

LA LUNGA NOTTE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

Riflessioni a margine della “seduta-fiume” dell’11 febbraio 2015*

di Simona Polimeni **
(27 febbraio 2015)

SOMMARIO: 1. Premessa: lo schiacciamento delle opposizioni come segno di crisi del parlamentarismo.- 2. Il fatto: il ddl di riforma costituzionale tra ostruzionismo, anti-ostruzionismo e decisionismo.- 3. Qualche considerazione giuridica sulla deliberazione della seduta-fiume, tra regole procedurali e valori sostanziali.- 4. La *Repubblica extra-parlamentare* e il suo fragile equilibrio: osservazioni conclusive.

1. Premessa: lo schiacciamento delle opposizioni come segno di crisi del parlamentarismo

Il Parlamento dovrebbe essere una sorta di casa trasparente, di cristallo, «l’organo in cui il popolo si specchia tutt’intero, con le sue tendenze ed i suoi partiti»¹. L’immagine che invece se ne ricava – dopo la seduta notturna alla Camera dei deputati dell’11 febbraio scorso – rievoca piuttosto quella di uno specchio andato in frantumi, i cui pezzi si sono dispersi dentro e fuori dalle sue leggendarie “mura di cristallo”, che nulla hanno lasciato trasparire, se non l’applicazione discutibile di regole procedurali usate con «arroganza» dalla maggioranza e guardando fisso le lancette di un orologio immaginario, che hanno concorso in modo determinante a riportare la nostra Repubblica fin «quasi al punto zero della democrazia»².

Forse ci si trova di fronte a due patologie speculari: da un lato, ad un Governo ed a una maggioranza “decisionisti” e poco inclini al dialogo e, dall’altro, ad un’opposizione “multicolore”, che, non potendo probabilmente aspirare – *sic et simpliciter* – a rivestire il ruolo di «opposizione-funzione», è divenuta, con varie alternanze, mera «opposizione-organizzazione», debole e polemica³.

A ben vedere, l’ideologia sottesa al *modus operandi* della maggioranza (*rectius*: del Governo) sembra essere quella «aziendalista del fare e del lavorare», che, come tale, «mette in evidenza, esaltandolo, il momento esecutivo e ignora, anzi nasconde il momento deliberativo [...] La logica aziendalista, trasposta in politica, fa dell’efficienza l’esigenza principale: efficienza per l’efficienza. Il fare per il fare: attivismo. Tante leggi, tante riforme: è la quantità ad essere messa in mostra»⁴.

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹M. RUINI, *La nostra e le cento costituzioni del mondo. Come si è formata la Costituzione*, Milano, 1961, p. 49.

² Con toni simili si esprimono, rispettivamente, M. AINIS, *Il peggior modo di riscrivere la Carta è con arroganza: la Costituzione è di tutti*, in *Corriere della Sera*, 15 febbraio 2015; e G. ZAGREBELSKY, *Riforme, Zagrebelsky: “Siamo quasi al punto zero della democrazia”*, in *Libertà e Giustizia*, 15 Febbraio 2015. Ma cfr. *contra* S. CASSESE, *Il timore (inesistente) del tiranno*, in *Corriere della Sera*, 12 febbraio 2015, che afferma: «Vedo [...], anche presso quelli che ritengono modificabile la Costituzione, una fedeltà ai principi supremi costituzionali, una lealtà alle istituzioni e alle procedure da essa create, un desiderio di non mutare le linee portanti delle scelte del secondo dopoguerra, che fanno ben sperare nella lunga vita della parte essenziale della Costituzione».

³ I termini nel testo sono utilizzati nell’accezione propria di G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma, 1980, pp. 532 e s.

⁴ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Sulla lingua del tempo presente*, Torino, 2010, p. 50.

Tuttavia, la suddetta “ideologia aziendalista” è di per se stessa inadatta ad essere traspunta sul piano *stricto sensu* politico; infatti, «la politica è essenzialmente decisione circa i fini, anche cambiando le leggi. Ridurla al fare, cioè alla mera esecuzione, significa semplicemente, i fini, tenerseli per sé e nasconderli agli altri, cioè sottrarli alla vista della democrazia, oppure mascherarli con parole d'ordine tanto generiche da non significare nulla»⁵.

Tutto questo attivismo e questa sovraesposizione (anche mediatica) del Governo e della maggioranza – sebbene al suo interno molto frammentata – che lo sostiene in Parlamento, implicano l'esercizio di un peculiare tipo di potere, proprio delle istituzioni – latamente intese – che si inseriscono ed operano all'interno del c.d. «Stato disaggregato», privo dei suoi classici elementi costitutivi⁶. Si tratta del c.d. *soft power*, che si sostituisce progressivamente all'*hard power*, laddove il primo di basa sulla *persuasione*, che talvolta sconfinava nella *manipolazione*, mentre il secondo sulla *coazione*. Ciò, invero, non deve indurre a ritenere che il carattere della coattività sia del tutto venuto meno, poiché «è evidente che dietro ogni forma di persuasione in termini di *soft power* agisce la minaccia dell'uso dell'*hard power*»⁷.

In particolare, nello Stato «disaggregato» si verifica una «dislocazione della politica» ed una perdita del suo stesso “statuto ontologico”, per cui, invece di addivenire al definitivo e da più parti auspicato superamento della coppia oppositiva – di schmittiana memoria – *amico-nemico*⁸, si è giunti ad una nuova ed impreveduta situazione, per cui lo spazio politico è divenuto *fluid* e non sembra più possibile definire ciò che è ad esso esterno ed estraneo. Pertanto, «se l'amico non è più distinguibile dal nemico, qualsiasi presunto amico può rivelarsi un nemico. E costui non è l'*hostis*, cioè un avversario ufficialmente riconosciuto come tale e dunque soggetto a un codice d'onore fatto di regole mutuamente accettate [...]. Ma si tratta dell'*inimicus*, un soggetto privo di statuto giuridico da cui bisogna difendersi come da un male oscuro»⁹.

Ma è l'idea stessa di un nemico (interno) che non pare compatibile con un fisiologico processo di revisione costituzionale: la Carta costituzionale, infatti, dovrebbe essere sempre la «casa di tutti», in cui non entrano dissidi e divisioni interne.

È vero che la Costituzione prevede (o si accontenta) solo delle maggioranze previste dall'art. 138, ma quando si discutono riforme costituzionali, a maggior ragione di questa portata, si dovrebbe ricercare sempre e insistentemente un accordo quanto più possibile condiviso, per conseguire l'unità di intenti e di fini che dovrebbe ispirare ogni macro-revisione di una Carta rigida. Sta anche qui, in fondo, la *forza* propulsiva della Costituzione, nel fungere da indicatore stradale e *limite* del sentiero, anche in tempi in cui la “macchina

⁵ *Ivi*, p. 51. L'“ideologia aziendalista” di cui qui si parla, però, non è – al contrario di quanto taluno sarebbe portato a pensare – esattamente quella che ha ispirato S. Berlusconi, l'altro politico italiano che, dopo B. Craxi e prima di M. Renzi, ha cercato (invano) di seguire la via del decisionismo. Sul punto, cfr. spec. A. SPADARO, *Dal partito-azienda allo Stato-azienda, al Governo “comitato d'affari?” Un passaggio “difficile” della transizione italiana*, in *Ragion pratica*, n. 19/2002, pp. 287 ss.

⁶ Per la definizione di «Stato aggregato» nella letteratura politologica, cfr., di recente, M. TERNI, *Stato*, Torino, 2014, in particolare pp. 40 ss.

⁷ *Ivi*, p. 49 (corsivo dell'Autore).

⁸ Sulla possibilità, anzi sulla necessità, del superamento di tale linguaggio binario in politica (che si contrappone al grande pensiero classico nella filosofia politica: Aristotele, S. Tommaso, ecc.), cfr. – fra i tanti – ora anche L. VIOLANTE, *Governare. Beati quelli che amministrano la città con gli occhi dell'Altro*, Milano, 2014, pp. 23 ss.

⁹ M. TERNI, *Stato*, cit., p. 58.

istituzionale” è avvolta da una fitta nebbia, persino quando oggetto del dissenso è la revisione di una sua parte¹⁰.

Bisognerà chiedersi se aver aumentato lo spazio della *decisione* a scapito di quello della *discussione*, e aver discutibilmente contingentato oltremisura i tempi e gli spazi di manovra propri della minoranza, non sia l'ultimo eloquente segno della crisi *tout court* dello stesso regime parlamentare¹¹. La qual cosa acquista ancora maggiore gravità se solo si pensa al ruolo che l'organo legislativo oggi riveste – oltre che a livello nazionale – anche all'interno del c.d. *multilevel parliamentary field*: un'evoluzione del «sistema parlamentare euro-nazionale», che supera i meri *networks of legislators*, per andare verso una partecipazione sempre più attiva dei Parlamenti nazionali alle decisioni politiche, economiche e sociali dell'UE¹².

Per poter affrontare la questione della crisi del Parlamento, sembra però opportuno analizzare previamente il fatto da cui scaturiscono queste brevi riflessioni.

2. Il fatto: il ddl di riforma costituzionale tra ostruzionismo, anti-ostruzionismo e decisionismo

La questione delle riforme costituzionali si è imposta già sul nascere dell'attuale legislatura ed è stata più volte auspicata dal Presidente Giorgio Napolitano e da ultimo richiamata dal neo-Presidente Sergio Mattarella, in occasione del messaggio alle Camere, nel giorno del giuramento¹³.

Anche il Presidente del Consiglio Matteo Renzi, nelle dichiarazioni programmatiche alle Camere e in successive occasioni, ha rimarcato l'esigenza di attuare, *in tempi brevi*, una riforma costituzionale, incentrata in particolare sul superamento del bicameralismo perfetto – dunque sulla necessità di dare un nuovo assetto istituzionale al Senato – e sulla revisione del Titolo V della Costituzione.

Il Governo ha, pertanto, presentato un disegno di legge costituzionale che, in sintesi, dispone il superamento del suddetto bicameralismo perfetto; rivede il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni; espunge dal testo costituzionale le province; prevede la soppressione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

Il suddetto ddl costituzionale, che naturalmente si appresta ad essere esaminato con la procedura aggravata prevista dall'art. 138 Cost., è stato approvato dal Senato l'8 Agosto 2014 con 183 voti a favore, 4 astenuti, nessun voto contrario – perché le opposizioni,

¹⁰ La metafora nel testo è tratta da P. CASTAGNETTI, *La Costituzione offesa*, Reggio Emilia, 2005, il quale, a p. 18, scrive: «Se è vero [...] che le costituzioni sono le leggi che i parlamenti si danno, nei loro momenti di maggior saggezza, per difendersi dai momenti di maggior dissennatezza, mai come oggi la nostra Carta ci appare un giacimento di principi democratici e di virtù repubblicane particolarmente preziosi. A me [...] viene in mente l'immagine della riga bianca che, sulle strade immerse nelle nebbie autunnali, aiuta a procedere, sia pure con prudenza e difficoltà».

¹¹ Sul punto, acute considerazioni *ante litteram* in T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano 1967, *passim*.

¹² Si tratterebbe, in particolare, di una vera e propria «europeizzazione» dei parlamenti nazionali», per mezzo della predisposizione di diversi «fattori di connessione sistemica», che li vedono coinvolti in un «dialogo politico» fra tre organi: Commissione UE, Parlamento UE e, appunto, parlamenti nazionali. Cfr. al riguardo, di recente A. MANZELLA, *Parlamento europeo e parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista Aic*, n. 1/2015, pp. 1 e ss.; e R. IBRIDO, *Oltre le "forme di governo". Appunti in tema di "assetto di organizzazione costituzionale" dell'Unione Europea*, in *Rivista Aic*, n. 1/2015, spec. pp. 19 e ss.

¹³ Cfr. S. MATTARELLA, *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento*, Palazzo Montecitorio, 03 Febbraio 2015, in www.quirinale.it.

Lega, SEL e M5S, hanno scelto di non partecipare al voto per rimarcare le critiche alla riforma nel *merito* e nel *metodo* utilizzato per la discussione – ed è poi stato sottoposto all'esame della Camera dei deputati.

L'iter alla Camera dei Deputati è stato complessivamente più faticoso e tormentato, rispetto all'esame al Senato. Infatti, l'esame in Commissione Affari Costituzionali – in sede referente – iniziato l'11 settembre 2014, si è concluso il 13 dicembre 2014. Invece, la discussione susseguente in Assemblea è stata più lunga e tortuosa: iniziata il 16 dicembre 2014, si è protratta fino al 17 febbraio 2015.

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 c.d. "Patto del Nazareno" 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 Democratico¹⁴.

In particolare, il 10 febbraio, le suddette tensioni si sono palesate nella presentazione delle dimissioni da relatore di maggioranza del deputato di FI Francesco Paolo Sisto. Infatti, lo schema che si stava seguendo per proseguire sulla strada della riforma costituzionale era caratterizzato dalla scelta di affiancare due Relatori di maggioranza – al Senato Anna Finocchiaro e Roberto Calderoli, ed alla Camera Francesco Paolo Sisto ed Emanuele Fiano – allo scopo di sancire anche in sede parlamentare il patto sulle riforme, che è alla base dell'accordo raggiunto "al Nazareno".

Pertanto, a seguito delle mutate condizioni politiche, l'on. Sisto ha rimesso il proprio mandato e le opposizioni hanno interpretato le suddette dimissioni come valido motivo per rinviare il provvedimento in Commissione. La votazione, per 124 voti di differenza, ha determinato il respingimento di tale proposta e la conseguente prosecuzione dell'esame degli emendamenti in Assemblea.

All'inasprimento dell'ostruzionismo delle opposizioni, ha fatto fronte la determinazione della Presidente Boldrini di non autorizzare l'ampliamento di un terzo dei tempi a disposizione di ciascun gruppo, procedendo, di converso, al contingentamento dei tempi della discussione.

Tale decisione della Presidente – non nuova ad atteggiamenti anti-ostruzionistici – fu presa probabilmente per "saggiare" l'ostruzionismo delle opposizioni e verificarne le motivazioni intrinseche: per comprendere, cioè, se fosse determinato o meno da semplici intenti dilatori, causati da questioni extraparlamentari, che poco avrebbero dovuto incidere sulla riforma in atto della Costituzione. Essa ha avuto l'effetto di fomentare la protesta già molto accesa delle opposizioni (specie dei gruppi che avevano terminato i minuti loro assegnati per la discussione), fino alla sospensione della seduta.

A seguito della riunione della Conferenza dei Capigruppo, tenutasi alle ore 9.00 del giorno successivo (11 febbraio), la Presidente Boldrini ha comunicato che, a differenza di quanto annunciato in precedenza, avrebbe concesso ai gruppi che avessero esaurito i tempi a loro disposizione e che ne avessero fatto richiesta, un tempo aggiuntivo, pari ad un terzo di quello inizialmente attribuito, «nell'auspicio di favorire una discussione sul meri-

¹⁴ Per una lettura in tal senso degli avvenimenti parlamentari cfr. la sintesi di 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 *Federalismi*, Osservatorio Parlamentare sulla Riforma costituzionale, n. 3/2015, pp. 3 s.

to del provvedimento e di agevolare il raggiungimento di un'intesa tra i gruppi parlamentari che consenta di proseguire e di concludere i lavori in modo ordinato e costruttivo»¹⁵.

Tale tentativo di pacificazione non ha, però, sortito gli effetti sperati e le opposizioni hanno continuato la loro pressante manovra ostruzionistica, presentando oltre tremila emendamenti. In conseguenza di ciò – e sotto la costante pressione del Governo¹⁶ – la maggioranza parlamentare ha avanzato la possibilità di richiedere la votazione di una seduta-fiume, per esaminare in tempi brevi l'ingente numero di emendamenti proposti dalle opposizioni e, soprattutto, per evitare la presentazione di nuovi emendamenti. Il capogruppo Pd alla Camera, R. Speranza, ha invitato le opposizioni a ritirare i suddetti emendamenti, in cambio della rinuncia al contingentamento dei tempi, garantita dall'apertura della Presidente Boldrini e dalla summenzionata concessione di un supplemento temporale per la discussione in Assemblea. Al rifiuto delle opposizioni, è seguita la richiesta della seduta-fiume, che, com'è noto, consente di portare a termine i lavori parlamentari proseguendoli continuativamente, senza alcuna interruzione¹⁷.

Sul finire della seduta – la sospensione dei lavori era stata fissata per le ore 23 – tra accese proteste delle opposizioni (in particolare del M5S, della Lega Nord, di SEL, di Fratelli d'Italia e di Forza Italia), si è riunita la Conferenza dei Presidenti di gruppo, in cui si è stabilito di tornare in Aula e proseguire i lavori, votando sulla richiesta del PD della seduta-fiume. La Camera ha approvato la suddetta richiesta per 235 voti di differenza, così i lavori sono proseguiti ininterrottamente – salvo sospensioni tecniche previste dal Regolamento – fino alla votazione di tutti gli articoli e gli emendamenti in discussione.

Nella notte tra il 12 e il 13 febbraio, si sono susseguite manifestazioni di dissenso da parte delle opposizioni e, com'è noto, persino una rissa tra deputati del PD e di SEL, a seguito di cui due deputati (di SEL) sono rimasti feriti e tredici sono stati espulsi dall'Aula (quasi tutti "grillini")¹⁸. A completare il quadro, verso le tre di notte, si è presentato in Aula lo stesso Presidente del Consiglio Renzi, nel tentativo di "richiamare" i deputati – specie quelli di Forza Italia – all'ordine¹⁹.

Nella mattina di del 13 febbraio, dopo una prima interruzione, sono ripresi i lavori, ma il clima non sembrava migliorato, nonostante la Presidente Boldrini avesse tentato di favorire una mediazione tra maggioranza e opposizioni concedendo una sospensione (*rectius*: una pausa tecnica) della seduta-fiume, per permettere l'incontro dei Capigruppo.

Al culmine delle tensioni, le opposizioni – Forza Italia, M5S, SEL, Fratelli d'Italia e Lega – hanno deciso di abbandonare l'Aula e di non partecipare alla votazione degli articoli e

¹⁵ Cfr. *Resoconto stenografico n. 375*, seduta dell'11 febbraio 2015, in www.camera.it, p. 12.

¹⁶ Così si è espresso il Presidente del Consiglio Renzi: «Sono mesi che la riforma è in discussione alla Camera. [...] Il problema non è discutere nel merito: noi vogliamo fare le riforme insieme a tutti quelli che ci stanno», cfr. *Riforme, il Pd chiede seduta fiume: "Voto finale la prima settimana di marzo". Bagarre in aula*, in www.lastampa.it. Di «legislatura [...] sotto "ricatto" del premier» parla A. PACE, nell'intervista a cura di S. Truzzi, *Riforme, il costituzionalista Pace: "Camere ricattate. Carta a rischio"*, pubblicata su *Il Fatto Quotidiano*, del 14 febbraio 2015.

¹⁷ Cfr., in proposito, l'intervento dell'on. Speranza, in *Resoconto stenografico n. 375*, seduta dell'11 febbraio 2015, cit., pp. 105 s.

¹⁸ Evento accompagnato da un vasto clamore mediatico, cfr., ad es., *Riforme, rissa alla Camera durante la maratona notturna. Scazzottata fra deputati di Pd e Sel: 13 espulsi, 2 contusi*, in www.huffingtonpost.it, del 13 Febbraio 2015.

¹⁹ Sui contenuti della discussione tra il Presidente del Consiglio e i deputati di FI trapelano solo indiscrezioni; cfr., al riguardo, quanto riporta sempre l'*Huffingtonpost*, *E nella notte Matteo Renzi piomba alla Camera: senza riforme, si va al voto...*, secondo cui a Renzi sarebbe attribuibile la seguente frase, pronunciata tra i banchi di FI: «Senza riforme, la legislatura salta. E quando salta, c'è il voto...», in www.huffingtonpost.it, del 13 Febbraio 2015.

degli emendamenti, rimessa pertanto alla sola maggioranza, che ha terminato l'esame il 17 febbraio.

L'Assemblea della Camera non ha, però, in tal modo esaurito del tutto l'esame del ddl di riforma costituzionale. Infatti, sebbene siano stati esaminati e votati tutti gli articoli e i relativi emendamenti, restano ancora da svolgere gli ordini del giorno di istruzione al Governo, nonché le dichiarazioni di voto finali e il voto di approvazione del ddl nel suo complesso, fissati entro i primi giorni del mese di Marzo. Dopo tali ulteriori adempimenti, il testo tornerà al Senato e si potrebbe in tal modo concludere la prima lettura, ai sensi di quanto dispone l'art. 138 Cost²⁰.

Ciò che sembra opportuno sottolineare, è che la votazione degli articoli e dei relativi emendamenti è avvenuta con il solo contributo della maggioranza, in assenza delle opposizioni, che dopo aver abbandonato l'Aula, non hanno più preso parte alla votazione.

La suddetta "manovra" ostruzionistica (attività finalizzata al boicottaggio di un'iniziativa, a causa della propria assenza) è stata subito battezzata dai media *l'Aventino delle opposizioni*, con chiara allusione, nel linguaggio politico, al precedente storico in cui gli esponenti dell'opposizione al governo fascista, il 27 giugno 1924, subito dopo il delitto Matteotti, guidati da G. Amendola decisero di non partecipare ai lavori parlamentari, finché un nuovo Governo non avesse ristabilito le libertà democratiche. Al contempo, non si può trascurare il finale della suddetta vicenda, per cui la protesta ebbe carattere solo "morale" ed il re confermò la fiducia a Mussolini e al fascismo, finché, nel novembre 1926, i c.d. deputati dell'Aventino furono dichiarati decaduti dal loro mandato.

Non sembra lontano dal vero affermare che, probabilmente, quando i nostri Padri e le nostre Madri Costituenti scrissero la Carta fondamentale, pensarono anche a quella vicenda e si impegnarono per rinsaldare i valori e le libertà democratiche, che si dovrebbero riflettere anche nelle regole procedurali atte ad impedire derive parlamentariste, come quella su descritta.

Anche a questo sembra alludere Piero Calamandrei quando scriveva: «Per far funzionare un Parlamento, bisogna essere in due, una maggioranza e una opposizione. [...] La maggioranza non deve essere un ventricolo pronto a trangugiare l'opposizione, né un pugno per strangolarla, né un piede per schiacciarla come si schiaccia un tafano sotto il tallone. La maggioranza, affinché il parlamento funzioni a dovere, bisogna che sia una libera intesa di uomini pensanti, tenuti insieme da ragionate convinzioni, non solo tolleranti, ma desiderosi della discussione [...]. Chi dice che la maggioranza ha sempre ragione, dice una frase di cattivo augurio, che solleva intorno lugubri risonanze; il regime parlamentare, a volerlo definire con una formula, non è quello dove la maggioranza ha sempre ragione, ma quello dove sempre hanno diritto di essere discusse le ragioni della minoranza»²¹.

Com'è possibile, allora, questo "salto all'indietro", pur avvenuto apparentemente senza violare alcuna regola formale-procedurale? Forse il problema non riguarda più *sic et simpliciter* il *metodo*, ma coinvolge inevitabilmente anche il *merito* di alcune scelte, che, a poco a poco, rischiano di svuotare di senso gli istituti democratici, perché, se in uno Stato disaggregato il contenuto politico è «liquido», inevitabilmente si adatterà alla forma dell'og-

²⁰ Cfr. F. FABRIZZI-G. PICCIRILLI, *Lavori parlamentari 12-18 febbraio. La Camera dei deputati conclude l'esame degli emendamenti in prima lettura*, in *Federalismi*, Osservatorio Parlamentare sulla Riforma costituzionale, n. 3/2015, p. 2.

²¹ P. CALAMANDREI, *Lo Stato siamo noi*, Milano, 2011, spec. pp. 79 s.

getto che lo contiene²². Se la sostanza politico-costituzionale vacilla, allora tutto diventa solo una questione di forma.

Vale la pena, quindi, provare ad allentare le maglie della mera “forma”, per ricercare se persista o meno, al suo interno, una “sostanza” democratico-costituzionale.

3. Qualche considerazione giuridica sulla deliberazione della seduta-fiume, tra regole procedurali e valori sostanziali

Nel ricostruire il tormentato *iter* procedimentale del ddl di riforma costituzionale alla Camera dei Deputati, si è cercato di evidenziare il necessario, sottile equilibrio tra “decisione” (della maggioranza) e “discussione” (con le opposizioni) che regge il *buon andamento* dei lavori all’interno di ciascuna Camera. Buon andamento che, come si sa e per ciò che qui più interessa, è compito precipuo del Presidente d’Assemblea assicurare²³.

Per altro, non sembra possibile analizzare *sic et simpliciter* i singoli atti compiuti – *prima facie* piuttosto “autoritativamente” – dalla Presidenza della Camera, senza prima tentare di avere una visione d’insieme di quanto accaduto dentro e *fuori* dall’Aula parlamentare.

Non si può dimenticare che molte volte, durante lo svolgimento dei lavori parlamentari che hanno interessato l’attuale legislatura, l’opposizione (spesso circoscritta ai soli deputati del M5S) abbia posto in essere una forma di ostruzionismo *sistematico* o *di principio*, finalizzata a “paralizzare” l’attività di indirizzo politico, opponendosi *tout court* al programma di Governo²⁴. Ciò potrebbe spiegare, almeno in parte, l’iniziale decisione della Presidente Boldrini di contingentare i tempi per la discussione, rifiutando di concedere ulteriori minuti per la discussione ai gruppi che avevano terminato il tempo a loro disposizione.

Tuttavia, la successiva instabilità della situazione politica si è ripercossa inevitabilmente all’interno di Montecitorio, dove l’opposizione “solitaria” del M5S ha trovato l’appoggio di altri quattro gruppi parlamentari, particolarmente risolti a non votare una riforma costituzionale che sembra essere stata dettata *alla*, e *per*, la stessa maggioranza dal Presidente del Consiglio.

Si comprende come sia obiettivamente difficile coordinare i lavori parlamentari e assicurare il buon andamento in uno scenario dove ciò che resta sono solo frammenti di politica, caratterizzati da interessi egoistici tenuti insieme da un Governo che ha mostrato di preferire una linea dura e decisionista, poco incline alla discussione e al compromesso parlamentare di kelseniana memoria. In questo contesto è difficile non constatare che – nonostante la fine dell’intesa Renzi-Berlusconi – pezzi di FI continuano a rispecchiarsi nel progetto di riforma e che, al contrario, pezzi della maggioranza non la condividano.

²² Cfr. Z. BAUMANN, *La politica è liquida*, intervista a cura di M. Di Forti, in *Il Messaggero*, del 10 settembre 2012, p. 17; Cfr., *amplius*, ID. *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2006. Di «“partiti liquidi”, se non addirittura “gassosi”» discorre, inoltre, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell’AIC, in *Rivista Aic*, p. 9.

²³ Secondo quanto dispone, com’è noto, l’art. 8, 1° co., Reg. Cam., ai sensi del quale: «Il Presidente rappresenta la Camera. Assicura il buon andamento dei suoi lavori, facendo osservare il Regolamento, e dell’amministrazione interna»; e similmente – sebbene non si ritrovi il riferimento ai *lavori*, ma solo all’amministrazione interna – dispone l’art. 8 Reg. Sen., a norma del quale: «Il Presidente rappresenta il Senato e regola l’attività di tutti i suoi organi, facendo osservare il Regolamento. [...] Assicura, impartendo le necessarie direttive, il buon andamento dell’Amministrazione del Senato».

²⁴ Per la nozione di *ostruzionismo sistematico* o *di principio*, cfr. in particolare G. BERTOLINI, *Ostruzionismo parlamentare*, (voce), in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 485.

Eppure non bisognerebbe dimenticare che oggetto della discussione in esame era un ddl di riforma costituzionale, non una “semplice” legge ordinaria, o un disegno di legge di conversione di un decreto-legge (che pur potrebbe creare qualche problema, come spesso è avvenuto). Ciò avrebbe dovuto suggerire maggiore prudenza e ponderazione in una maggioranza in altre occasioni non sempre coesa, ed indurre a porsi come prima finalità l’insistente ricerca di un dialogo con le opposizioni, se ancora si crede che la Costituzione possa e debba essere «la casa comune», come si è già avuto modo di ricordare²⁵.

Come s’è detto, al primo tentativo di contingentamento dei tempi – ed a causa dell’inasprimento dell’ostruzionismo delle opposizioni – è seguito un tentativo di apertura e pacificazione, segnato dalla concessione del supplemento temporale, dapprima negato. Però le tensioni tra PD e FI hanno ulteriormente destabilizzato l’equilibrio già precario dell’Aula e hanno portato ad una diffusa diffidenza tra maggioranza e opposizioni. La prima, infatti – mossa dal Governo – ha deciso di privilegiare il momento della *decisione* a scapito di quello della *discussione*, accorciando i tempi e, soprattutto, impedendo alle opposizioni di presentare nuovi emendamenti. Invero, com’è noto, il Regolamento della Camera prevede – ex art. 86 – la possibilità di presentare all’inizio di ogni nuova seduta emendamenti e subemendamenti relativi agli articoli in discussione all’ordine del giorno. Pertanto, l’unico modo di fermare le opposizioni è sembrato la richiesta della seduta-fiume: un’unica, lunga seduta protrattasi fino alla votazione conclusiva di tutti gli emendamenti sino a quel momento presentati (oltre tremila, com’è stato ricordato).

La scelta della seduta-fiume non è una decisione di poco conto, specie se si pensa all’oggetto della discussione in questione. Infatti, la suddetta misura anti-ostruzionistica è volta al raggiungimento di un unico fine: «l’assedio continuato e la conquista della decisione per “esaurimento fisico” delle opposizioni»²⁶. Se si può comprendere tale misura come *extrema ratio* nel caso di ostruzionismo sistematico, o nel caso di discussione di un provvedimento in scadenza (ad es. una legge di conversione di un decreto-legge), una simile risoluzione è più difficile da accettare se si tratta di discussione e votazione di emendamenti ad un ddl di riforma costituzionale.

La Presidente Boldrini non ha dimenticato questo aspetto fondamentale della questione, ed ha preso atto che si è trattato della prima volta nella storia della Camera in cui si è deliberato e votato in favore di una seduta-fiume per la discussione di un ddl di riforma costituzionale²⁷.

Subito dopo la votazione per la seduta-fiume, l’on. Sisto ha chiesto la parola e si è dichiarato contrario alla scelta votata dalla maggioranza, poiché ha ritenuto che tale misura anti-ostruzionistica non fosse consona alla discussione di un ddl di riforma costituzionale, affermando efficacemente che «una Costituzione *by night* cioè che approfitti della stanchezza dei parlamentari, che li metta alla dura prova di cultura e di resistenza, non è una

²⁵ L’espressione, com’è noto, è da attribuire a G. LA PIRA, *La casa comune. Una costituzione per l’uomo*, a cura di U. De Siervo, Firenze, 1996.

²⁶ Così si esprimono T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI, *Diritto Parlamentare*, II ed., Milano, 2011, p. 174.

²⁷ D’altronde, non sorprende di certo questa decisione della Presidente Boldrini, la cui attività si è distinta, fino ad ora, per la “disinvoltura” con cui ha utilizzato strumenti anti-ostruzionistici che non erano mai stati applicati prima dai suoi predecessori. Cfr., ad esempio, l’applicazione della c.d. “ghigliottina” nella seduta del 29 gennaio 2014, riguardo alla votazione della legge di conversione del decreto-legge c.d. “Imu-Bankitalia”. Per approfondimenti sul punto, sia consentito rinviare a S. POLIMENI, *La “geometria” della c.d. ghigliottina parlamentare: un difficile quadrilatero di interessi*, in www.forumcostituzionale.it, 2014.

Costituzione scritta come i nostri padri avrebbero voluto che fosse scritta», e ha chiesto alla Presidente di annullare o revocare la votazione appena intercorsa²⁸.

La Presidente Boldrini ha dichiarato di condividere, in nome della Presidenza, «la preoccupazione e l'amarezza» espressa dall'intervento dell'on. Sisto, ma ha giustificato la deliberazione della seduta-fiume con l'impossibilità di raggiungere un accordo con le opposizioni, nonostante i numerosi tentativi esperiti a tal fine.

Le perplessità che genera una siffatta argomentazione, per non pochi aspetti contraddittoria, sono, tuttavia, molteplici.

Alcune sono strettamente procedurali o di metodo, ma a ben vedere facilmente superabili: a) la seduta-fiume non è prevista nel Regolamento della Camera; b) non esiste un precedente a cui ancorare la decisione presidenziale, poiché mai la seduta-fiume è stata utilizzata per discutere un ddl di riforma costituzionale.

Tali obiezioni sono fondate, ma entrambe superabili, come si diceva, se solo si pensa che la «piramide» delle fonti del diritto parlamentare si presenta «rovesciata» rispetto a quella con cui il giurista si trova ad operare di solito, per cui un comportamento o un'interpretazione della presidenza, un precedente, una prassi, una consuetudine hanno maggior valore rispetto ad una norma scritta nel Regolamento²⁹. Non si può, inoltre, dimenticare che il Presidente d'Assemblea è "interprete privilegiato" del Regolamento. Tuttavia, qui la Presidente Boldrini si spinge ancora oltre, fondando la sua decisione sull'*interpretazione di una prassi* (che riconosce il potere di un gruppo di chiedere la seduta fiume), non di una disposizione regolamentare³⁰.

È vero che si è trattato di una votazione, e che pertanto la responsabilità di tale deliberazione non è imputabile tanto alla Presidente, quanto piuttosto alla maggioranza che ha espresso voto favorevole. Ma la Presidente ha permesso/avallato tale votazione e ciò può essere ritenuto – sembra di poter dire: *ragionevolmente* – discutibile. Infatti, non si può ignorare che la Boldrini possedeva almeno due strumenti per concedere ancora ulteriore tempo ai gruppi parlamentari – e, quindi, anche ai partiti *fuori* dal Parlamento – per ricercare un accordo. In particolare, la Presidente avrebbe potuto: a) dichiarare la seduta in corso sospesa, per scadenza del termine ultimo stabilito per la prosecuzione dei lavori (le ore 23)³¹; b) dopo la votazione, revocare o annullare la stessa. In particolare: a causa della manovra ostruzionistica delle opposizioni (che hanno abbandonato l'Aula), sarebbe stata legittima (e auspicabile) la revoca della seduta-fiume; invece, prendendo atto – sebbene tardivamente – della scadenza del tempo concesso inizialmente prima della sospensione

²⁸ Cfr. *Resoconto stenografico n. 375*, cit., p. 114.

²⁹ Cfr. C. BERGONZINI, *La piramide rovesciata: la gerarchia tra le fonti del diritto parlamentare*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008, pp. 741 ss.

³⁰ La Presidente Boldrini, dopo aver dichiarato, con riferimento alla deliberazione della seduta-fiume: «Io devo mettere sul piatto, come è stato del tutto evidente, che si tratta di una prima volta», ha però aggiunto, in modo, si diceva, quasi contraddittorio: «noi abbiamo come Presidenza semplicemente rispettato la prassi, abbiamo semplicemente sottoposto a votazione dell'Aula la proposta avanzata da un gruppo. Questa proposta è stata approvata e, quindi, non è un'interpretazione, è un'interpretazione coerente con la prassi e non è una votazione illegittima», cfr. *Resoconto stenografico n. 375*, cit., pp. 116 s.

³¹ Non può dimenticarsi, infatti, che la Conferenza dei Capigruppo, che ha deciso la continuazione della seduta in corso per permettere la votazione sulla seduta-fiume, si è riunita e ha deliberato sul limine della scadenza (anzi, probabilmente quando il tempo era già scaduto, erano infatti le ore 23.05 quando la Presidente Boldrini ha comunicato in Aula la suddetta decisione): cfr. *Resoconto stenografico n. 375*, cit., p. 112.

della seduta, si sarebbe potuto annullare il voto. Ma nessuna delle due vie, purtroppo, è stata percorsa.

I rilievi che si possono muovere in relazione alla suddetta deliberazione non sono, tuttavia, solo di *metodo*, come si diceva, ma anche, anzi soprattutto, di *merito*, se solo si cerca di scorgere quali valori sostanziali si celino, di volta in volta, dietro le regole procedurali.

Su questo piano, i rilievi sono essenzialmente tre e così sintetizzabili: a) mancanza di una *ratio* equilibrata per la deliberazione della seduta-fiume; b) perplessità circa la valutazione del rapporto che sussiste tra *tempo* e *riforme costituzionali*; c) visto l'oggetto del voto, necessità costituzionale di privilegiare il momento della *discussione* – e, precipuamente, della *discussione con le opposizioni* – rispetto a quello della *decisione*.

Per quanto riguarda il primo profilo su evidenziato, risulta difficile comprendere a fondo quale sia la *ratio* che possa aver giustificato la deliberazione della seduta-fiume. L'intento della maggioranza è certamente quella di superare l'ostruzionismo delle opposizioni; ma esso andava "bilanciato" con l'esigenza di partecipazione delle opposizioni. Inoltre, non sussisteva alcun termine di scadenza, pertanto i lavori non erano assoggettati a tempi certi e perentori. Se si ritiene che l'ostruzionismo tecnico sia un presidio delle opposizioni, da garantire in maniera tanto maggiore quanto più è fondamentale la loro partecipazione alla decisione – e lo è senz'altro al massimo grado nel caso di discussione di un ddl di riforma costituzionale – allora si comprende come l'utilizzo di una misura anti-ostruzionistica non debba "soffocare" tale partecipazione, quando un accordo con la maggioranza si profila difficile da raggiungere. Diverso sarebbe stato il caso, non nuovo alla Camera, in cui oggetto della discussione fosse stato un provvedimento in scadenza, o un provvedimento dichiarato urgente, poiché in queste situazioni l'equilibrio interno della Camera e, conseguentemente, il buon andamento dei lavori sarebbero stati messi a rischio e gravemente compromessi da manovre ostruzionistiche particolarmente insistenti delle opposizioni.

Per quanto riguarda il secondo rilievo (la relazione tra *tempo* e *riforme costituzionali*), la necessità costituzionale di trovare un accordo il più possibile *ponderato* tra maggioranza e opposizioni – proprio per gli effetti intrinsecamente prodotti da una legge di revisione della Costituzione³² – induce a qualificare il trascorrere del tempo come un *valore* e non un *disvalore*³³. Ciò si deduce anche dalla struttura dell'art. 138 Cost., che, nell'operare una precisa scansione temporale – due successive deliberazioni, ad intervallo non minore di tre mesi – si palesa teleologicamente orientata a raggiungere una decisione quanto più possibile *ponderata e condivisa*.

Inoltre è com'è noto – a differenza della legge di conversione dei decreti-legge, di quella di bilancio, nonché, ai sensi della l. 234/2012, della legge di delegazione europea e della legge europea – il procedimento di formazione della legge, ordinaria o costituzionale che sia, non è soggetto in genere ad alcun termine. Insomma, il decorso del tempo – intendendo quest'ultimo nell'accezione di «fatto giuridico oggettivo», e non come mera dimensione temporale del diritto, elemento esterno al fenomeno giuridico³⁴ – è fenomeno fisiologico.

³² Cfr., in particolare, G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in AA. VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Tomo II, Milano, 1987, pp. 1185 e s. e A. RUGGERI, *Revisioni e interpretazioni della Costituzione, attraverso il prisma dei giudizi sulle leggi*, in *Diritto e Società*, n. 4/2006, spec. pp. 634 ss.

³³ Cfr. in questo senso, L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009, p. 156.

³⁴ Per la cui trattazione cfr. l'insuperata analisi di T. MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Opere, I, Teoria generale*, Milano, 2000, spec. pp. 505 e ss.

Più precisamente, se per «decorso del tempo» s'intende «la quantità del tempo giuridico», e si ammette che tale quantità di tempo non sia determinabile *a priori* quando si utilizza il procedimento ordinario, a maggior ragione nel caso di legge costituzionale si dovrà presumere che la suddetta *quantità* temporale debba essere *ragionevole*. Posto che il procedimento di formazione di una legge (anche costituzionale) è *tutto interno* al Parlamento, bisognerà ricercare la *misura* di tale quantità temporale. Tale «misura» altro non è che la «determinazione del decorso del tempo»³⁵, ma se questa non è posta *a priori*, per esempio in un regolamento, *chi* deve determinarla e *come*? Se si preferisce, *chi* – nel caso in esame – ha il *potere* di determinare il decorso del *tempo*? Se è vero che *tempo* e *potere* sono interconnessi³⁶, si comprende come la suddetta mancanza di un termine per l'approvazione di una legge di revisione della Costituzione, determini che il potere in esame sia in qualche modo *diffuso*, nel duplice senso che si articola in più fasi nel corso del tempo e in più soggetti legittimati a parteciparvi, non essendo quindi concentrato nelle sole mani della maggioranza³⁷. A ciò si assomma l'intrinseca *maggiore stabilità nel tempo*, che dovrebbe accompagnare gli effetti di ogni legge costituzionale (di attuazione o di revisione che sia). Tutti questi elementi dovrebbero comportare la necessità di privilegiare il momento della *discussione* rispetto a quello della *decisione*. E qui, il secondo rilievo si congiunge inevitabilmente con il terzo.

Ovviamente, non è qui in discussione il ruolo di *sintesi* in genere svolto dal Presidente d'Assemblea, che dirige i lavori e, com'è noto, specie alla Camera ha un notevole potere discrezionale nella determinazione e gestione dei tempi della discussione. Si rimarca invece il fatto che, nel particolare caso di discussione e votazione di una legge di riforma costituzionale, il potere dello stesso Presidente d'Assemblea risulta limitato perché *teleologicamente orientato* in ragione delle peculiarità proprie delle leggi costituzionali sopra evidenziate; e ciò determina il *quomodo* dell'azione di determinazione dei tempi.

In breve, se una legge ordinaria può essere «rivendicata» dalla maggioranza che l'ha voluta e votata, così non dovrebbe accadere per le riforme costituzionali, che – anche solo visti i numeri richiesti – non sono imputabili alla mera maggioranza, benché di fatto possa accadere che questa sola le voti. La differenza rispetto al procedimento ordinario consiste proprio nel momento della *discussione* o *dibattito*, che – nel caso di un ddl di riforma costituzionale – non dovrebbe subire contingentamenti, restrizioni o forzature. Tale garanzia implicita assume ancora maggior rilievo se solo si pensa che, ai sensi dell'art. 99 Reg. Cam.³⁸, ai fini della seconda deliberazione del ddl di riforma costituzionale, nel corso della discussione in Assemblea, tra le altre cose, «non» sono ammessi nuovi emendamenti³⁹.

³⁵ Sempre secondo l'insegnamento di T. MARTINES, *op. ult. cit.*, p. 507.

³⁶ Per un'analisi di tale relazione cfr. L. CUOCOLO, *op. cit.*, in particolare pp. 9 s., ma *passim*.

³⁷ Il riferimento è ovviamente all'art. 138 Cost., che – alla luce dei *quorum* previsti – prevede che presumibilmente parte dell'opposizione partecipi al voto, al pari – nel caso di referendum costituzionale – del popolo e/o dei Consigli regionali.

³⁸ Che, com'è noto, dispone: «1. Ai fini della seconda deliberazione, la Commissione competente riesamina il progetto nel suo complesso e riferisce all'Assemblea. 2. Nel corso della discussione in Assemblea non sono ammesse la questione pregiudiziale e quella sospensiva; può essere chiesto soltanto un rinvio a breve termine sul quale decide inappellabilmente il Presidente. 3. Dopo la discussione sulle linee generali si passa alla votazione finale del progetto di legge senza procedere alla discussione degli articoli. Non sono ammessi emendamenti, né ordini del giorno, né richieste di stralcio di una o più norme. 4. Sono ammesse le dichiarazioni di voto».

³⁹ Cfr. al riguardo le osservazioni di A. PIZZORUSSO, *Sub. Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, Garanzie Costituzionali, a cura di G. Branca, Bologna, 1981, spec. p. 716.

Nella situazione qui in esame non si ravvisa solo un *deficit* di discussione e di coinvolgimento delle opposizioni da parte della maggioranza, ma addirittura la discussione e la votazione è andata avanti *in assenza* delle opposizioni (rappresentate da ben quattro gruppi parlamentari), che, come si è visto, hanno abbandonato fisicamente l’Aula. Seppure la scelta di questa assenza non sia *strico sensu* direttamente della maggioranza, indirettamente essa è certo imputabile a quest’ultima, avendo deciso di azzerare il dibattito con una seduta-fiume.

In ultima analisi, se l’ostruzionismo delle opposizioni non è meramente di principio, ma è dettato da ragioni di metodo o di merito della riforma, e la maggioranza non riesce a (o non vuole) trovare un accordo, forse si dovrebbe semplicemente concludere che i tempi – politico-istituzionali e sociali – non sono ancora maturi per una riforma costituzionale, almeno per “questa” riforma.

4. La Repubblica extra-parlamentare e il suo fragile equilibrio: osservazioni conclusive

Nell’esame della vicenda qui velocemente commentata, è lecito chiedersi “chi” ha di fatto determinato i *tempi* e i *modi* per la discussione e la votazione di articoli ed emendamenti del ddl di riforma costituzionale. Seppure *prima facie* e *formalmente* tutto si è svolto sotto il controllo della Presidente d’Assemblea, a ben vedere, tuttavia, sembrerebbe invece che la determinazione dei tempi sia stata predisposta unicamente dal Governo, *melius* del Presidente del Consiglio, che ha poi influenzato (buona parte de) la maggioranza parlamentare⁴⁰.

Se sussiste – come si è cercato di evidenziare – una stretta relazione tra *tempo* e *potere*, si può dedurre che, insieme ai *tempi*, il Governo Renzi si sia riservato di gestire anche una larga parte del *potere* che spetterebbe, di norma, al Parlamento. Non è molto lontano dal vero, pertanto, chi al riguardo ha parlato dei rischi di una «*Repubblica extra-parlamentare*» e di una democrazia decisionista e personalizzata⁴¹.

In ultima analisi ciò a cui si è assistito è un depotenziamento dei poteri non solo delle minoranze, ma dell’intero Parlamento – che dovrebbe essere il “centro” della vita democratica – a favore di un Governo sempre più forte e decisionista, qualcuno forse direbbe addirittura arrogante.

Sotto questo profilo, sembra ragionevole assumere che la Presidente della Camera avrebbe potuto e dovuto (almeno tentare di) ricondurre “in” Assemblea la discussione, che invece è avvenuta largamente “fuori” dal Parlamento, assicurando un ampio margine di manovra alle opposizioni e sospendendo, in ogni caso, i lavori quando queste ultime hanno abbandonato l’Aula, in un clamoroso gesto di protesta. Per converso la Presidente altro

⁴⁰ Invero, come già segnalato, la stessa maggioranza al suo interno appare profondamente divisa; cfr. *Riforme, Renzi: “Abbraccio a gufi e sorci verdi”*. Brunetta: “*Rimpiangerà il patto*”, in *Il Fatto Quotidiano*, del 14 Febbraio 2015, in cui si legge: «Sul metodo [...] le critiche più dure arrivano dagli esponenti della sinistra Pd. Come Alfredo D’Attorre, che [...] ha parlato di “ruolo debordante del governo”. O come Stefano Fassina, che dice: “Avremmo dovuto sospendere i lavori e cercare un dialogo con le opposizioni, per non ripetere gli errori del 2001 e 2006 con azioni unilaterali sulle riforme”. Il senatore democratico Vannino Chiti insiste: “Suscita preoccupazione e sconcerto quanto è avvenuto alla Camera: procedere con l’assenza delle opposizioni non è un segno di determinazione ma l’esito di una sottovalutazione politica”».

⁴¹ Cfr. I. DIAMANTI, *La Repubblica extra-parlamentare*, in *La Repubblica*, 16 Febbraio 2015, p. 27.

non ha fatto che assecondare *formalmente* la maggioranza, ma *sostanzialmente* ratificando il “trasferimento di potere” dal Parlamento al Governo.

Non a caso le opposizioni hanno chiesto ed ottenuto di essere ricevute dal Presidente della Repubblica, per manifestare il proprio dissenso circa il metodo adoperato per la discussione e votazione del ddl di revisione costituzionale e per cercare, da ultimo, un possibile accordo⁴². Si tratta, in fondo, di un paradossale tentativo di “extraparlamentarizzare” una crisi politica nata, sì, fuori dalle Camere (fine del c.d. patto del Nazareno), ma celebrata proprio *all'interno* del Parlamento (seduta fiume contro le opposizioni).

In questo quadro emerge un altro paradosso: per un verso si conferma a prima vista che la figura del Presidente di Assemblea si è “politicizzata” nel corso del tempo e non incarna più l'imparziale «uomo della Costituzione», garante del Regolamento⁴³, per un altro verso è innegabile che la Presidente Boldrini (originariamente eletta tra le fila di SEL), abbia avallato una decisione che va contro il suo stesso partito di origine.

Più semplicemente, forse, bisogna prendere atto che il forte vento di “decisionismo”, che spira dentro e fuori di Montecitorio e Palazzo Madama, scuota fortemente la funzione di garanzia delle opposizioni che tradizionalmente spetta ai Presidenti d'Assemblea.

In questo senso, non solo è stato ribaltato il delicato rapporto tra *tempo* e *diritto* – e, segnatamente, tra *tempo* e *riforme costituzionali* – ma lo stesso ruolo del Parlamento ha subito un'ennesima involuzione. Infatti, privilegiando il momento della *decisione* rispetto a quello della *discussione* e proseguendo i lavori addirittura *in assenza* delle opposizioni, si è negata in radice la funzione stessa dell'organo legislativo.

Sotto quest'aspetto, le componenti *extraparlamentari* dell'ordinamento della Repubblica sembrano crescere: se e nella misura in cui il dialogo tra maggioranza e opposizioni sarà ricercato unicamente in luoghi diversi dal Parlamento, o, ancora, se i *tempi* della legislazione saranno appannaggio esclusivo del potere esecutivo e se il rispetto del «rigore costituzionale» verrà demandato ai soli giudici (comuni e costituzionali), invece di essere ricercato e garantito in *tutte* le sedi istituzionali⁴⁴.

Dunque, restano aeree e purtroppo inascoltate le parole di sconcertante attualità che scrisse Piero Calamandrei nell'ormai lontano 1948: «Queste forme di sprezzante rifiuto, colle quali la maggioranza ostenta di non degnarsi neppure di discutere gli argomenti dell'opposizione, mi sembrano, per la sorte del sistema parlamentare, più pericolose delle reazioni violente; è una specie di ostruzionismo a rovescio con cui la maggioranza, mirando a screditare l'opposizione, viene in realtà a tradire la ragion d'essere del Parlamento, nel quale il voto dovrebbe essere in ogni caso la conclusione di una discussione e non il mezzo brutale per soffocarla»⁴⁵.

⁴² Cfr., tra gli altri, Sergio Mattarella *incontra le opposizioni. Ascolto e mediazione ma senza intervenire*. Brunetta: "Farà di tutto per il dialogo", in *L'Huffington Post*, 17 febbraio 2015; *Le opposizioni al Quirinale. Salvini dice di no*. Fedriga (Lega): "Ci andrò io", in *Il Sole 24 Ore*, 18 febbraio 2015.

⁴³ Cfr., fra i molti, V. LIPPOLIS, *Le metamorfosi dei Presidenti delle Camere*, in *Rivista Aic*, ottobre 2013; S. CECCANTI, *I Presidenti di Assemblea e la "mistica" dell'imparzialità*, in *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Il Filangieri, Quaderno 2012-2013, Napoli, 2013, pp. 23 ss.; M. MIDIRI, *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *Rivista Aic*, n. 1/2014. In generale, sulla figura del Presidente d'Assemblea, cfr. ora E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, 2014.

⁴⁴ Per la descrizione della nozione di “rigore costituzionale”, cfr. L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, 2014, pp. 97 ss.

⁴⁵ P. CALAMANDREI, *Lo Stato siamo noi*, cit., p. 84.

È auspicabile che questa *lunga notte* della riforma costituzionale non coincida con la notte della Repubblica; che tutto sia concluso con la fine della seduta-fiume e che i prossimi passi siano illuminati dalle luci dell'alba, nel rispetto delle opposizioni e in ossequio allo spirito della Costituzione. Il Parlamento, infatti, non è solo il luogo in cui «si decide», ma per definizione anche se non soprattutto il luogo «dove si parla» e non si deve avere paura di parlare.

Con ciò, non si vuole sostenere che il Parlamento sia ancora il luogo – per dirla con J. Donoso Cortés, tanto amato da C. Schmitt – della sola «clasa discutidora», non intendendosi qui accentuare la “natura corrotta” e l’“incapacità di decidere” che, com’è noto, secondo Cortés caratterizzavano la classe borghese nei Parlamenti liberali⁴⁶. Si sostiene invece che la “discussione” costituisce elemento ontologico – pertanto intrinseco ed irrinunciabile – della stessa “decisione”, a cui si dovrebbe, pertanto, addivenire per mezzo di una composizione dialettica più ampia possibile delle diverse opinioni in campo.

Stia attento, quindi, il Parlamento se e quando deciderà di abdicare alla sua funzione, che Habermas definirebbe *deliberativo-discorsiva*, e si ricordi che ancora, nella nostra Repubblica, non ha eredi legittimi.

** Dottoranda di ricerca in Giurisprudenza ed Economia, nell’Università “Mediterranea” di Reggio Calabria (simona.polimeni@unirc.it).

⁴⁶ Più in generale, per una panoramica sulle diverse posizioni di Kelsen, Schmitt e Donoso Cortés in merito al rapporto sussistente tra democrazia e valori meta-democratici, privilegiando, rispettivamente, il primo il momento della *discussione*, e i secondi due invece quello della *decisione*, cfr. A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994, spec. pp. 245 e s.