANDREA CARDONE**

Suggerimento di citazione

A. CARDONE, *Il “metodo” parlamentare delle riforme nella XVIII legislatura: questioni anche di merito? Quando di nuovo sotto il sole c'è meno di quello che sembra all'alba*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione della tavola rotonda “Democrazia diretta vs. democrazia rappresentativa: un tema che torna d'attualità”, tenutasi a Firenze il 13 maggio 2019 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari “Silvano Tosi”.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: andrea.cardone@unifi.it

1. Lo scopo di questo breve intervento è quello di provare a riflettere intorno alla riaffermazione della centralità del Parlamento nel procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost., operata all'interno della legislatura in corso per effetto delle scelte effettuate dai proponenti le riforme attualmente pendenti presso le Camere.

Pare lecito ragionare di riaffermazione della centralità parlamentare, in particolare, alla luce di due passaggi che hanno preceduto e accompagnato le iniziative legislative in questione, i quali appaiono particolarmente significativi dell'impostazione di fondo che i proponenti hanno inteso seguire. Si intende fare riferimento al documento predisposto dal Prof. Spadacini nella sua qualità di Capo del Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹ e alle audizioni dell'estate del 2018 dell'On. Fraccaro, Ministro dei rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta². Alla base di tali documenti, infatti, riposa una comune lettura delle difficoltà contro cui si sono infranti i tentativi organici di riforma costituzionale delle precedenti legislature.

Ciò che preme sottolineare, in via del tutto preliminare, è che tale analisi sottende una implicita sovrapposizione tra questioni procedurali e profili di merito della riforma. Giova partire dai secondi.

I proponenti si mostrano convinti che le ragioni più profonde della crisi istituzionale del nostro sistema siano da ricercare nell'incapacità delle istituzioni rappresentative di costruire le mediazioni politiche necessarie per assumere le decisioni politiche in maniera efficiente ed efficace. A tale visione viene affidata l'opera di differenziazione dell'impianto seguito rispetto a quello che ha contraddistinto i tentativi di riforma organica falliti nella XIV e nella XVII legislatura, che vengono accomunati dall'essere imperniati sulla diversa idea che il sistema costituzionale presentasse essenzialmente un deficit di governabilità e che esso fosse la causa della delegittimazione cui le istituzioni repubblicane, in particolar modo quelle parlamentari, erano andate incontro: “non crisi di governabilità per eccesso di rappresentanza, dunque, ma crisi di rappresentanza per incapacità di costruire il consenso necessario per assumere le decisioni politiche”³.

La soluzione a tale crisi viene individuata nel potenziamento degli istituti di democrazia diretta (eliminazione del quorum strutturale del referendum abrogativo e iniziativa legislativa popolare rafforzata) e nella rivitalizzazione della rappresentanza parlamentare attraverso una minima serie di interventi

¹ Cfr. L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2018.

² Si vedano i resoconti delle audizioni presso le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato riunite del 12 e del 24 luglio 2018,

³ Secondo l'efficace formula di L. SPADACINI, *ult. cit.*, p. 2.

giudicati funzionali a tale scopo (riduzione del numero dei parlamentari, decostituzionalizzazione del Cnel e ricorribilità dei giudizi delle Camere in materia di verifica dei poteri). La scelta di fondo che ispira il percorso di riforma costituzionale intrapreso nella XVIII legislatura è, dunque, quella di provare a rinnovare il sistema istituzionale aumentando il livello di partecipazione dei cittadini come fattore di potenziamento della capacità del Parlamento di rappresentare e soddisfare le istanze della società civile. E ciò, appunto, in aderenza alla premessa che la crisi delle istituzioni repubblicane non sia causata dal deficit di governabilità, ma dalla difficoltà del Parlamento di generare quella legittimazione democratica che deriva dal meccanismo della rappresentanza politica generale.

Come si accennava, alla luce dell'impostazione delle questioni di merito si comprende la convinzione che l'*iter* delle riforme vada costruito in maniera da essere non solo formalmente, ma anche sostanzialmente rispettoso del procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. e, in particolare, della centralità che tale norma assegna al Parlamento. Infatti, allo stesso modo in cui, come si è cercato di evidenziare sinteticamente, i contenuti delle riforme proposte sono pensati in considerazione della necessità di ridare alle istituzioni parlamentari la perduta capacità di produrre decisioni politiche legittimate democraticamente (non solo in senso formale), così l'accento sulla centralità del Parlamento nel procedimento di revisione costituzionale è funzione dell'esigenza che le iniziative di revisione avviate non siano solo in grado di terminare il proprio *iter* di formazione, ma siano anche capaci di manifestare le caratteristiche fondamentali che ogni riforma sorretta da adeguata legittimazione può e deve assicurare.

Tali caratteristiche sono essenzialmente due e, come si cercherà di dire compatibilmente con l'oggetto e la sede di tale intervento, sono tra loro così strettamente embricate da poter essere considerate come due facce della stessa medaglia.

La prima caratteristica si compendia molto efficacemente nella formula utilizzata da Enzo Cheli per qualificare la genesi storica e la consistenza politico-costituzionale della Costituzione repubblicana del 1948, definita come una Costituzione "nata per unire"⁴, ovvero la capacità di generare prestazioni di unità, di mantenere l'ordinamento costituzionale unito in relazione ad una serie di principi che danno storicamente forma alla convivenza civile e politica degli individui in un determinato territorio e che ne definiscono la dimensione programmatica, ossia l'insieme dei fini cui essa tende nella continua implementazione legislativa, amministrativa e giurisdizionale dell'ellittico tessuto costituzionale. La seconda caratteristica cui si intendeva fare

⁴ E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2014.

riferimento è, invece, la rigidità costituzionale, intesa non come mera proiezione concettuale delle sue garanzie costituzionali, ovvero l'esistenza di un sistema di giustizia costituzionale e la previsione di un procedimento legislativo aggravato per ogni forma di revisione, ma come naturale tendenza della costituzione a resistere – *rectius*, ad offrire resistenza – al cambiamento, a mantenere inalterate nel tempo le proprie invarianti strutturali⁵.

E, come si anticipava, le due caratteristiche sono strettamente collegate, perché, da un lato, una costituzione può erogare prestazioni di unità in quanto dotata della stabilità sufficiente perché quei principi sostanziali che danno forma all'unità politica possano essere implementati e attuati nel tempo, dall'altro, una costituzione intesa come forma della convivenza sociale e politica può dirsi rigida – o, meglio, di una costituzione può valutarsi quale parte può davvero definirsi tale – solo in relazione alla capacità che l'ordinamento costituzionale mostra di saper restare unito nel tempo intorno ai propri principi fondativi, cioè identico a se stesso nei propri tratti qualificanti.

L'orizzonte di riflessione così sinteticamente abbozzato appare utile a comprendere le ragioni per cui si ritiene di poter dire che, nel valutare l'impostazione avanzata dai riformatori della XVIII legislatura, le questioni di merito e quelle di metodo non possono essere considerate le une in maniera scissa dalle altre.

Infatti, l'approvazione di una serie di riforme che non siano solo in grado di entrare in vigore, superando l'eventuale scoglio del referendum costituzionale, su cui si sono incagliati i tentativi delle precedenti legislature, ma anche di risultare rigide e generative di unità nel senso anzidetto, dipende dalla legittimazione che ad esse è in grado di trasferire il procedimento aggravato di approvazione parlamentare, il quale a sua volta ricava tale capacità dalle virtù democratiche della rappresentanza politica generale. Per cui, analogamente a quanto abbiamo messo in luce avvenire in riferimento all'approccio della stagione riformatrice in commento alle questioni di merito della crisi delle istituzioni repubblicane, anche in relazione alle questioni di metodo attinenti il procedimento di formazione delle leggi di revisione costituzionale il vero tema di fondo è il tentativo di rivitalizzazione della rappresentanza politica generale, il quale, in questo ambito, si declina nella riaffermazione della centralità delle procedure parlamentari.

⁵ Sul punto sia consentito rinviare ad A. CARDONE, «Dimmi quanto è rigida la tua costituzione e ti dirò come intendere il suo procedimento di revisione». *Brevi note sul rapporto tra forma e sostanza nella revisione costituzionale* in ID. (cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Esi, Napoli, 2014 261 e ss.

2. Per quanto non esplicitato nei documenti citati, il legame tra profili di metodo e di merito del percorso delle riforme rende ragione del perché i primi sono stati considerati con particolare attenzione, tanto da mettere a punto tre distinte strategie per conseguire quella non meramente formale centralità del Parlamento nel procedimento di revisione che traduce in termini procedurali il complessivo progetto di rinnovamento della rappresentanza politica avanzato dai proponenti.

2.1 Il primo mezzo attraverso cui viene perseguito il dichiarato intento di rispettare la “sostanza” della procedura parlamentare di revisione costituzionale – il quale segna un primo momento formale di differenziazione rispetto alle esperienze del 2006 e del 2016 – è il ricorso, in luogo dell’iniziativa governativa, alla proposizione dei testi di riforma ad opera dei parlamentari. Muovendo, infatti, dalla premessa che il carattere eventuale del referendum deve indurre la maggioranza parlamentare a ricercare il più ampio consenso tra le forze politiche presenti in Parlamento, si ritiene che l’iniziativa parlamentare meglio favorisca la disponibilità dei gruppi parlamentari a convergere su un possibile testo di riforma. E questo, evidentemente, perché il mancato ricorso al disegno di legge governativo viene considerato elemento in grado di separare l’iniziativa di revisione costituzionale dal complesso delle iniziative che la compagine governativa pone in essere nell’attuazione del programma di governo.

Sul punto sembra lecito nutrire qualche perplessità. Infatti, la verifica della riconducibilità delle iniziative di revisione costituzionale all’indirizzo politico di maggioranza non pare potersi condurre alla stregua di considerazioni astratte e di natura meramente formale, come la provenienza delle iniziative stesse. E ciò per due ragioni. In primo luogo, perché l’iniziativa governativa non presuppone necessariamente che il contenuto delle riforme proposte sia parte del programma di governo che le forze politiche della maggioranza parlamentare si sono date prima o dopo le consultazioni elettorali, potendo la medesima radicarsi nelle technicalità presidiate dal competente Ministro senza portafoglio o nella volontà di sottolineare l’alta valenza istituzionale che caratterizza la proposta per la materia costituzionale che interessa. In secondo luogo, per converso, la proposizione parlamentare di un progetto di revisione costituzionale non vale affatto ad escludere che il suo contenuto possa essere oggetto del programma di governo o, meno formalisticamente, che su di esso si sia formato un accordo condizionante l’azione politica della maggioranza.

Nel caso di specie, poi, una considerazione sostanziale dell’effettiva separatezza delle iniziative in materia di riforme costituzionali rispetto all’indirizzo politico di maggioranza conduce ad esiti opposti rispetto a quelli auspicati nel c.d. “Documento Spadacini”. Infatti, le riforme costituzionali

costituiscono un apposito paragrafo del *Contratto per il Governo del cambiamento*, “siglato” dai due partiti dell’attuale maggioranza parlamentare per la definizione della base programmatica su cui è stata chiesta ed ottenuta la fiducia ex art. 94 Cost. E la lettura di tale paragrafo⁶ mostra chiaramente che tutte le iniziative parlamentari depositate erano state preventivamente “pattuite” tra i partiti che sostengono il Governo Conte, per cui, in concreto, la provenienza parlamentare delle proposte di riforma non pare in grado di segnare il necessario tratto di cesura tra la progettazione costituzionale e l’indirizzo politico di maggioranza.

A ciò si aggiunga che, sempre in tema di iniziativa, un ulteriore segnale in controtendenza rispetto al mantenimento della centralità parlamentare nella revisione costituzionale si ricava dall’uso che il partito di governo che esprime il Ministro dei rapporti con il Parlamento e per la democrazia diretta fa delle piattaforme informatiche con cui coltiva il legame con i propri elettori. Se, infatti, si prova ad accedere alla c.d. *Piattaforma Rousseau*, ci si avvede che essa contiene una apposita sezione dedicata ai lavori parlamentari di cui all’art. 138 Cost., nella quale sono presenti ben 14 progetti di riforma attualmente pendenti in Parlamento o che potrebbero essere di prossima presentazione⁷, in relazione ai quali gli iscritti al sito possono esprimere le proprie opinioni, manifestando così gradimento o contrarietà nei confronti dei vari testi. Tale prassi politica – soprattutto se accostata a quella che ha indotto il medesimo partito a utilizzare la stessa piattaforma per “chiedere” ai propri sostenitori come i parlamentari avrebbero dovuto esercitare il diritto di voto in occasione di una delicatissima questione, quale quella dell’autorizzazione a precedere richiesta nei confronti di un Vicepresidente del Consiglio dell’altro partito di maggioranza – solleva non pochi dubbi di compatibilità con il ruolo che l’art. 138 Cost. riserva ai parlamentari. In senso fortemente dubitativo, infatti, orienta la constatazione che l’autonomia dei singoli parlamentari, presidiata dal sempre vigente divieto di mandato imperativo, rischia di essere compressa dalle opinioni che gli elettori possono esprimere continuamente circa i testi da presentare o presentati, rendendo così l’azione del parlamentare eterodiretta e, per di più, opaca, non essendovi alcuna chiarezza formale circa l’utilizzo di questi strumenti nelle decisioni del gruppo parlamentare interessato.

In definitiva, dunque, il certamente positivo abbandono dell’identificazione estrema tra le iniziative di revisione costituzionale e l’indirizzo politico della maggioranza parlamentare, che nella scorsa legislatura aveva portato

⁶ “Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta”, all’interno del documento “Contratto per il governo del cambiamento”, 35-37.

⁷ Si veda il link https://rousseau.movimento5stelle.it/lex_archive.php#container, consultato il 12 giugno 2019.

addirittura a collegare politicamente le dimissioni del Presidente del Consiglio dei Ministri all'esito del referendum confermativo, non pare trovare adeguato supporto nelle scelte operate in tema di presentazione dei progetti di riforma, che, alla luce di una valutazione concreta, non paiono idonee a garantire una reale autonomia del percorso parlamentare rispetto alle vicende del Governo.

2.2 Un secondo elemento cui viene affidato il superamento delle criticità dei precedenti tentativi di riforma costituzionale è rappresentato dal carattere puntuale dell'oggetto delle iniziative, che sono, dunque, concepite per essere plurime e per essere portate avanti parallelamente. Anche in riferimento a questo aspetto, la discontinuità rispetto al recente passato non stenta a palesarsi. E si ricorderà certamente che una significativa parte della dottrina si era mostrata critica nei confronti delle revisioni approvate dal Parlamento nella XIV e XVII legislatura proprio per il loro carattere "palingenetico"⁸, che determinava una radicale e profonda innovazione di più ambiti della Parte II della Costituzione, spesso tra loro correlati (si pensi, ad esempio, alle modifiche del bicameralismo perfetto e a quelle del sistema delle autonomie).

In punto di procedimento – lasciando, quindi, in disparte ogni considerazione di merito – l'ampiezza delle ultime riforme era, come noto, risultata particolarmente problematica in relazione all'eventuale referendum confermativo, perché l'estensione materiale dell'oggetto delle iniziative approvate dalle Camere veniva ad incidere negativamente sull'omogeneità del quesito, con il quale si chiedeva all'elettore di pronunciarsi su aspetti tra loro molto diversi e postulanti, ciascuno, autonoma valutazione. All'opposto, invece, la disomogeneità del quesito rendeva non sempre possibile all'elettore esprimere un voto effettivamente aderente alla propria volontà, la quale non necessariamente risultava univoca rispetto a tutte le parti della riforma, potendo ben il medesimo essere favorevole ad alcuni contenuti e contrario ad altri.

Tale criticità, peraltro, va letta nell'effetto congiunto che determina insieme all'attrazione della revisione costituzionale nell'alveo dell'indirizzo politico di maggioranza. Infatti, come ha insegnato l'esperienza della scorsa legislatura, il concorso delle due deviazioni dal paradigma della lettura "minimalista" dell'art. 138 Cost. rischia di spianare la strada ad una torsione plebiscitaria del referendum eventuale. Ciò perché alla radicalizzazione del voto, che deriva dalla ricordata circostanza che l'elettore – dinnanzi ad un quesito fortemente disomogeneo – deve "schiacciare" l'articolazione del proprio giudizio sulle

⁸ P. CARETTI, *L'ennesimo "revival" della Grande Riforma costituzionale in funzione palingenetica*, in *Questa Rivista*, n. 2/2013. *Contra*, attraverso un'analisi che si sviluppa a partire dalla comparsa del tema delle "grandi riforme" nel dibattito pubblico sul finire degli anni '70, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme costituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, 455 ss.

varie parti della riforma sulla secca alternativa Sì/No, si aggiunge l'ulteriore fattore rappresentato dall'inevitabile considerazione dell'effetto politico che il voto produce in riferimento all'indirizzo politico di maggioranza che sostiene la riforma. Anche al netto degli eccessi di personalizzazione della politica, dunque, la prassi delle c.d. “grandi riforme” tende, in un simile contesto, a cancellare il confine tra voto referendario sul contenuto della revisione costituzionale e plebiscito sulla maggioranza di governo.

Per tali ragioni, quindi, la scelta di operare attraverso più riforme puntuali, dall'oggetto limitato e in grado di determinare quesiti omogenei in caso di referendum, appare pienamente coerente con il proposito di ridare centralità al Parlamento nel procedimento di revisione costituzionale. Sul punto, infatti, è appena il caso di ricordare che, nonostante la prassi abbia dato luogo a casi in cui il referendum è stato promosso dalle stesse forze politiche che avevano determinato l'approvazione parlamentare della riforma⁹, la surrettizia trasformazione del referendum da confermativo in approvativo sposta l'asse del procedimento di revisione dal Parlamento al corpo elettorale, mentre i Costituenti, come noto, vollero che il referendum fosse solo eventuale e confermativo proprio per non originare dubbi sul fatto che il procedimento fosse di natura squisitamente parlamentare e che la volontà del Parlamento potesse essere corretta solo quando, su iniziativa referendaria della minoranza, si constatasse che la volontà della non ampia maggioranza politica che ha approvato la riforma non trova conferma in quella presente nel paese¹⁰.

Ciò nondimeno, a parere di chi scrive appare fuorviante pensare che il carattere limitato dell'oggetto della singola riforma sia di per sé capace di garantire – attraverso l'omogeneità del quesito – che l'eventuale referendum confermativo non tramodi in un plebiscito sull'indirizzo politico del Governo, diluendo nella contesa politica la propria natura di strumento a tutela delle minoranze parlamentari. Proprio la prassi seguita nella XVIII legislatura offre lo spunto per chiarire quanto si intende affermare. Mentre, infatti, l'automatismo tra oggetto limitato e omogeneità del quesito pare idoneo allo scopo in caso di riforme “singole”, ovvero non pensate in maniera coordinata dal punto di vista dei contenuti e della scansione temporale della presentazione e calendarizzazione nei lavori parlamentari, dubbi si possono nutrire nel caso in cui, come avvenuto all'inizio di questa legislatura, le riforme puntuali siano più d'una e tutte progettate unitariamente per la realizzazione di una complessiva strategia di revisione costituzionale, perseguita attraverso la presentazione coordinata delle varie iniziative sui singoli aspetti.

⁹ A partire dal caso della legge costituzionale n. 3 del 2001 su cui si veda G. FERRI, *L'ambivalenza del referendum sulla revisione del titolo V*, in *Quaderni Costituzionali*, 2001, 92 ss.

¹⁰ Sul tema per tutti P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XV, Torino, 1968, 773 ss. e S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972.

In un simile contesto, infatti, nonostante la singola iniziativa parlamentare abbia un oggetto molto limitato dal punto di vista della sua capacità emendativa o integrativa della Costituzione vigente e, quindi, sia destinata a generare un referendum eventuale il cui quesito sarebbe omogeneo, si verifica comunque una compressione dell'effettiva capacità di esercitare il diritto di voto in maniera aderente alla propria volontà. Infatti, delle due l'una: o l'elettore si attiene al singolo quesito, ignorando il "pacchetto" in cui la riforma si inserisce e, quindi, vota senza poter adeguatamente valutare le conseguenze sistemiche dell'eventuale entrata in vigore del testo approvato dal Parlamento, oppure vota considerando – ove la cosa gli risulti possibile per gli strumenti critici che ha a disposizione (situazione non facilmente prefigurabile) – l'insieme delle iniziative che vengono a interagire tra loro per la realizzazione della strategia complessiva di riforma e, allora, rischierà comunque di trovarsi nella condizione di non condividere tutte le parti del disegno unitario e di dover votare radicalizzando il proprio voto, senza sapere se sarà chiamato a pronunciarsi anche sugli altri "spezzoni".

In altri termini, la pur condivisibile – a giudizio di chi scrive – scelta di limitare l'oggetto delle iniziative di revisione per garantire l'omogeneità del quesito e presidiare, così, il carattere confermativo del referendum finisce per essere vanificata dall'occultamento della complessiva strategia di riforma che le singole proposte tendono ad attuare. Questo perché si può dire che la libertà e la consapevolezza del voto confermativo dipendono dalla sola omogeneità del quesito se la riforma sottoposta al giudizio degli elettori non ha significati normativi ulteriori rispetto a quelli del testo, cioè significati che derivano dal collegamento con altri testi approvati o avviati all'approvazione parlamentare. Il che, però, è proprio quanto sta accadendo nella XVIII legislatura, in cui, come detto in apertura, le varie iniziative sono state pensate in funzione di una sostanzialmente unitaria strategia di riforma, che mira alla rivitalizzazione della rappresentanza parlamentare attraverso "iniezioni" di democrazia diretta. Diversamente, ovvero in caso di riforma complessiva proceduralizzata "a rate", l'omogeneità del quesito, più che elemento di garanzia della libertà del voto e del carattere confermativo del referendum, può apparire fattore di oscuramento del significato unitario del progetto di riforma perseguito attraverso le varie proposte.

Sotto questo angolo visuale, dunque, sarebbe più opportuno sostituire all'idea dell'equazione tra puntualità della riforma e omogeneità del quesito, quella della necessaria ottimizzazione delle due grandezze. Si intende dire che non bisogna cedere semplicisticamente all'idea che un'iniziativa di revisione dall'oggetto limitato determini sempre e automaticamente un quesito omogeneo (in grado di proteggere i valori costituzionali ricordati), ma constatare che puntualità della proposta e omogeneità del quesito vivono in un

sistema di reciproco condizionamento, per cui, anziché frazionare le iniziative, apparirebbe più “in armonia con lo spirito” dell’art. 138 Cost. cercare di perseguire la più ampia estensione dell’oggetto che risulti compatibile con la maggiore omogeneità del quesito.

Per questo motivo appare sensato parlare di ottimizzazione, proprio in senso paretiano, delle due grandezze. Esse, infatti, possono essere rappresentate su un piano cartesiano, che il legislatore della revisione costituzionale dovrebbe metaforicamente utilizzare per determinare il punto (che si direbbe, infatti, pareto-ottimale) in cui non è più possibile ampliare l’oggetto della riforma senza rendere il quesito tanto disomogeneo da pregiudicare la libertà e l’effettività del voto referendario. Si potrebbe così raggiungere il miglior mix possibile di puntualità ed omogeneità, evitando di approvare riforme sia troppo ampie per poter essere confermate liberamente dal corpo elettorale (come avvenuto in passato), sia troppo e artificiosamente limitate per poter essere valutate nel proprio significato complessivo (come rischia di avvenire oggi).

2.3 Un terzo accorgimento attraverso cui i proponenti hanno perseguito lo scopo di riaffermare la centralità del Parlamento nel procedimento di cui all’art. 138 Cost. è rappresentato dal dichiarato intento di avviare al percorso parlamentare solo le iniziative che, per il loro contenuto, sono suscettibili di incontrare il più ampio consenso possibile e, quindi, di essere approvate con la maggioranza più elevata, auspicabilmente quella dei due terzi in grado di precludere l’attivazione del referendum confermativo.

Anche in questo caso il collegamento tra la strategia seguita e il fine di mantenere il procedimento di revisione saldamente ancorato alle aule parlamentari appare piuttosto immediato. Il carattere eventuale del referendum confermativo, infatti, nella misura in cui permette di considerare come preminente, se non esclusiva, la volontà del Parlamento nella determinazione dell’*an*, del *quantum* e del *quomodo* di ogni riforma costituzionale, chiarisce che il raggiungimento della maggioranza qualificata di cui all’art. 138, comma 3, Cost. rappresenta un obiettivo che deve essere considerato preferibile, rispetto a quello della maggioranza assoluta, innanzitutto per ragioni costituzionali e non di mera convenienza politica.

Analogamente a quanto si è segnalato in relazione agli altri due aspetti del procedimento di formazione delle leggi di revisione, ovvero l’iniziativa legislativa e la latitudine della riforma, anche rispetto all’importanza dell’ampiezza del consenso parlamentare c’è, nell’intenzione dei proponenti, la necessità di marcare una forte discontinuità rispetto al passato e, in particolare, rispetto alla gestione del procedimento operata nella scorsa legislatura, in cui i

lavori parlamentari, per varie contingenze politiche, non hanno potuto giovarsi di una seria ricerca di convergenza su determinati contenuti¹¹.

Inoltre, anche in relazione alle maggioranze richieste, appaiono pericolose le torsioni che il procedimento di revisione costituzionale, pur rispettato nella forma, può subire a causa delle interazioni con l'indirizzo politico di maggioranza. Infatti, non sembra potersi avanzare alcun lecito dubbio sul fatto che la deriva plebiscitaria del referendum confermativo tende ad accentuarsi se la mancanza di ampio consenso parlamentare e l'approvazione a maggioranza assoluta risultano il frutto di una dichiarata strategia delle forze politiche che sostengono il Governo, le quali, per concretizzare il percorso, potrebbero preferire puntare sul consenso del corpo elettorale, piuttosto che sul faticoso coinvolgimento delle minoranze nel percorso parlamentare di approvazione della riforma. La deviazione dalla centralità parlamentare, poi, diviene ancor più marcata se la mancata ricerca di un ampio consenso in Parlamento, oltre ad essere il frutto di una precisa strategia di inasprimento delle riforme nell'indirizzo politico di maggioranza, si accompagna alla proposizione di riforme talmente ampie da far ridurre al lumicino l'omogeneità del quesito e da far passare in secondo piano, rispetto al giudizio sull'operato della maggioranza proponente, ogni dibattito sui vari profili di merito della riforma.

Il proposito di ricercare fin dalla progettazione delle iniziative il più ampio consenso parlamentare possibile, selezionando a tal fine i contenuti che possono risultare più idonei a favorire la convergenza parlamentare, appare, dunque, condivisibile. Volgendo lo sguardo alla prassi occorre, tuttavia, segnalare che il disegno di legge costituzionale "Modifica all'articolo 71 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa popolare" è stato approvato in prima lettura alla Camera, il 21 febbraio 2019, con i soli voti dei gruppi parlamentari di maggioranza; più ampio consenso ha riscosso, invece, il disegno di legge costituzionale contenente "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", approvato in prima lettura sia al Senato, il 7 febbraio 2019, che alla Camera, il 9 maggio 2019, con i voti di due gruppi parlamentari di opposizione (Forza Italia e Fratelli d'Italia).

¹¹ Per un'analisi dei principali strappi procedurali verificatesi nella procedura parlamentari si vedano gli scritti raccolti in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, Il Mulino, Bologna, 2016, spec. 155 ss. (parte seconda). Inoltre, D. CASANOVA, M. POGETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO, *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranza e timori*, Giappichelli, Torino, 2016, 17 ss. Di particolare rilievo, ad avviso di chi scrive, è il caso della sostituzione di senatori nella Commissione affari costituzionali del Senato realizzata contro la loro volontà.

3. In forza delle considerazioni svolte, pare trovare conferma quanto si evidenziava nelle prime battute di questo intervento, ovvero che la strategia procedimentale di coloro che hanno proposto le riforme nella XVIII legislatura, per come risulta articolata nei tre momenti dell’iniziativa parlamentare, dell’oggetto limitato e della ricerca dell’ampio consenso, trova una chiave di lettura sostanzialmente unitaria nella finalità di riaffermare la centralità del Parlamento nel processo di riforma della Costituzione e, nella prospettiva della ricostruita correlazione tra metodo e merito delle riforme, anche nelle dinamiche della forma di governo parlamentare, la cui sclerotizzazione – si è detto – è problematizzata come crisi della rappresentanza e non della governabilità.

Può valere la pena, adesso, alla luce dell’analisi dei singoli profili procedimentali, spendere qualche parola per chiarire in che senso la centralità del Parlamento nel procedimento di revisione costituzionale è essenzialmente un tema di legittimazione delle modifiche costituzionali. Per certi aspetti, il raggiungimento di un ampio consenso parlamentare, più degli altri due citati elementi, si presta a chiarire le ragioni di quanto si diceva in apertura circa la necessaria legittimazione che una riforma costituzionale deve avere per poter vantare le caratteristiche della stabilità e della capacità di generare e mantenere l’unità. Quanto più, infatti, una riforma è frutto di un ampio consenso parlamentare, come quello che si manifesta nella maggioranza qualificata idonea ad escludere il referendum confermativo, tanto più essa sarà in grado di offrire resistenza al cambiamento, perché le forze politiche che l’hanno voluta non sentiranno, al cambiare delle maggioranze parlamentari, l’esigenza di tornare sugli aspetti novellati con iniziative di controriforma, e tanto più sarà capace di produrre unità perché quelle stesse forze tenderanno ad attuarla ed implementarla, “unendo” e mantenendo unito l’ordinamento intorno ai suoi contenuti.

A ben vedere, però, lo stesso può dirsi, anche se con intensità variata, sia per l’iniziativa parlamentare che per l’ampiezza delle parti riformate. Quanto alla prima, sempre e solo nel caso in cui essa sia in grado di testimoniare l’estraneità della proposta rispetto all’indirizzo politico di maggioranza, potrebbe addirittura parlarsi di una condizione negativa di legittimazione. Una riforma che sia presentata come parte integrante di un programma di governo e che sia progettata e perseguita secondo una logica strettamente maggioritaria, infatti, non potrà godere di quella legittimazione che l’erogazione delle prestazioni di rigidità e di unità presuppone, perché, anche laddove entrasse in vigore, verrebbe avvertita come imposta dai numeri, parlamentari ed elettorali, come espressione di una logica divisiva e, pertanto, difficilmente riuscirebbe a resistere alle spinte di possibili controriforme, così come altrettanto difficilmente verrebbe considerata come fattore di unità. Qualcosa di analogo

può dirsi anche per le c.d. “grandi riforme”, che, per la loro complessità e la connaturata necessità di attraversare l’iter parlamentare senza sostanziali stravolgimenti di impostazione, vengono spesso a mortificare il dibattito parlamentare e a dividere il corpo elettorale in caso di referendum, con la conseguenza che la loro legittimazione rischia di risultare compromessa dalle lacerazioni generate.

4. La sintetica riflessione fin qui condotta sull’impostazione di fondo che il tema delle riforme sembra aver avuto nel corso della legislatura in atto è, forse, matura perché si provi a rispondere ad alcuni interrogativi che siffatta impostazione solleva: tale impostazione è davvero diversa da quelle (per)seguite dai Governi precedenti che si sono misurati col tema? È capace di superare le criticità che si sono manifestate nel recente passato? È in grado di fornire soluzioni più efficaci sia sotto il profilo della legittimazione del processo di riforma, che del merito delle innovazioni proposte? Come ovvio, tali domande non rilevano tanto dal punto di vista del giudizio, che rischia di essere prevalentemente politico, sull’effettiva originalità del metodo e delle soluzioni prospettate, quanto piuttosto dal punto di vista della loro idoneità rispetto allo scopo dichiarato. E, come si vedrà di qui a poco, le risposte a tali quesiti incidono non solo sugli aspetti formali e procedurali del procedimento di revisione, ma anche su quelli sostanziali e contenutistici delle soluzioni avanzate, restituendo così “a valle” la conferma che quel legame tra metodo e merito che contraddistingue l’impostazione in commento rappresenta una costante del processo riformatore avviato e si ritroverà presumibilmente, in termini immutati, negli esiti che è lecito attendersi da questa esperienza.

Alcune perplessità si addensano intorno all’ipotesi che le domande proposte possano avere risposta convintamente positiva. A ben vedere, infatti, la pur, come detto, condivisibile sottolineatura della necessità di riportare il Parlamento al centro della revisione costituzionale, posta all’avvio del percorso intrapreso all’inizio della legislatura, rischia di essere stata implicitamente caricata di un livello così alto di aspettative che difficilmente il procedimento parlamentare potrà essere in grado di soddisfarle. Questo perché vi è un aspetto che accomuna le iniziative in commento a tutte quelle che le hanno precedute, soprattutto nelle legislature XIV e XVII; aspetto che rischia di tradursi in un vizio genetico, dai cui effetti negativi in termini di legittimazione sarà difficile rimanere indenni.

In particolare, il metodo compendiabile nella formula del “non crisi di governabilità, ma di rappresentatività”, non scongiura di per sé il rischio che la nuova progettazione risulti vittima dell’errore che, a parere di chi scrive, ha afflitto i precedenti tentativi, i quali non hanno affatto disconosciuto i problemi derivanti dalla crisi della rappresentanza politica, ma li hanno affrontati, come

anche in questo rinnovato contesto si tende a fare, investendo tutto sul tratto “ascendente” della legittimazione democratica, sul rapporto di investitura che lega i governanti ai governati, sul momento costitutivo del mandato elettorale. Anche nella XVIII legislatura, infatti, il tema delle riforme muove dalla premessa implicita che la crisi della rappresentanza sia crisi dei rappresentanti e della loro investitura, sia crisi dei partiti politici tradizionali, sia crisi della legittimazione elettorale del sistema parlamentare, come manifesta inequivocamente la perdurante enfasi sulle proposte in tema di riduzione del numero dei parlamentari e di giustiziabilità delle decisioni sulla verifica dei poteri.

La storia delle riforme costituzionali in Italia rischia, in questa prospettiva, di continuare ad apparire come la storia di un grande equivoco, perché essa ha cercato di correggere le storture delle istituzioni repubblicane come se fossero esclusiva conseguenza della degenerazione dei partiti politici, mentre, come la dottrina ha chiarito da tempo¹², la crisi della rappresentanza non è “solo” crisi del rappresentante (i partiti politici, appunto), ma anche del rappresentato, ossia del popolo frammentato che, a causa del pluralismo, non può più essere ricondotto ad unità come soggetto politico. È necessario accettare che nessuna riforma dei meccanismi instaurativi del mandato rappresentativo potrà ridare ad essa quella capacità di generare legittimazione democratica che aveva nel contesto dello stato liberale di diritto, contraddistinto da classi sociali omogenee, e che aveva conservato nei primi decenni della Repubblica, caratterizzata dalla tenuta dei partiti di massa e dalla spinta per la defascistizzazione dell’ordinamento, prima, e dall’attuazione della Costituzione, poi.

Questo stato di fatto si ripercuote inevitabilmente sulla capacità della procedura parlamentare di cui all’art. 138 Cost. di determinare l’approvazione di riforme legittimate e, quindi, capaci di fornire le prestazioni richieste in termini di stabilità e di unità. Infatti, allo stesso modo in cui non esiste legge elettorale – più o meno *majority assuring* che sia – che possa garantire responsabilità politica e stabilità di governo, quando il sistema politico-partitico non è in grado di generarle, così la procedura parlamentare di

¹² Su cui, *ex multis*, v. L. ORNAGHI, *Atrofia di un’idea. Brevi note sull’ “inattualità” odierna della rappresentanza politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Ivi*, 20 e ss.; L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, in particolare i contributi di G. U. RESCIGNO, *Brevi note metodologiche per riesaminare i concetti collegati di democrazia, rappresentanza, responsabilità*, 16 ss.; M. PEDRAZZA GORLERO, *La irrepresentabilità degli interessi e la rappresentanza politica*, 33 ss., e V. ANGIOLINI, *Democrazia, uomini e cittadini*, 47 ss.; N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, in particolare i contributi di L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, 36 ss., e L. ELIA, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, 103 ss., nonché S. PAJNO, *Modelli di democrazia e principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 467 ss.

revisione, per quanto opportunamente ri-centrata nel Parlamento, non potrà trasferire a qualsiasi revisione approvata più legittimazione di quanta non sia in grado di ricavarne dal meccanismo della rappresentanza politica generale. *Nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*. E questo perché la competenza ad adottare le riforme costituzionali di cui all'art. 138 Cost. è incardinata, come quella relativa alle altre fonti primarie previste dalla Costituzione, nelle prerogative del Parlamento, con un referendum solo eventuale e configurato come strumento di tutela delle minoranze, perché ciò traduce tutti i postulati propri delle liberaldemocrazie parlamentari, che sono democrazie dei partiti, le quali non possono funzionare che sulla base della rappresentanza politica generale che si esprime attraverso i partiti.

Si deve conseguentemente valutare se le “grandi riforme” del 2006 e del 2016 non siano fallite, oltre che per varie congiunture politiche, anche a causa della mancanza di legittimazione democratica sostanziale del Parlamento (eletto per di più con leggi dichiarate incostituzionali) e dei partiti, che non sono stati in grado di generare, come hanno fatto i Costituenti nel 1948, un compromesso in grado di mantenere l'Italia “stabilmente unita”. Se così fosse, infatti, non vi sarebbe motivo di ritenere che il percorso di riforma intrapreso nel 2018 possa condurre a risultati diversi dai precedenti, per lo meno in termini sostanziali, ovvero in termini di legittimazione e, quindi, di rigidità e unità, le quali non possono dirsi conseguite per il mero fatto dell'approvazione e dell'eventuale entrata in vigore delle leggi di revisione costituzionale.

Per cui, ora come allora, è opinione di chi scrive che, prima di tentare di riformare le istituzioni repubblicane, anche se si ha in mente di farlo con lo strumento che appare più corretto (il procedimento di cui all'art. 138 Cost.) e con l'impostazione che sembra più opportuna (ovvero valorizzando la centralità del Parlamento in detto procedimento), la politica dovrebbe cercare di rinnovare se stessa con norme in grado di garantire una vita interna ai partiti autenticamente democratica e di rinsaldare il rapporto con gli elettori, redendo più trasparente e controllabile l'operato dei partiti stessi, con misure come la disciplina del conflitto di interessi, della parità di genere, della trasparenza del finanziamento, della selezione delle candidature per le elezioni, del lobbying presso le istituzioni parlamentari, etc... Solo attraverso la necessaria rivitalizzazione della rappresentanza politica, infatti, si potrà ridare alla procedura parlamentare di revisione costituzionale quella capacità di generare legittimazione che è imprescindibile affinché le riforme non vengano solo approvate dal Parlamento, ma entrino anche in vigore e possano svolgere in maniera duratura la propria funzione di fattore di rinnovamento dell'unità dell'ordinamento costituzionale. Rispetto a questo percorso, l'esperienza dovrebbe aver insegnato che non ci sono scorciatoie e, in particolare, che a nessun risultato nella direzione auspicata possono portare le ingegneristiche

riforme del sistema elettorale, che continuano ad indulgere nel tratto “ascendente” della legittimazione democratica e che pretendono dallo strumento elettorale quello che esso non può dare in assenza di adeguati meccanismi di controllo democratico e di emersione della responsabilità politica.

E con questo diviene breve il passo per approcciare i profili contenutistici della riforma. Pur senza entrare nel merito di considerazioni che esulano dall’oggetto del presente contributo, giova sinteticamente evidenziare che, proprio in forza dell’evidenziato legame tra metodo e merito che caratterizza le attuali riforme, le iniziative della legislatura in corso dovranno confrontarsi con tutte le obiezioni che derivano dal proposto rilievo che la legittimazione democratica delle istituzioni rappresentative va innanzitutto rinsaldata – anche, se non soprattutto, in via legislativa ordinaria – nel tratto “discendente” del rapporto governanti-governati, nelle forme di slatentizzazione della responsabilità politica e del controllo democratico, senza limitarsi al rapporto di investitura, che della rappresentanza delinea il tratto “ascendente”.

Se, infatti, come è nello stato dell’arte, i limitati interventi proposti dovessero riguardare esclusivamente il momento costitutivo del vincolo rappresentativo (come nel caso delle proposte in tema di riduzione dei parlamentari e verifica dei poteri) e il proposito di riattivare il circuito rappresentativo dovesse essere affidato principalmente alla valorizzazione degli istituti di democrazia diretta (come nel caso delle proposte in tema di iniziativa legislativa rafforzata e abolizione del quorum strutturale nel referendum abrogativo), allora apparirebbe più che concreto il rischio di cadere in un pericoloso circolo vizioso: quello per cui più si legittima la democrazia rappresentativa con gli istituti di democrazia diretta, più si delegittima la rappresentanza politica e, di conseguenza, si indeboliscono tutti gli istituti che su di essa riposano¹³.

¹³ In relazione ai presenti progetti di riforma, pur con diversità di argomentazioni, v. i contributi reperibili su *Astrid Rassegna*, in particolare, M. BETZU, P. CIARLO e A. DEFFENU, *Per il mantenimento del quorum strutturale nel referendum abrogativo*, n. 18/2018; P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, e C. PINELLI, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa*, 3/2019.