

ANNO 152°

# NUOVA ANTOLOGIA

Rivista di lettere, scienze ed arti

Serie trimestrale fondata da  
GIOVANNI SPADOLINI

*Luglio-Settembre 2017*

*Vol. 618 - Fasc. 2283*

ESTRATTO



EDIZIONI POLISTAMPA

La rivista è edita dalla «Fondazione Spadolini Nuova Antologia» – costituita con decreto del Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, il 23 luglio 1980, erede universale di Giovanni Spadolini, fondatore e presidente a vita – al fine di «garantire attraverso la continuità della testata, senza fine di lucro, la pubblicazione della rivista Nuova Antologia, che nel suo arco di vita più che secolare riassume la nascita, l'evoluzione, le conquiste, il travaglio, le sconfitte e le riprese della nazione italiana, nel suo inscindibile nesso coi liberi ordinamenti» (ex art. 2 dello Statuto della Fondazione).

*Comitato dei Garanti:*

GIULIANO AMATO, PIERLUIGI CIOCCA, CLAUDIO MAGRIS, ANTONIO PAOLUCCI

*Direttore responsabile:* COSIMO CECCUTI

*Comitato di redazione:*

AGLAIA PAOLETTI LANGÉ (caporedattrice),  
CATERINA CECCUTI,  
ALESSANDRO MONGATTI, GABRIELE PAOLINI, MARIA ROMITO,  
GIOVANNI ZANFARINO

*Responsabile della redazione romana:*

GIORGIO GIOVANNETTI

Fondazione Spadolini Nuova Antologia, Via Pian de' Giullari 139, 50125 Firenze

[www.nuovaantologia.it](http://www.nuovaantologia.it)

e-mail: [fondazione@nuovaantologia.it](mailto:fondazione@nuovaantologia.it)

---

*Prezzo del presente fascicolo € 16,50 - Estero € 21,00*

*Abbonamento 2017: Italia € 54,00 - Estero € 64,00*

I versamenti possono essere effettuati

*su conto corrente postale n. 25986506 intestato a: Polistampa s.a.s.*  
*causale: Abbonamento a Nuova Antologia 2017*  
(con indirizzo completo di chi riceverà i fascicoli)

*su conto corrente bancario IBAN: it32X0616002856000007135C00 CiN X*  
*intestato a: Polistampa s.a.s.*  
*causale: Abbonamento a Nuova Antologia 2017*  
(con indirizzo completo di chi riceverà i fascicoli)

*Garanzia di riservatezza per gli abbonati*

Nel rispetto di quanto stabilito dalla Legge 675/96 “norme di tutela della privacy”, l'editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati che potranno richiedere gratuitamente la rettifica o la cancellazione scrivendo al responsabile dati di Polistampa s.a.s. Le informazioni inserite nella banca dati elettronica Polistampa s.a.s. verranno utilizzate per inviare agli abbonati aggiornamenti sulle iniziative della Fondazione Spadolini – Nuova Antologia.

EDIZIONI POLISTAMPA

Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze - Tel. 055 737871  
[info@polistampa.com](mailto:info@polistampa.com) - [www.polistampa.com](http://www.polistampa.com)

## S O M M A R I O

|   |     |
|---|-----|
| Giovanni Spadolini, <i>«Il Risorgimento in Sicilia» di Rosario Romeo</i><br>a cura di Gabriele Paolini .....  | 5   |
| <i>Il mosaico costituzionale (Torino 1846-1849)</i> .....   | 8   |
| Luigi Lacchè, <i>Una sfera pubblica costituente</i> .....   | 8   |
| Guido Melis, <i>Oltre lo Statuto</i> .....  | 12  |
| Andrea Manzella, <i>L'oroscopo della Nazione</i> .....  | 16  |
| Giuseppe Guarino, <i>Studiando sull'origine e sulle peculiarità<br/>della specie umana</i> .....  | 21  |
| Pier Francesco Lotito, <i>«Forza» della democrazia e «debolezze»<br/>della Costituzione</i> .....   | 28  |
| Massimo Inguscio, <i>Guglielmo Marconi</i> .....  | 42  |
| Luca Mannori, <i>Il governo dal centro</i> .....  | 45  |
| Antonio Zanfarino, <i>Il pensiero politico di Giovanni Sartori</i> .....  | 53  |
| 1. Filosofia e conoscenza empirica, p. 53; 2. Etica e libertà, p. 54; 3. Capacità di astrazione,<br>p. 55; 4. Critica alla totalità, p. 56; 5. Economia e democrazia, p. 57; 6. Tutele pubbliche,<br>p. 58; 7. Soggettività e alterità, p. 59; 8. Le forme costituzionali, p. 61. |     |
| Mario Ruffini, <i>Luigi Dallapiccola e il balletto</i> .....  | 63  |
| Paolo Bagnoli, <i>Carlo e Nello Rosselli</i> .....  | 82  |
| Francesco Melendez, <i>L'insegnamento di cittadinanza e costituzione</i> .....  | 89  |
| Ermanno Paccagnini, <i>I classici: una sfida vitale per il giovane scrittore</i> .....  | 95  |
| Tito Lucrezio Riso, <i>Carlo Azeglio Ciampi: la forza delle idee, l'equilibrio<br/>della moderazione</i> .....  | 109 |
| Stefano Folli, <i>Diario politico</i> .....   | 143 |
| Serena Ricciardulli, <i>Fuori piove</i> , a cura di Caterina Ceccuti .....  | 160 |
| Fulco Lanchester, <i>Lo snervamento dello Statuto</i> .....   | 166 |
| Arrigo Levi, <i>Gli inquieti anni Settanta</i> , a cura di Giorgio Giovannetti .....  | 177 |
| Giuseppe Marchetti Tricamo, <i>L'inno simbolo del Risorgimento</i> .....  | 187 |
| Giuseppe Pennisi, <i>1917. Gli effetti della Rivoluzione d'Ottobre sulla storia<br/>musicale russa</i> .....  | 193 |
| Premessa, p. 193; La Russia del 1917 al Ravenna Festival, p. 195; La Russia musicale della<br>dissidenza, p. 199; Dal futurismo al «realismo socialista»: l'andata e ritorno di Prokof'ev,<br>p. 202; Conclusioni, p. 207.  |     |
| Adelfio Elio Cardinale, <i>Agno e la nascita della biofisica in Italia</i> .....  | 209 |
| Paolo Bonetti, <i>Popoli e populismi</i> .....  | 224 |
| Le ragioni degli esclusi, p. 228; Tra utopia e tecnocrazia, p. 232.   |     |
| Maurizio Naldini, <i>Bambini e soldati</i> .....  | 237 |
| Antonio Patuelli, <i>Rosario Romeo biografo di Cavour</i> .....   | 246 |
| Guido Pescosolido, <i>Un grande storico per una nazione media</i> .....   | 248 |

|   |     |
|---|-----|
| Aldo A. Mola, <i>Mentana: il “paese” oltre il dissidio tra Garibaldi e Mazzini ...</i>  | 257 |
| Instabilità dei governi, elezioni anticipate e diserzione dalle urne, p. 257; Prove di Terzo Partito, p. 258; La lugubre epidemia di colera, p. 259; Garibaldi: dal Congresso internazionale della Pace alla <i>debellatio</i> del papa-re, p. 259; Le ripercussioni di Mentana sui rapporti tra Garibaldi e Mazzini, p. 261; L’evanescenza della Massoneria nell’impresa garibaldina del 1867, p. 265; L’eredità di Mentana, p. 268.   |     |
| Eusebio Ciccotti, <i>Barabba: dai Vangeli al teatro, alla letteratura, al cinema ...</i>  | 270 |
| 1. Introduzione. Barabba nei Vangeli, p. 270; 2. Barabba secondo Michel de Ghelderode e Giovanni Papini, p. 272; 3. Barabba (1950) di Pär Lagerkvist, p. 277; 4. Barabba (Barabbas, 1962) di Richard Fleischer. Dal romanzo al film. Varianti e invarianti, p. 279; 5. Barabba (2012) di Roger Young, p. 292; Conclusioni, p. 294.  |     |
| Eugenio Guccione, <i>Influssi manzoniani sui cristiano-sociali .....</i>  | 296 |
| 1. Un interesse particolare, p. 296; 2. Dal liberalismo verso il popolarismo, p. 299; 3. Un messaggio socio-politico tramite l’arte, p. 301.  |     |
| <i>Un confronto a due voci, “L’educazione di un banchiere sbalordito”<br/>di Oliviero Pesce .....</i>   | 305 |
| Giovanna Ceccatelli .....   | 305 |
| Francesco Margiotta Broglio .....   | 314 |
| Anita Norcini Tosi, <i>Lo spirito dialogante nelle religioni .....</i>  | 320 |
| Enzo Scotto Lavina, <i>Incantamento e disincantamento – Pubblico e privato ...</i>  | 328 |
| 1. Max Weber e il disincanto, p. 328; 2. Il monito di Wittgenstein, p. 329; 3. L’incantamento nella storia del Novecento, p. 329; 4. La coppia pubblico-privato, p. 330; 5. Delegittimazione dello spazio pubblico, p. 331; 6. Il caso del servizio pubblico radiotelevisivo, p. 332; 7. Le scoperte archeologiche nella linea C della metropolitana romana, p. 333; 8. Un pensiero conclusivo per tempi di crisi, p. 334; Post scriptum, p. 336.   |     |
| Andrea Becherucci, <i>Vincenzo Calace: quando l’intransigenza morale<br/>si fa scelta politica .....</i>  | 341 |
| Ilaria Macera, <i>L’opera di Aldo Palazzeschi nelle antologie scolastiche<br/>italiane (1924-1963) .....</i>  | 350 |
| Giovanni Montanaro, <i>Ogni storia d’amore, la Fornarina e Raffaello .....</i>  | 374 |
| Piera Detassis, <i>74a Mostra del Cinema di Venezia: un bilancio .....</i>  | 379 |
| RECENSIONI .....  | 378 |
| Renzo Ricchi, <i>Nella grazia del tempo</i> , di Ernestina Pellegrini, p. 383; Carlo Giacomo Lacaita (a cura di), <i>Grande guerra e idea d’Europa</i> , di Andrea Ricciardi, p. 387; Catalogo della mostra <i>Giorgio Morandi – Tacita Dean “Semplice come tutta la mia vita”</i> , di M. Donata Spadolini, p. 389; Ilaria Spadolini (a cura di), <i>Angiolo Pucci e i giardini di Firenze. Un’opera e un archivio ritrovati</i> , di Gabriella Carapelli, p. 391; Douglas Murray, <i>The Strange Death of Europe, Immigration, Identity, Islam</i> ; Ivan Krastev, <i>After Europe</i> , di Aridea Fezzi Price, p. 392. |     |
| <i>L’avvisatore librario</i> , di Aglaia Paoletti Langé .....   | 395 |

## **«FORZA» DELLA DEMOCRAZIA E «DEBOLEZZE» DELLA COSTITUZIONE**

I cambiamenti della scena politica italiana che si sono succeduti all'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 sono sotto gli occhi di tutti, in una frammentarietà che disegna dinamiche difficilmente decifrabili.

Si è aperta una fase di vera e propria «bonaccia» istituzionale, in attesa di comprendere come si andrà a votare – vale a dire, con quale legge elettorale – e quali equilibri politici deriveranno da elezioni che, dopo ormai lungo tempo, si prospetta che siano «proporzionaliste».

Esauriti (o quasi) gli entusiasmi dei *contras* alla riforma costituzionale Renzi-Boschi, sono state date varie letture e interpretazioni di quanto accaduto.

Tra le tante, una lettura di particolare interesse è quella che ha proposto Enzo Cheli nel saggio *Costituzione «forte» in democrazia «fragile»?* (in «il Mulino», 3/17, p. 440 ss.).

Con grande acume e consueta chiarezza, Cheli ripercorre brevemente il percorso dei tentativi di riforme costituzionali, traendone alcune conclusioni ben sintetizzate nello stesso titolo del suo saggio. Della sua analisi ci sono, in particolare, tre passaggi critici che inducono ad una riflessione ulteriore e ad una rivisitazione critica, in omaggio ai suoi insegnamenti:

1. per Cheli, sottoporre al corpo elettorale ipotesi di «*Grandi Riforme*» presentandole come misure salvifiche si è dimostrato un errore; le disfunzioni italiane non sono imputabili al modello costituzionale bensì a patologie del sistema politico sottostante, verso il quale andrebbero indirizzate le riforme da fare;
2. la riforma Renzi-Boschi, se realizzata, avrebbe dato risultati opposti ai fini che dichiarava di perseguire: «il modello in concreto approvato, ove fosse stato realizzato, avrebbe quasi sicuramente condotto, per la

sua costruzione barocca e per i suoi evidenti squilibri interni, all'esito opposto di aumentare tanto la complessità dell'assetto e delle procedure parlamentari, quanto il livello di conflittualità interna al sistema» (ivi, p. 443);

3. inoltre «la possibile (e auspicabile) ripresa di un percorso di riforme costituzionali ragionevoli viene a intrecciarsi con il tema molto più urgente e controverso della riforma elettorale» (ivi, p. 443).

Di qui per Cheli l'ossimoro storico di una Costituzione «forte», in quanto sorretta da un largo consenso popolare, in una democrazia «fragile», in quanto guidata da una classe politica divisa e confusa.

Una lettura certamente interessante, ma non completamente condivisibile.

### «Fragilità» della democrazia?

Partiamo dalla valutazione di «fragilità» della democrazia: può davvero ritenersi che sia questa la condizione del nostro Paese?

In realtà la consultazione referendaria, per il numero di votanti e per i voti espressi, ha dato un verdetto politico molto netto, una vera e propria manifestazione di forza del corpo elettorale attraverso uno strumento di espressione della volontà popolare che non ha investito il circuito della rappresentanza, ma anzi lo ha di fatto scavalcato.

La sofferta maggioranza parlamentare, costruita dal governo con tanta difficoltà e mediazione soprattutto al Senato per tutto l'iter del disegno di legge costituzionale di riforma, è stata travolta dalla schiacciante maggioranza degli elettori che, con uno stacco netto dei *contras* sui *pros*, hanno manifestato la propria espressione di contrarietà. Certo, ma a cosa?

Formalmente alla delibera di legge costituzionale di riforma, inibendone l'entrata in vigore, ma è sotto gli occhi di tutti che il vero (e improprio) oggetto referendario è stato la persona stessa del Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, nei cui confronti una eterogenea maggioranza si è coagulata per esprimere una netta contrarietà in attesa di preannunciate – e poi effettivamente date – immediate dimissioni del Primo ministro conseguenti all'esito negativo del referendum.

Sgombriamo il campo, per onore di verità, dall'equivoco che questa eterogenea maggioranza di *contras* abbia voluto consapevolmente difendere il testo attuale della Costituzione: chiunque abbia partecipato alla campagna referendaria, dall'una o dall'altra parte, ha potuto percepire in modo netto che non erano (o almeno, non erano solo e nemmeno principalmente) gli

argomenti tecnico-costituzionali a motivare i contrari alla riforma, per molte persone comuni incomprensibile nelle implicazioni e nei possibili effetti, ma era fundamentalmente il desiderio di esprimere la propria contrarietà al Presidente del Consiglio e al suo governo, o meglio alle persone che lo costituivano.

Comunque la si pensi sulla riforma mancata, questa è stata una prova di forza del corpo elettorale e di quelle articolazioni sociali che, in forma di comitati e organizzazioni più o meno strutturate, per amplissima parte al di fuori degli ordinari partiti politici, hanno promosso una massiccia campagna referendaria contraria. È stata una vera e propria dimostrazione di forza di un pezzo eterogeneo della società civile contro un pezzo delle istituzioni e dei partiti politici.

Parlare in questo caso di «fragilità» della democrazia sembra dunque non corrispondente alla dinamica dei fatti. Se mai, l'espressione – fin troppo muscolare – di forza del corpo elettorale è stata resa possibile dal referendum costituzionale, istituto di democrazia diretta e controlimite di una maggioranza parlamentare che non aveva raggiunto il quorum dei due terzi richiesto dall'art. 138 della Costituzione. Un istituto, quello del referendum costituzionale, che è stato introdotto come strumento di bilanciamento del nostro procedimento decisionale parlamentare, di cui sintetizza bene la «fragilità»: a meno che sul testo di riforma costituzionale non sia raggiunta una maggioranza plebiscitaria dei due terzi nelle due Camere, il corpo elettorale può determinare – secondo i propri sentimenti e umori – le sorti della delibera legislativa di riforma e, indirettamente, di chi ha promosso tale riforma in Parlamento, soprattutto se si tratta del governo.

Per questo motivo la prima considerazione che sembra da trarre dall'esperienza vissuta è che appare quanto mai opportuno che il governo (da chiunque sia composto e sostenuto) si tenga il più lontano possibile dall'iniziativa legislativa costituzionale, per non caricare il procedimento deliberativo parlamentare e l'eventuale consultazione referendaria di significati politici impropri, di plebiscito *ad personam*, come avvenuto nel dicembre 2016.

### *I passaggi politico-istituzionali rilevanti a cavallo di Legislatura*

Tuttavia una conclusione di questo tipo, certamente fondata con il senno di poi, deve tener conto di come si sono succeduti storicamente i passaggi politico-istituzionali a cavallo tra la XVII Legislatura, apertasi nel marzo del 2013, e la precedente.

Ripercorriamone alcune tappe rilevanti ai fini di questa analisi.

Il 30 marzo 2013 il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, sulla scia del lungo e inconcludente dibattito precedente, promuove la formazione di due gruppi di lavoro, il primo dei quali di tipo istituzionale formato da Valerio Onida, Mario Mauro, Gaetano Quagliariello e Luciano Violante, volto a individuare le possibili e urgenti riforme istituzionali.

Il 20 aprile 2013 Napolitano viene rieletto presidente della Repubblica, in un difficile momento istituzionale e nella conclamata difficoltà delle forze politiche in Parlamento di trovare un successore designabile seppure con la sola maggioranza assoluta richiesta dall'art. 83, comma 2 della Costituzione; nel suo discorso di insediamento, il presidente Napolitano dichiara che «imperdonabile resta la mancata riforma della legge elettorale del 2005» e che «non meno imperdonabile resta il nulla di fatto in materia di sia pur limitate e mirate riforme della seconda parte della Costituzione, faticosamente concordate e poi affossate, e peraltro mai giunte a infrangere il tabù del bicameralismo paritario».

Il 24 aprile 2013 il presidente Napolitano conferisce ad Enrico Letta l'incarico di Presidente del Consiglio dei Ministri; l'11 giugno 2013 il Presidente del Consiglio dei Ministri istituisce con proprio decreto una Commissione per le riforme costituzionali, cui è assegnato il compito di formulare proposte di revisione della Costituzione (Parte Seconda, Titoli I, II, III e V) sulla cui base un neo costituito Comitato è incaricato della redazione delle proposte di riforma per ciascuno degli ambiti indicati.

L'8 dicembre 2013 Matteo Renzi, sindaco di Firenze, vince le elezioni primarie del Partito Democratico di cui viene eletto segretario; il 18 gennaio 2014 Matteo Renzi e Silvio Berlusconi concorderanno il «patto del Nazareno» per riformare la Costituzione e la legge elettorale. Il patto nasce, dunque, in un preciso contesto politico e istituzionale.

Nel frattempo, con sentenza decisa il 4 dicembre 2013 e depositata il 13 gennaio, a n. 1/2014, la Corte Costituzionale (con una forzatura delle tecniche del giudizio costituzionale incidentale, come riconosce anche Chelivi, p. 444, punto su cui si avrà modo di ritornare) dichiara l'illegittimità costituzionale della legge elettorale denominata «Porcellum» in riferimento al premio di maggioranza assegnato senza indicazione di una soglia minima di voti raggiunti e all'impossibilità per l'elettore di fornire una preferenza per i candidati votati in liste bloccate.

La sera del 31 dicembre 2013, nel discorso di fine anno, il presidente Napolitano chiede che la legislatura successiva, la XVII, inizi un nuovo percorso di riforma della Costituzione: «un vasto campo – dirà Napolitano – è aperto per l'iniziativa dei partiti e per la ricerca di intese tra loro sul terreno di riforme istituzionali da tempo mature».

Dopo mesi di immobilità totale del governo, che attraversa una fase di profondo travaglio politico per la esigua e frastagliata maggioranza parlamentare, e dopo l'approvazione della mozione della Direzione nazionale del Partito Democratico in cui si chiedeva un cambio dell'esecutivo, il 14 febbraio 2014 il Presidente del Consiglio Letta rassegna le dimissioni irrevocabili al Quirinale.

Il 17 febbraio 2014 il presidente della Repubblica, Napolitano, conferisce al segretario del Partito Democratico, Matteo Renzi, il mandato esplorativo per formare un nuovo governo, che presterà giuramento il 22 febbraio 2014.

A marzo del 2014 succedono tante cose, sul piano istituzionale, con una sorprendente accelerazione dei percorsi di legge elettorale e riforma costituzionale.

Il 12 marzo 2014 la Camera approva in prima lettura una prima versione della legge elettorale denominata «Italicum»; sin dal gennaio 2009, dunque dagli inizi della XVI Legislatura, era giacente alla Camera una proposta di legge elettorale di iniziativa popolare e il 10 dicembre 2013, su pressione del segretario del PD, Matteo Renzi, la Commissione Affari Costituzionali della Camera aveva cominciato l'esame della proposta di legge popolare, in un testo unificato con alcune decine di proposte di legge di iniziativa parlamentare. L'11 marzo 2014, a seguito del così detto «emendamento Lauricella», dalla proposta di legge era stata stralciata la parte relativa al Senato, nell'ottica della proponenda riforma costituzionale Renzi-Boschi (che avrebbe portato ad una profonda trasformazione della seconda Camera, in termini di rappresentanza e di composizione).

L'8 aprile 2014 Matteo Renzi e Maria Elena Boschi presentano al Senato il progetto di riforma costituzionale (d.d.l. S 1429) che, dopo ampie revisioni parlamentari, sarà poi deliberato dalle Camere e sottoposto al referendum del 4 dicembre 2016. Già l'8 agosto 2014 il Senato approva con modifiche il testo, con il voto favorevole di Forza Italia, ma sempre a maggioranza assoluta e non dei due terzi.

Tutto precipita tra la fine del 2014 e il gennaio 2015.

Non è dato sapere cosa abbia realmente spinto il presidente Napolitano a presentare le proprie dimissioni irrevocabili, che sono preannunciate nel discorso di fine anno del 31 dicembre e realmente presentate il 14 gennaio 2015 (c'è chi ha parlato di dissidi con il presidente del Consiglio, Renzi, acuiti in relazione alla nomina del Ministro degli esteri, dopo le dimissioni di Federica Mogherini del 31 ottobre 2014, a seguito delle quali sarà poi designato alla Farnesina Paolo Gentiloni). Le dimissioni del presidente Napolitano aprono d'improvviso lo scenario della

elezione del nuovo presidente della Repubblica, su cui si romperà il «patto del Nazareno» tra Matteo Renzi e Silvio Berlusconi. Le ragioni e le cause di tale rottura sono state variamente rappresentate dagli interessati; Renzi, nel suo libro *Avanti. Perché l'Italia non si ferma* (2017) darà una versione inaspettata dei fatti, dando atto della naturale rimessione di ogni decisione in ordine alla nomina del nuovo Capo dello Stato alla deliberazione parlamentare dopo un sorprendente – e certamente per lui contrariante – colloquio telefonico con Silvio Berlusconi che gli riferiva informalmente di aver già raggiunto un accordo sul nome del candidato da prescegliere con uno dei principali esponenti di minoranza del Partito Democratico, Massimo D'Alema.

Nel frattempo, il 27 gennaio 2015, dopo alcuni mesi di giacenza è approvata dal Senato, con il voto favorevole di Forza Italia ma con l'astensione dei senatori di minoranza del PD, la riforma elettorale «Italicum 2.0», nel testo ripreso e notevolmente modificato all'esito delle trattative tra il Presidente del Consiglio, Renzi, e da un lato le altre forze politiche escluso il Movimento 5 Stelle, dall'altro la minoranza interna al PD. La proposta di legge proseguirà poi il suo corso con l'esame della Camera.

Sta di fatto, però, che il 31 gennaio 2015 Sergio Mattarella (che certamente non era il candidato di cui Silvio Berlusconi riferì a Renzi di aver individuato con la sua minoranza interna di partito) è eletto dodicesimo presidente della Repubblica, al quarto scrutinio (dopo i primi tre scrutini a maggioranza dei due terzi andati «in bianco»); è eletto con una ampia maggioranza assoluta (665 voti a favore sui 1009 dei componenti, a fronte di una maggioranza assoluta di 505 componenti).

Ormai il «patto del Nazareno» è rotto, dunque saltano le intese tra segretario del PD e leader di Forza Italia su legge elettorale e riforma costituzionale: Forza Italia si scaglierà contro la nuova legge elettorale, l'«Italicum 2.0» che pure ha concorso ad approvare in prima lettura alla Camera; inoltre nei successivi cinque voti deliberativi (tre della Camera alternati a due del Senato) voterà contro il d.d.l. di riforma costituzionale Renzi-Boschi che pure aveva sostenuto nel primo voto al Senato.

Con un *rash* finale, la riforma elettorale dell'«Italicum 2.0» giunge in fondo: dopo tre voti di fiducia alla Camera (per evitare una insidiosa quarta lettura al Senato, dove il governo non aveva maggioranza certa) la nuova legge elettorale viene approvata in via definitiva il 4 maggio 2015, con l'astensione dei partiti di opposizione e con il voto contrario della minoranza PD.

Anche la riforma costituzionale Renzi-Boschi giungerà ad approvazione quasi un anno dopo, il 12 aprile 2016, nel testo profondamente emendato,

soprattutto alla Camera in primo esame e poi ancora al Senato nel secondo esame terminato il 13 ottobre 2015, quando verrà deliberato il testo definitivo approvato nei successivi tre passaggi parlamentari a maggioranza assoluta.

Ci saranno poi quattro richieste di referendum costituzionale di altrettanti gruppi di deputati e senatori di maggioranza e opposizione, presentate separatamente per ciascuna Camera, tutte ammesse il 10 maggio 2016 dall'Ufficio Centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, come anche la richiesta di referendum popolare del comitato per il «Sì» ammessa il 10 maggio 2016 (mentre non sarà ammessa, per insufficienza di firme raccolte, la richiesta di referendum popolare del «Comitato per il no»).

Al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 partecipa il 65,48 per cento degli elettori: su 33.244.258 voti espressi, il «no» prevale con il 59,12 per cento (vale a dire 19.421.025 voti) mentre al «sì» va il 40,88 per cento (vale a dire 13.431.087 voti).

### *«Fragilità» del sistema parlamentare rappresentativo e «debolezza» della Costituzione*

Come ben sappiamo, la Storia non si scrive con i «se» e con i «ma», tuttavia viene da considerare che se il presidente Napolitano non si fosse dimesso, se fosse stato raggiunto un accordo politico tra Matteo Renzi (certo non altri) e Silvio Berlusconi sulla nomina del nuovo presidente della Repubblica, se il «patto del Nazareno» non fosse stato rotto... probabilmente le cose sarebbero andate diversamente.

A ben vedere le divisioni e contrapposizioni tra maggioranza filo-governativa e opposizioni, da una parte, e quelle interne al partito di maggioranza, il PD, hanno avuto uno sviluppo e una genesi determinati da fattori politici ben leggibili, che sottendono a ciascuno dei passaggi istituzionali sopra richiamati. Fattori che palesano la «fragilità» non tanto dei partiti politici, quanto del sistema parlamentare rappresentativo.

La democrazia, con il voto referendario, ha manifestato una «forza» sorprendente e plebiscitaria, ma al contempo è stata palese la «debolezza» del circuito istituzionale della rappresentanza, vale a dire dei gruppi parlamentari e partiti, divisi in maggioranze e opposizioni variamente composte nei diversi momenti e sui diversi testi legislativi in esame (vale a dire sulla proposta di legge ordinaria di riforma elettorale e sul disegno di legge costituzionale di riforma costituzionale), per fini che non sempre appaiono

strettamente attinenti al solo merito di tali proposte di riforma, ma che sembrano dipendere anche da complessi giochi e rapporti di forza tra gruppi politici, interni ed esterni a ciascun partito.

Si può parlare per questo di «patologie del sistema politico sottostanti al modello» costituzionale che «hanno investito il funzionamento dei partiti politici riducendone progressivamente la funzione di mediatori sociali destinati a operare come anelli di congiunzione tra la comunità e le istituzioni governanti», come fa Cheli (ivi, p. 442)?

O piuttosto non si possono leggere queste «fragilità» come aspetti fisiologici di un sistema istituzionale che gravita su maggioranze parlamentari difficilmente conseguibili e mantenibili, con le passate leggi elettorali e ancor più con la nuova legge elettorale derivante dalla «dottrina» e da talune forzature – si può anticipare – della Corte costituzionale?

Quale maggioranza in concreto, vale a dire quale coalizione parlamentare, avrebbe potuto approvare la riforma elettorale e la riforma costituzionale nella XVI Legislatura? Come sarebbe stato possibile comporla in una delle Legislature, come la XVI, tra le più frammentate e incerte della Storia repubblicana?

Questo è stato il quadro politico che il corpo elettorale ha determinato, sia nel circuito della rappresentanza parlamentare che in quello dell'appello referendario che, nella sua espressione di democrazia diretta, ha disfatto in un sol colpo quella tela faticosamente tessuta – nei modi e contenuti concretamente possibili – dagli attori indicati attraverso i lunghi passaggi istituzionali sopra richiamati.

Di qui una valutazione di «debolezza» della Costituzione.

Debolezza nei processi deliberativi di sistema e di riforma costituzionale, che – richiedendo maggioranze così estese (almeno dei due terzi, ex art. 138 Cost., per sottrarsi alle incertezze dei referendum costituzionali di tipo plebiscitario) e così difficilmente componibili per la frammentazione della rappresentanza – presuppongono di fatto circostanze che appaiono ancor più difficilmente compatibili con il quadro politico dell'immediato futuro che si prospetta, all'esito di votazioni da effettuare con sistemi neo-proporzionali come quelli derivanti dalla «dottrina» e dalle menzionate forzature della Corte costituzionale, salvo improbabili e salvifiche nuove maggioranze parlamentari riformatrici sulla legge elettorale.

Quale governo potrebbe ragionevolmente farsi carico di promuovere tali processi deliberativi di riforma elettorale e costituzionale? Con quali maggioranze, con quali probabilità di successo e con quali strumenti? E soprattutto, perché – politicamente – dovrebbe farlo, alla luce delle ultime vicende che hanno investito il governo Renzi?

Non è più ragionevole prospettarsi che i governi si astengano, per lungo tempo, dal promuovere riforme di cui non possono garantire i percorsi e gli esiti parlamentari, almeno fino a quando – ammesso che ciò possa avvenire nel contesto istituzionale richiamato – non avessero le condizioni politiche e dunque i numeri parlamentari?

La realtà è che non riusciamo ad uscire da questo schema politico e istituzionale «debole», unici in Europa, nonostante l'evidenza dei riflessi negativi derivanti da un sistema costituzionale così depotenziato, con una forma di governo «a governo debole» e una forma di stato «a competenze frammentate» (ma senza un vero federalismo fiscale, che comporterebbe anche correlativa responsabilità di gestione e di spesa, quasi impensabile in un sistema di finanza pubblica ancora sensibilmente deficitaria e dipendente dall'indebitamento sui mercati).

La mancata riforma costituzionale, respinta dalla maggioranza netta del corpo elettorale con il referendum del 4 giugno 2016, avrebbe certamente cambiato in modo sensibile il quadro istituzionale e i processi deliberativi del Parlamento. Su questo punto Cheli conferma un giudizio critico affermando che «in realtà il modello in concreto approvato, ove fosse stato realizzato, avrebbe quasi sicuramente condotto, per la sua costruzione barocca e per i suoi evidenti squilibri interni, all'esito opposto [rispetto a quello dichiarato] di aumentare tanto la complessità dell'assetto e delle procedure parlamentari, quanto il livello di conflittualità interna al sistema» (ivi, p. 443).

Con il rispetto dovuto ad un'opinione così qualificata, sia consentito dire che non si può tuttavia condividerla.

In primo luogo quel testo di riforma costituzionale rifletteva il concreto contesto politico e istituzionale del momento, gli esiti di un lungo e tormentato percorso parlamentare con numerosissime modifiche al disegno iniziale: a quel punto si era giunti in conseguenza proprio del sistema bicamerale esistente e delle maggioranze che in esso sono state concretamente configurabili. Un sistema bicamerale che lascia molto più spazio a veti incrociati, che non a deliberazioni costruite su ragione e tecnica normativa; a cedimenti e rinunce compromissori, piuttosto che a riflettuti miglioramenti dei testi adottati.

In secondo luogo, in quel modello non si ravvedevano, sinceramente, «squilibri interni» tali da comportare malfunzionamenti, paralisi istituzionale o insanabile incremento della conflittualità: i punti di maggior dubbio investivano notoriamente taluni residui procedimenti deliberativi bicamerali e taluni punti del nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni, ma sarebbe stato del tutto plausibile che ogni intoppo procedurale che non

fosse stato possibile risolvere in via politica attraverso l'interpretazione della lettera dei testi vigenti – ove ve ne fosse stato alcuno – sarebbe stato definito dall'efficientissimo arbitro istituzionale, la Corte costituzionale, in sede di giudizi sui conflitti o sulle leggi.

In terzo luogo, ciò che della riforma non sembra essere stato veramente colto è la portata trasformativa che la riforma avrebbe avuto sul sistema della rappresentanza politica: per valutare quale sarebbe stato l'impatto della cancellazione di oltre trecento «poltrone» senatoriali elettive nelle forme attuali basta pensare a come, inaspettatamente, ha inciso sugli equilibri interni dei partiti politici e sulla formazione della classe dirigente del Paese la semplice soppressione dei seggi elettivi provinciali di consiglieri, giunte e presidenti. A ben vedere la vera riforma delle province è consistita sinora proprio in questo, in una significativa riduzione di rappresentanti politici locali che ha inciso sulla riduzione degli spazi di «poltrone» disponibili per i partiti e per la politica.

Il punto meriterebbe una analisi approfondita. Molti fattori stanno agendo per un cambiamento della natura e del ruolo dei partiti e della rappresentanza: la fine dei partiti-apparato della «Prima Repubblica» è avvenuta a seguito della interruzione dei canali di finanziamento per effetto dei nuovi equilibri geopolitici e del conseguente scardinamento delle vecchie filiere di formazione della classe dirigente attraverso i vari livelli territoriali di governo (dal Quartiere, al Comune e poi Provincia, Regione, Camere, ecc.): meno risorse finanziarie per i partiti, meno strutturazione organizzativa, meno «poltrone» per la politica. Inoltre l'incremento di rilevanza del ruolo dei sindaci sui territori, la marginalizzazione del ruolo degli amministratori politici provinciali e l'incertezza di ruolo degli amministratori regionali pongono sfide inevitabili ai partiti esistenti e ai movimenti in evoluzione: come e dove si forma la classe dirigente? Chi e come la seleziona? Cosa sono oggi i partiti politici e come possono sopravvivere alle massacranti e continue competizioni elettorali?

Ovviamente non vi sono certezze a tale riguardo, ma se si guardano le esperienze dei principali partner europei, tutti hanno attraversato e stanno attraversando trasformazioni della rappresentanza politica, ma in nessun caso questo travaglio ha impedito il raggiungimento di un equilibrio istituzionale in paesi con forma di governo «a governo forte» e a «parlamentarismo razionalizzato»: dalla Spagna alla Francia, dal Regno Unito alla Germania, dalla Olanda all'Austria, solo per citarne i principali.

Non è questa, tuttavia, la strada intrapresa dal nostro Paese.

*A che punto siamo?*

Siamo ritornati al punto di partenza, come nel giro dell'oca o nel «Monòpoli». Appare ragionevole considerare che il sistema istituzionale resterà questo, per un tempo allo stato indefinibile, per le ragioni sopra indicate.

Nell'immutato quadro istituzionale, tuttavia, non si viene a realizzare una condizione di neo-centralità del Parlamento bicamerale, quale luogo di formazione delle maggioranze deliberative, come sarebbe auspicato da taluni nostalgici della «Prima Repubblica». Ovvero, ciò accade solo apparentemente, mentre in realtà si viene a ricreare una condizione di neo-centralità delle segreterie politiche, tuttavia senza veri partiti strutturati e socialmente radicati come accadeva in passato, essendo stati sostituiti da una sorta di comitati elettorali permanenti di incerta consistenza e mutevole composizione.

La debolezza delle istituzioni di una forma di governo «a governo debole» e «a parlamentarismo non razionalizzato», come quella italiana, non rafforza il Parlamento, ma lo designa luogo di formalizzazione di equilibri politici esterni, rimessi alle segreterie partitiche e alle coalizioni che potranno nascere dalle loro combinazioni alchemiche. Del resto un sistema elettorale neo-proporzionale perpetua questa frammentazione politica e rende impossibili o difficilmente possibili processi deliberativi che non siano mediatori, nel senso deteriore di compromissori e dunque intrinsecamente «deboli».

È la forza delle istituzioni di forme di governo «a governo forte» e «a parlamentarismo razionalizzato», come quelle dei partner europei, unita a sistemi elettorali non frammentativi (a differenza di quelli proporzionalistici senza correttivi maggioritari) a consentire processi deliberativi efficaci promossi da maggioranze di legislatura, anche in forma di *Große Koalition*.

Pensare che nel nostro Paese la «debolezza» dei processi deliberativi dipenda da una classe politica inadeguata rischia di essere riduttivo e di non far cogliere tutte le complesse trasformazioni in atto nel mondo della rappresentanza politica e dei partiti.

Allora, da dove ripartire? Da una nuova legge elettorale che non sia un semplice rattoppo? In realtà, quella elettorale appare essere una riforma quanto mai necessaria, ma anche tanto più difficile da deliberare nel quadro politico e istituzionale descritto.

A tale riguardo non si può omettere di considerare che la sentenza con cui la Corte costituzionale, nel dicembre 2013-gennaio 2014, ha smontato il vecchio sistema elettorale denominato «Porcellum», enunciando la propria «dottrina» in materia all'esito di una forzatura del procedimento incidentale di costituzionalità delle leggi, non ha certo facilitato le cose.

Che si tratti di una forzatura appare evidente, sia detto con il massimo rispetto, dalla semplice ricostruzione di taluni elementi che risultano dalla stessa decisione (la sentenza n. 1/2014 della Corte), che lasciano indubbiamente perplessi. La questione – si ricorderà – era stata sollevata dalla Corte di cassazione, dopo due decisioni di merito del Tribunale e della Corte di appello di Milano che avevano respinto il ricorso promosso da un cittadino elettore in un (quanto meno singolare) giudizio di accertamento «che il suo diritto di voto non aveva potuto e non può essere esercitato in coerenza con i principi costituzionali», promosso al di fuori di ogni contesto elettorale concreto, nei confronti di due controparti – la Presidenza del Consiglio e il Ministero degli interni – della cui legittimazione passiva sia consentito continuare a dubitare.

La Cassazione, inoltre, aveva ritenuto sussistente l'interesse ad agire dei ricorrenti (ex art. 100 c.p.c.) «a proporre un'azione di accertamento della pienezza del proprio diritto di voto, quale diritto politico di rilevanza primaria, di cui sarebbe precluso l'esercizio in modo conforme alla Costituzione» non già per una qualche motivazione di merito processuale, ma semplicemente perché sul punto si sarebbe formato un (dubitabile) giudicato interno, per effetto della mancata impugnazione incidentale da parte delle amministrazioni resistenti, le cui domande di rigetto pure erano state pienamente accolte nei due giudizi di merito.

Ancora per la Cassazione anche sulla (contestabile) giurisdizione – singolarmente riconosciuta, per una lesione del diritto come quello in esame, in capo al giudice civile – si sarebbe formato un giudicato interno, in quanto questione non riproposta.

Sul punto, poi, della rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale proposte «la Corte di cassazione ne ravvisa la sussistenza sulla base della considerazione che l'accertamento della pienezza del diritto di voto non può avvenire se non all'esito del controllo di costituzionalità delle norme di cui alla legge n. 270 del 2005, da cui si ritiene derivi la lesione del predetto diritto. (...) Il *petitum* del giudizio principale sarebbe, pertanto, separato e distinto rispetto a quello oggetto del giudizio di legittimità costituzionale». Una sorta di *excusatio petita*.

La Corte costituzionale ha fatto propri tutti questi passaggi, che invero dal punto di vista procedurale non possono che lasciare perplessi un osservatore esterno, e ha dichiarato la illegittimità costituzionale di talune norme di legge dei due testi unici di leggi recanti norme per la elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, che non si intendono esaminare nel merito in questa sede.

Ciò che sorprende è in primo luogo il *modus* con cui si è giunti a tale

decisione che, nonostante ogni tentativo di argomentazione da parte dell'ottimo redattore della sentenza, il giudice Giuseppe Tesauro, lascia profondi dubbi sul fatto che un Collegio espressione della massima magistratura ordinaria, la Suprema Corte di cassazione, abbia inteso dare spazio ad un percorso procedurale (in apparenza improbabile) di un cittadino elettore per chiedere alla Corte costituzionale un esame di costituzionalità di talune norme elettorali: come si afferma nella sentenza costituzionale in apertura delle considerazioni in diritto, «la Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale di alcune disposizioni» dei testi unici elettorali. *Sic.*

Nei fatti, sembra sinceramente che si sia «*voluto*» proporre da un lato, e affrontare dall'altro, la questione in un procedimento in cui il giudice *a quo* ha di fatto chiesto al giudice costituzionale una decisione costitutiva o, se si preferisce, in un procedimento che è un surrogato del ricorso diretto di una parte processuale, quella ricorrente, alla Corte costituzionale. La forzatura delle regole del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è indubbiamente palese e fa riflettere.

Si aggiunga che tale decisione ha costituito il precedente sulla cui base è stata poi adottata la successiva sentenza n. 35/2017 (redattore l'ottimo giudice Nicolò Zanon) sulla legge elettorale denominata «*Italicum*», che in prevalenza ha respinto le eccezioni di costituzionalità questa volta sollevate da cinque Tribunali in sede di giudizi di merito promossi da cittadini elettori in giudizi di accertamento ex art. 702-*bis* c.p.c. (anche in questo caso, sinceramente, improbabili) del loro diritto di voto, dichiarando la inammissibilità o infondatezza della maggioranza delle questioni sollevate e la illegittimità costituzionale di talune norme in materia di elezioni della Camera dei Deputati (quelle sul «ballottaggio» e quelle sulla scelta del collegio plurinomiale da parte di un candidato eletto in più collegi).

Le due menzionate sentenze della Corte costituzionale (la n. 1/2014 e la n. 35/2017), nell'esplicitare la «dottrina» del Giudice delle leggi in materia elettorale, hanno oggettivamente complicato – in luogo di semplificare – il quadro politico e istituzionale complessivo, per più motivi. Infatti, da un lato hanno aperto la strada a nuovi possibili analoghi ricorsi in ogni momento (anche se appare ragionevole ritenere che, dopo tali forzature di cui la prima occasionata in un preciso contesto di immobilismo politico e istituzionale, la stessa Corte costituzionale dia luogo spontaneamente ad un *self restraint* in materia); dall'altro hanno fissato dei paletti che rendono più difficile, per una esigua maggioranza parlamentare di una fragile coalizione governativa, la individuazione di un sistema elettorale «non frammentativo», soprattutto in un contesto di campagne elettorali permanenti

in cui ogni iniziativa razionalizzatrice può essere populisticamente strumentalizzata come un «attentato al popolo».

Quali conclusioni si possono trarre?

Attendarsi nell'immediato salvifiche leggi elettorali pare illusorio, come anche ipotizzare a breve nuovi percorsi di riforma costituzionale. Solo gli elettori potrebbero cambiare questo quadro, qualora assegnassero in sede elettorale – meglio se con una massiccia presenza al voto – una forte maggioranza ad una precisa parte politica; ma anche tale ipotesi non appare plausibile nel quadro politico attuale, alla luce del sistema elettorale post Corte costituzionale.

Sembra ragionevole prospettarsi che ancora per lungo tempo saremo costretti a giocare con questo mazzo di carte, vale a dire con questo sistema istituzionale, in attesa che si creino nuovi equilibri politici che consentano di riavviare le riforme necessarie per allinearsi ai partner europei in termini di forma di governo «a governo forte» e «a parlamentarismo razionalizzato», oltre che con sistemi elettorali non frammentativi.

Si prospetta, dunque, un perdurare del deficit di capacità deliberativa di quello che è il motore istituzionale di ogni democrazia, costituito dall'asse tra governo e maggioranza parlamentare, ed un prolungarsi di una condizione di marginalità del nostro Paese nelle sedi decisionali europee, come invero accaduto in buona parte della storia repubblicana precedente. Sono queste le «debolezze» della Costituzione su cui riflettere nel ricominciare a tessere la prossima tela di Penelope.

*Pier Francesco Lotito*