

Dieci domande sulla riforma costituzionale

Questo numero della *Rivista* viene pubblicato a pochi mesi dal referendum costituzionale *ex art.* 138.2 Cost. sulla proposta di legge di revisione costituzionale AS 1429/AC 2613 presentata l'8 aprile 2014 dal Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi e dal Ministro per le Riforme costituzionali e i Rapporti col Parlamento Maria Elena Boschi e votata in via definitiva dalla Camera il 12 aprile 2016 («Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione»).

Oggetto e contenuto della legge di revisione sono noti. Essa incide direttamente su 47 degli attuali 134 articoli della Costituzione, e in particolare su 46 degli 80 che attualmente costituiscono la Parte II sull'Ordinamento della Repubblica, prevedendo altresì l'abrogazione di due di essi (l'attuale art. 58: Elettorato attivo e passivo del Senato; e l'attuale art. 99: Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro): sicché la Carta costituzionale, quale risulterebbe in caso di approvazione, sarebbe formata da 132 articoli. Naturalmente in molti casi si tratta solo di modificazioni, per così dire, conseguenziali: resta una riforma di entità consistente anche se la Parte prima è virtualmente intatta e della Parte seconda non è toccato il Titolo IV sulla magistratura e il Titolo VI sulle garanzie costituzionali è inciso solo nel senso che verrebbe attribuita al Senato l'elezione di due dei cinque giudici di estrazione parlamentare.

L'iter avviato al Senato nell'aprile 2014 ha visto in tutto sei letture. Il progetto del Governo è stato incisivamente modificato soprattutto al Senato dove sono stati apportati circa sessanta emendamenti che hanno inciso su 27 dei 43 articoli oggetto di modifica (secondo il progetto iniziale); la Camera ne ha poi modificati, a sua volta, 18, approvando circa trenta emendamenti; infine il Senato ha varato altri sette emendamenti, ritornando su quattro articoli rispetto al testo della Camera.

Abbiamo posto ad alcuni colleghi¹ una serie di quesiti, invitandoli a rispondere anche solo ad alcuni, senza note né apparato bibliografico, nello spazio di non più di dieci/undicimila battute, rispettando l'ordine e la numerazione che si vede. A questa specie di sondaggio sono stati associati anche tutti i componenti del Comitato di direzione, della redazione della *Rivista* e del Comitato scientifico che hanno inteso partecipare (Enzo Balboni, Roberto Bin, Francesca Biondi, Paolo Caretti, Fulco Lanchester, Nicola Lupo, Andrea Morrone, Antonio Ruggeri, Diletta Tega).

Ecco le domande e a seguire le risposte, domanda per domanda. I colleghi invitati potevano scegliere liberamente se rispondere, in breve, a ciascuna di esse oppure dilungarsi di più su un numero ristretto di questioni: questo spiega perché c'è un certo squilibrio, nell'ambito delle risposte alle singole domande, fra testi succinti e testi più articolati, specie per quei (pochi) colleghi che hanno preferito concentrarsi su solo due o tre risposte.

Grazie a ciascuno dei partecipanti, per aver dato il loro contributo in questa forma «guidata», intesa a facilitare la lettura e la comparazione fra le diverse opinioni.

1) Quale valutazione dà del procedimento di revisione seguito in questa occasione dalle due Camere del Parlamento su iniziativa del Governo? In particolare come lo giudica alla luce della proposta di iter in deroga che era stata approvata nel primo anno della Legislatura (iter poi interrotto nell'autunno 2013)?

2) Più specificamente qual è il suo giudizio sulla legittimazione del Parlamento della XVII Legislatura a varare riforme di rango costituzionale dopo la sentenza 1/2014 della Corte costituzionale?

3) Quale valutazione dà del concorso del Parlamento, e all'interno di questo rispettivamente del Senato e della Camera, al testo approvato, poi sottoposto a referendum *ex art.* 138.2? A suo avviso quali emendamenti parlamentari hanno «migliorato» o, al contrario, «peggiorato» il progetto governativo?

4) In che misura, e per quali oggetti, la legge di revisione appare in linea di continuità con gli ultradecennali tentativi di riformare la Costituzione, Parte II; e in che misura, al contrario, essa costituisce una rottura rispetto all'evoluzione registratasi dagli anni '80 in poi?

¹ Gaetano Azzariti, Raffaele Bifulco, Francesco Bilancia, Giuditta Brunelli, Beniamino Caravita, Paolo Carrozza, Stefano Ceccanti, Marcello Cecchetti, Pietro Ciarlo, Salvatore Curreri, Marilisa D'Amico, Filippo Donati, Tommaso Edoardo Frosini, Maria Cristina Grisolia, Tania Groppi, Enrico Grosso, Giovanni Guzzetta, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Silvia Nicolai, Marco Olivetti, Andrea Pertici, Barbara Pezzini, Cesare Pinelli, Giusto Puccini, Emanuele Rossi, Carmela Salazar, Giulio Salerno, Gino Scaccia, Sandro Staiano, Giovanni Tarli Barbieri, Giulio Vigevani, Lorenza Violini. Francesco Bilancia, Paolo Carrozza, Massimo Luciani e Lorenza Violini hanno esplicitamente declinato l'invito per impegni concomitanti con la scadenza di consegna.

5) Quali sono i maggiori pregi della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

6) Quali sono i limiti più rilevanti della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

7) Quali sono le incognite più rilevanti legate all'attuazione della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

8) Come giudica la previa approvazione di una nuova legge elettorale per la Camera e come, in particolare, il combinarsi di questa specifica nuova legge elettorale con l'eventuale nuovo assetto dell'ordinamento delineato dalla riforma?

9) Quali sono i più cruciali successivi adempimenti lasciati al legislatore in caso di entrata in vigore della riforma? Inoltre, al fine di perseguire gli obiettivi dichiarati della riforma e una sua attuazione coerente con essi, sulla base della risposta al punto 5, quali sono i suggerimenti *de jure condendo* che si sente di indirizzare ai diversi soggetti dell'ordinamento?

10) Qual è la sua valutazione delle opinioni manifestate da alcuni giuristi in relazione al referendum *ex art.* 138, comma 2, Cost. sotto i diversi profili della sottoposizione a un unico quesito di un complesso di modificazioni che incidono su parti diverse e istituti diversi della Costituzione, nonché sotto il profilo di una ipotizzata illegittimità della richiesta referendaria da parte di parlamentari fautori della riforma?

PRIMA DOMANDA

Quale valutazione dà del procedimento di revisione seguito in questa occasione dalle due Camere del Parlamento su iniziativa del Governo? In particolare come lo giudica alla luce della proposta di iter in deroga che era stata approvata nel primo anno della legislatura (iter poi interrotto nell'autunno 2013)?

In premessa. Ritengo compito degli studiosi esaminare le questioni di fondo, le tendenze non contingenti, il rispetto o meno dei principi che reggono la storia e la scienza che praticano, con spirito libero e critico, con rigore analitico e severità di giudizio. A questo credo siano tenuti i costituzionalisti soprattutto in questa fase, se vogliono evitare di farsi schiacciare dal contingente e dalla polemica politica. Limitarsi invece solo a spiegare, esaminare senza giudicare, non è manifestazione di terzietà, bensì rinuncia a svolgere il proprio ruolo di studioso consapevole e responsabile. Ovviamente vale anche la reciproca: giudicare senza esaminare (*recte*: argomentare, utilizzando i canoni della scienza) non è solo il tradimento dei chierici, ma anche una dichiarazione d'impotenza e di implicita sfiducia nella autonomia (non invece neutralità) della scienza. Entro questa prospettiva (alla ricerca delle tendenze non contingenti, bensì strutturali, potrei sintetizzare) vorrei rispondere alle domande formulate dalla *Rivista*. Per quanto riguarda la valutazione del procedimento

di revisione deve registrarsi l'accentuazione di una tendenza che si era già da tempo manifestata: la sempre più forte attrazione della riforma nell'area del Governo e della maggioranza politica del momento. I precedenti sono noti, diversificati nella forma, ma tutti convergenti verso una declinazione delle riforme possibili come espressione della volontà di una maggioranza politica. Dal 2001, quando fu approvata la riforma del Titolo V con il minimo di maggioranza richiesta e da parte delle sole forze politiche governanti in quel momento, siamo giunti non solo all'assunzione dell'iniziativa legislativa direttamente da parte del Governo, ma anche alla direzione di questo in tutte le fasi dell'iter parlamentare. Molto lontani i tempi in cui si sosteneva la necessaria estraneità del Governo alla revisione in quanto di competenza esclusivamente parlamentare. Per richiamare il lessico schmittiano potremmo dire che si è passati da una concezione della Costituzione come accordo reciproco ad una assunzione del paradigma della Costituzione come decisione unilaterale. In fondo un classico del pensiero costituzionalistico, su cui converrebbe svolgere qualche approfondimento. In questo contesto di minor rilevanza appaiono le differenze tra le modalità del precedente esecutivo rispetto all'attuale. Unite le due procedure dal carattere «governamentale» della revisione, nel primo caso la debolezza della politica aveva consigliato di appoggiare la legittimazione della riforma sulle spalle dei tecnici (le diverse Commissioni – prima presidenziale e poi governativa – per l'elaborazione delle proposte di riforme) e di limitare l'intervento autonomo del Parlamento (la deroga al 138); nel secondo caso la rivendicazione del primato della politica ha indotto a esporsi direttamente, non più solo nella fase dell'iniziativa, ma anche e soprattutto in quella istruttoria e deliberativa in Parlamento. [Azzariti]

Pessime sono, anzitutto, le *intentiones legis*, per il fatto che esse si mostrano, in prevalenza, compiacenti ed adattive verso l'elettorato, che verrebbe, populisticamente, compiaciuto attraverso l'(asserita) diminuzione della spesa pubblica, per effetto del minor numero di senatori e dei loro non-stipendi, dell'abolizione delle Province e dell'abrogazione del CNEL. A tale proposito, se era giusto, da un lato, sbarazzarsi di un ente poco amato come la Provincia e dell'ingombro di un organo ausiliario ormai svuotato di senso, resta però l'esigenza di non uccidere, per questa via, anche la mediazione sociale e la sussistenza di corpi intermedi che si dimostrassero vitali. Presupposto dichiarato è la necessità di fare quelle riforme che anche l'UE ci chiederebbe; tuttavia molto si potrebbe cambiare, in meglio, senza l'amplissima revisione costituzionale in itinere.

Pessima è stata poi la congiunzione tra lo spirito del tempo presente e quello governato dagli dei che vegliano sull'*esprit constituant*. È del tutto mancato, insomma, quel tono di «solennità» che Rousseau riteneva elemento qualificante e necessario dei processi costituenti. Rileggiamo le Considera-

zioni sul Governo della Polonia (1782): «È contro la natura del corpo politico di imporsi delle leggi che non possa revocare, ma non è né contro la natura né contro la ragione che non possa revocare quelle leggi se non con la stessa *solemnité* che ha impiegato per stabilirle». Questa risposta affronta le questioni da 1 a 4 per scelta dell'Autore. **[Balboni]**

Non ho mai amato i procedimenti in deroga. Ma le vicende parlamentari di questa riforma sono davvero terribili. Un Parlamento – e un Senato, in particolare – che si produce in simili performance costituisce la migliore giustificazione dell'urgenza della riforma. Siamo scesi al livello peggiore della storia parlamentare dell'Italia repubblicana. È vero che le riforme costituzionali dovrebbero essere discusse nel modo più approfondito e sereno; ma è anche vero che spesso si è costretti a porre mano ad una riforma per uscire da una fase di grave crisi, e questa sicuramente lo è. Anzi, proprio perché il Parlamento non è più in grado di funzionare in modo dignitoso è necessario riformarlo. C'è solo da sperare che la riforma produca qualche miglioramento e quel miglioramento consenta in futuro di rimediare ai difetti del testo appena approvato. **[Bin]**

Le osservazioni che vorrei proporre prendono le mosse dai quesiti che riguardano, da diversi punti di vista, il metodo della riforma costituzionale. Mi pare opportuno soffermarsi su questi specifici aspetti, perché ritengo che alcune delle argomentazioni critiche avanzate in proposito tendano a sovrapporre indebitamente una posizione politica contraria ai contenuti della revisione ad interpretazioni controverse dei procedimenti previsti dalla Costituzione, ricavandone limiti e divieti di cui è arduo, in realtà, individuare un sicuro fondamento. Si tratta di un atteggiamento diffuso, che tende a piegare il testo costituzionale (e la sua interpretazione) a determinate preferenze ideologiche e culturali, rischiando, a mio avviso, di avallare una lettura politicamente orientata, e dunque non inclusiva, della Costituzione, così paradossalmente indebolendone la legittimazione agli occhi di vasti settori dell'opinione pubblica.

Non metto affatto in dubbio che la riforma approvata dalla Camera in via definitiva lo scorso 12 aprile presenti profili problematici e criticità di rilievo. Basti pensare alla complessità derivante dalla moltiplicazione dei procedimenti legislativi, da cui potrebbero sorgere conflitti procedurali tra le due Camere e un aumento dei casi di vizio formale della legge; o, ancora, alla difficile identificazione del ruolo del Senato riformato (Camera territoriale o Camera politica?), connessa alla questione della sua composizione e della sua organizzazione interna. Incertezze e difficoltà che, secondo alcuni, potrebbero trovare rimedio in sede attuativa (nuova legge elettorale del Senato, approvazione dei nuovi regolamenti parlamentari), e che per altri, invece, si traducono in difetti

irrimediabili, tali da indurre ad un rigetto del testo di revisione. Tuttavia, come dicevo, assai spesso gli argomenti contrari utilizzati nel dibattito pubblico non vertono sul merito della riforma, ma sul metodo seguito, con alcune forzature interpretative delle previsioni costituzionali in materia.

Nel quesito si delineano due questioni: l'iniziativa governativa della revisione e l'ammissibilità di un iter in deroga all'art. 138 Cost., come quello che si prefigurava nel d.d.l. cost. n. 813 del 2013, presentato dal Governo Letta all'inizio della presente Legislatura, e poi non giunto a buon fine per le note vicende politiche. Sul primo punto si avanzano – in modo corretto – soltanto obiezioni di opportunità, e non potrebbe essere diversamente: la stessa Corte costituzionale ha chiarito come l'art. 71 Cost. ponga una disciplina generale in tema di soggetti legittimati all'esercizio dell'iniziativa legislativa, senza operare alcun riferimento «alla forza dell'atto che viene proposto» (Corte cost., sentenza n. 496 del 2000). Tra quei soggetti vi è il Governo, com'è noto, e nulla impedisce pertanto che un disegno di legge di riforma costituzionale sia frutto dell'iniziativa dell'esecutivo. Ci si può chiedere se sia appropriato che un Governo ponga al centro della sua azione il tema della riforma della Costituzione, e di una riforma certamente ampia. Al di là della critica politica, tuttavia, non credo sia lecito andare. La questione, naturalmente, si riverbera in un problema diverso, quello dell'uso del referendum oppositivo/confermativo come voto popolare di fiducia nei confronti della scelta riformatrice operata dalla maggioranza governativa: ma di questo dirò rispondendo successivamente.

Problemi di legittimità costituzionale vengono invece posti con riferimento all'uso di un procedimento derogatorio come quello previsto dal citato d.d.l. cost. n. 813. La critica più radicale, avanzata da Pace, sottolinea come la normativa sulla revisione costituzionale, essendo costituita da vere e proprie «regole» – e non da «principi» bilanciabili con altri – non possa essere derogata. Altra preoccupazione presente in dottrina è che seguire un procedimento speciale in deroga all'art. 138 rischi di innescare una sorta di processo «costituente» di cui potrebbe essere difficile delimitare i confini. A queste obiezioni si può rispondere, io credo, con le parole di Paladin, che scriveva avendo presente la vicenda della legge costituzionale n. 1 del 1993, la quale istituiva una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (quella che sarebbe diventata la Commissione De Mita-Iotti), derogando all'iter prefigurato dall'art. 138. Ebbene, Paladin sottolineava come due soltanto siano i limiti alla revisione costituzionale: i «principi supremi» irriducibili (sentenza n. 1146 del 1988) e la necessità che le leggi costituzionali si formino secondo la procedura indicata dall'art. 138: «dopo di che quelle leggi ben possono modificare – per l'avvenire – qualunque disciplina costituzionale, procedimento di revisione compreso», a patto che permanga la rigidità della Costituzione (*Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 165). Non dunque qual-

siasi modifica della disposizione costituzionale né – evidentemente – la sua integrale soppressione sono consentite: solo quei mutamenti che assicurino comunque aggravamenti procedurali idonei a garantire la sovraordinazione della Carta all'interno dell'ordinamento e la sua intangibilità da parte delle fonti inferiori. E se è possibile una tale modifica, a maggior ragione si potrà legittimamente derogare in modo puntuale a un procedimento che resta destinato ad applicarsi nel corso di ogni altra revisione. Nel caso specifico del d.d.l. cost. n. 813 del 2013, una contenuta compressione dei tempi di approvazione della riforma (il c.d. «cronoprogramma») e un regime parzialmente restrittivo del potere di emendamento dei singoli parlamentari venivano ampiamente compensati dalla previsione che avrebbe reso possibile il referendum *ex art.* 138 anche se le riforme della Costituzione fossero state approvate nella seconda votazione da ciascuna Camera a maggioranza dei due terzi. In questo senso, non è fuori luogo sostenere che la tutela delle minoranze (titolari del potere di iniziativa referendaria) risultasse addirittura più intensa. [Brunelli]

Il procedimento di revisione costituzionale si innesta sul procedimento legislativo ordinario, sicché l'iniziativa legislativa è disciplinata dall'art. 71, che esplicitamente prevede l'iniziativa governativa. Non esiste, quindi, alcun problema costituzionale nel fatto che il testo sia stato presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le Riforme istituzionali (a meno di non voler fare – come disse la sentenza n. 313/2003 della Corte – operazioni di «costruttivismo interpretativo»). Pur non esistendo, a mio giudizio, un pregiudiziale divieto a deroghe al procedimento *ex art.* 138 – purché nel rispetto del principio della rigidità – non può che essere apprezzato positivamente il rispetto della procedura prevista in Costituzione per la revisione costituzionale. [Caravita]

Do un giudizio positivo del procedimento seguito se messo a confronto a quello derogatorio rispetto all'art. 138, proposto dal Governo Letta. Il giudizio resta però negativo in relazione al ruolo che il Governo ha giocato in questa vicenda. La funzione di revisione costituzionale è riservata alla competenza del Parlamento non solo per quanto attiene alle fasi deliberative, ma si deve ritenere anche per ciò che riguarda quelle propositive, posto che non avrebbe senso prevedere maggioranze qualificate (il cui significato è quello di sganciare le decisioni «di rilievo costituzionale» dall'area dei poteri della maggioranza di Governo) e poi consentire che ad essere discusse siano proposte governative e che l'Esecutivo «governi» per intero i tempi e lo svolgimento del dibattito parlamentare. [Caretta]

Proprio il fatto che questo procedimento di revisione stia andando in porto dimostra che l'iter in deroga con cui era iniziata la Legislatura non aveva molto senso. Esso, che in realtà rafforzava la rigidità del 138 su alcuni

aspetti, compreso il referendum finale sempre possibile indipendentemente dalla maggioranza parlamentare anche superiore a due terzi, era stato giustificato soprattutto per superare un possibile veto del Senato sulla propria autoriforma. L'esperienza ha però dimostrato che in presenza di una significativa volontà politica tale ostacolo, che si cercava di superare con varie soluzioni tecniche procedurali in particolare rispetto al ruolo della Commissione referente, non era affatto insuperabile. Anzi, nel momento in cui la Commissione di studio del Governo Letta, guidata dal Ministro Quagliariello, aveva concluso i lavori, nel settembre 2013, ci sarebbe già stata l'occasione per abbandonare quell'iter procedurale e per spostare subito il dibattito sui contenuti, traducendo prontamente in un articolato il lavoro della Commissione. A quel punto era vero il contrario di ciò che si affermava: l'iter procedurale faceva perdere tempo invece di farlo guadagnare. **[Ceccanti]**

L'iter di approvazione della riforma costituzionale di cui discutiamo ci consegna due elementi inconfutabili da cui prendere le mosse: il primo ci dice che la legge costituzionale appena pubblicata in G.U. è stata approvata secondo l'ordinario procedimento di revisione stabilito dall'art. 138 Cost. e ha ricevuto il voto favorevole, in seconda lettura, rispettivamente di 180 senatori (sui 315 elettivi) e di 361 deputati, in entrambi i casi, dunque, con maggioranze ampiamente superiori alla metà più uno degli aventi diritto; il secondo ci dice che il procedimento di revisione costituzionale non solo è stato avviato su formale iniziativa del Governo in carica, ma addirittura è stato «politicamente» sostenuto da quest'ultimo nel corso dell'intero suo svolgimento, in esplicita ottemperanza al «patto di fiducia» stipulato con le Camere al momento dell'insediamento nel febbraio 2014, a tal punto che il Presidente del Consiglio dei Ministri Renzi ha espressamente subordinato il giudizio complessivo sulla sua «esperienza in politica» all'esito del referendum che avrà ad oggetto questa riforma.

Il primo elemento deve essere valutato senz'altro con grande favore. Di fronte alle ennesime «sirene» della revisione costituzionale in deroga all'art. 138 Cost. che si erano affacciate all'alba della Legislatura in corso durante il mandato del Governo Letta e finanche alle più o meno consapevoli, ripetute evocazioni della necessità di una nuova «decisione costituente», è di fondamentale importanza che la riforma in esame possa e debba iscriversi a pieno titolo e in termini inequivoci nell'alveo rassicurante dei «poteri costituiti» come disegnati nella Costituzione repubblicana originaria, rimanendo così assoggettata a tutti i parametri – formali e sostanziali – che debbono sostenere la validità delle leggi di revisione costituzionale. Da questo punto di vista, solo incidentalmente, ritengo che questa riforma, in sé considerata, nonostante alcuni evidenti e specifici limiti tecnici (alcuni senza dubbio superabili con una consapevole e non meno rilevante opera di attuazione mediante le fonti

sub-costituzionali), si iscriva pienamente nel solco dei principi di sistema della Carta repubblicana, risultando ben lontana dal «dissolvere l'identità della Repubblica» o dal costituire l'anticamera di prefigurate «derive autoritarie», come qualcuno paventa.

Sul secondo elemento il giudizio è senza dubbio più controverso e necessita, almeno secondo la mia opinione, di un ragionamento un po' più articolato di quello che i sostenitori delle tesi più oltranziste o addirittura pregiudizialmente critiche nei confronti della riforma pongono a fondamento delle loro tesi. Sono ben noti, nel dibattito della dottrina costituzionalistica, i profili di criticità che vengono solitamente ascritti, almeno sul piano teorico, alle esperienze in cui il tema delle riforme costituzionali venga inopportunamente fatto entrare nell'agenda politica di un Governo, divenendo così espressione di un indirizzo politico di maggioranza legato a obiettivi politici contingenti, con il serio rischio di essere utilizzato in modo anomalo, secondo le logiche contrappositive del rapporto tra maggioranza e opposizioni del momento, anziché secondo le logiche fortemente inclusive del patrimonio giuridico comune e condiviso proprie del patto costituzionale. Ciò nondimeno, fermo rimanendo che le menzionate criticità – almeno secondo le posizioni maggiormente accolte – non possono spingersi a investire il piano della legittimità costituzionale di fenomeni di questo tipo, sono convinto che pecchi quanto meno di approssimazione e di quella minima dose di «senso della realtà» che deve sempre connotare la scienza giuridica la pretesa di applicare *sic et simpliciter*, come in un laboratorio, questi pur condivisibili approdi teorici alla riforma costituzionale in esame. Mi pare evidente, infatti, che una valutazione seria e obiettiva del ruolo assunto dal Governo Renzi nell'approvazione di questa legge costituzionale non possa fare a meno di considerare alcuni dati fondamentali del contesto storico, politico e istituzionale in cui essa si inserisce. Dal punto di vista storico, sappiamo bene che l'anomalia di un Governo che si intesta un ruolo propulsivo forte e finanche «politico» sul tema delle riforme costituzionali non è affatto un'esperienza inedita: a tacer d'altro, basterebbe rammentare tutti i Gabinetti che negli ultimi decenni hanno conosciuto la figura del «Ministro per le Riforme costituzionali» (o istituzionali); dal punto di vista del contesto politico, tutti conosciamo gli esiti del tutto inediti delle competizioni elettorali del 2013 per il rinnovo delle Camere, le origini dei Governi Letta e Renzi come esecutivi retti da coalizioni di c.d. «larghe intese», espressamente caratterizzati da programmi e da mandati parlamentari che andavano ben oltre la «politica contingente» e la normale dialettica tra una «maggioranza» e le «opposizioni» e che facevano delle riforme costituzionali (e istituzionali) una esplicita priorità; dal punto di vista istituzionale, infine, è innegabile la decisa accelerazione impressa al tema delle riforme, con i tratti della vera e propria emergenza non più differibile, dal secondo mandato della Presidenza Napolitano e, ancor di più, dai nuovi scenari aperti

dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale delle leggi elettorali di Camera e Senato di cui alla sentenza n. 1/2014. Alla luce di questi dati, considerato altresì che le letture parlamentari della riforma – all’esito di centinaia di votazioni e dell’approvazione di decine di emendamenti – hanno ricevuto il voto favorevole di schieramenti di senatori e deputati ben più vasti di quello corrispondente all’area della coalizione «di larghe intese» che sostiene l’attuale Governo (il che si rivela del tutto conforme alla *ratio* sostanziale dell’art. 138 Cost., a prescindere da qualunque possibile «dietrologia» circa le motivazioni soggettive o addirittura le «convenienze» dei parlamentari che hanno espresso il loro consenso), ritengo che quest’ultimo abbia svolto in modo pienamente legittimo – ancorché in una situazione di acclarata anomalia – il ruolo e le funzioni che il contesto storico, politico e istituzionale gli imponevano precipuamente di svolgere. **[Cecchetti]**

La proposta di procedimento di revisione in deroga avanzata nel primo anno della legislatura mi è sembrata allarmante dal punto di vista giuridico e istituzionale, oltre che priva di logica politica essendo oltremodo costosa sia in termini di tempo che di costruzione del consenso. Il procedimento oggi in corso mi sembra, viceversa, non presentare problemi di particolare gravità. Si possono criticare l’iniziativa legislativa governativa e la scelta referendaria fatta propria anche della maggioranza, benché nessuna norma sia ravvisabile in senso contrario. Tuttavia, sul primo punto sarebbe stato facile far presentare la proposta da parlamentari, ma si sarebbe trattato di un *escamotage* di carattere formale che forse avrebbe solo opacizzato il processo politico. Del resto i governi da molto tempo, e non solo in Italia, hanno assunto un ruolo molto più incisivo rispetto al passato nel procedimento legislativo, quello costituzionale compreso. Peraltro non sono portato ad enfatizzare la torsione plebiscitaria del referendum in virtù della richiesta da parte della maggioranza, in quanto nel corso della campagna elettorale questo aspetto passerà in secondo piano. Nondimeno essa va ascritta tra le ambiguità tipicamente insite nel istituto referendario. Non a caso considero del tutto negativamente la modifica proposta per l’art. 75 Cost., ma di questo dirò più avanti. **[Ciarlo]**

La scelta opportuna del Governo di concentrarsi sul merito, anziché sul metodo, della riforma, non derogando, come nel ’93 e nel ’97, all’iter di revisione costituzionale previsto dall’art. 138 Cost., non ha trovato purtroppo riscontro in sede di esame parlamentare, nel corso del quale sono emerse sin dall’inizio diverse questioni procedurali: l’irrituale ordine del giorno d’indirizzo legislativo rivolto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato a se stessa; le (legittime) sostituzioni – singole e plurime – da parte dei gruppi parlamentari dei loro rappresentanti in Commissione Affari costituzionali; la sostanziale elusione di gran parte delle richieste di voto segreto, la cui ammis-

sibilità su emendamenti «misti», cioè aventi contenuto in parte sottoponibile a tale modalità di voto, è stata subordinata dal Presidente del Senato all'approvazione dell'Aula (e quindi della maggioranza) del loro voto separato; la gestione dell'abnorme numero di emendamenti presentati mediante la c.d. «tecnica del canguro» e la loro dichiarazione di materiale irricevibilità; la determinazione degli effetti derivanti dalla c.d. «doppia deliberazione conforme». Tutte questioni – aggravate dalla paralisi della Giunta per il regolamento del Senato a causa della prevalenza numerica dei membri dell'opposizione – che hanno messo in discussione l'attuale piena assimilazione della procedura di revisione costituzionale all'iter legislativo ordinario. È forte, dunque, la sensazione che, contrariamente agli intenti iniziali, in una materia così importante come quella costituzionale, il confronto politico si sia troppo concentrato sul metodo anziché sul merito. Ma, parafrasando Von Clausewitz, può dirsi che le battaglie regolamentari non sono altro che la continuazione della politica con altri mezzi. **[Curreri]**

In generale sono contraria a procedimenti speciali in deroga all'art. 138 Cost. e ritengo, sempre in linea di principio, che alla luce della motivazione della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale questo Parlamento era e rimane pienamente legittimato ad approvare una riforma di largo respiro della Costituzione. Considerato però il modo in cui politicamente è stato da più parti utilizzato nel dibattito parlamentare l'argomento in forza del quale il Parlamento sarebbe «delegittimato» a seguito di quella pronuncia, un procedimento in deroga e speciale avrebbe forse preservato un poco la riforma e il referendum che si svolgerà su di essa dall'impatto negativo che questo tipo di argomento può produrre, riducendo il rischio che la riforma possa uscirne da questo punto di vista politicamente indebolita. Questa risposta vale anche per la seconda domanda. **[D'Amico]**

L'iter della riforma costituzionale suscita a mio avviso perplessità sotto un unico profilo: l'esplicito collegamento dell'esito del referendum approvativo con la permanenza in carica del Governo. Questa scelta finisce per connotare il progetto di riforma come espressione dell'indirizzo di Governo, quando invece la Costituzione non è chiamata a realizzare gli obiettivi politici di una maggioranza contingente, ma a dettare regole del gioco il più possibile condivise tra le forze politiche e i cittadini. **[Donati]**

Credo che si possa senz'altro dare una valutazione positiva, nei termini di un sostanziale rispetto della Costituzione e quindi del procedimento di revisione disciplinato dall'art. 138. Contrariamente alle precedenti iniziative, non solo quella del 2013 ma anche quella della c.d. Commissione D'Alema, che prevedero e codificarono forme di «sbrego» dell'art. 138 Cost., sia pure

una tantum. Aver voluto percorrere l'iter costituzionale, senza nessuna alterazione normativa, non dovrebbe nemmeno essere oggetto di particolare apprezzamento, tenuto conto che altro non è che il dovere di osservare la Costituzione (*ex art. 54*). Aggiungo che l'iter parlamentare della riforma costituzionale è stato accompagnato, più volte e in più fasi, da numerose audizioni di giuristi, e in particolare di costituzionalisti, segno di particolare attenzione alla comunità degli studiosi da parte della classe politica. La quale ha, in parte, recepito indicazioni e suggerimenti provenienti dagli studiosi. **[Frosini]**

Credo che il modo migliore di rispondere alla vostra domanda stia più che nella valutazione astratta del procedimento seguito, nell'analisi di ciò che è accaduto in questi anni. Come sappiamo, nel dibattito che ha caratterizzato il tema della riforma costituzionale, il problema del metodo ha sempre costituito un profilo assai dibattuto. Proprio l'ampiezza e lo spessore delle modifiche via via proposte, infatti, ha imposto, come problema preliminare, la possibilità di ricorrere ad un procedimento temporaneamente derogatorio di quello previsto *ex art. 138 Cost.* La dottrina si è così divisa fra chi sosteneva la legittimità di tali deroghe a condizione, naturalmente, che esse fossero comunque rispettose del contenuto «minimo di garanzia» che caratterizza il procedimento di revisione (S. Panunzio), e chi opponeva a tale tesi la contrarietà a costituzione di riforme che non costituissero, sempre e comunque e nel rispetto dei relativi limiti, modifiche permanenti all'iter costituzionale (A. Pace). Non prenderò partito in questa discussione e, d'altra parte, l'insuccesso di tali tentativi ha impedito di verificare quanto realmente profonde e incisive fossero le «ferite» che sarebbero state inferte al nostro sistema e (al di là del merito delle singole ipotesi) quali e quanti avrebbero potuto essere i vantaggi di riforme operate nei tempi rispondenti alle esigenze del momento. Una cosa è, però, certa. Per una sorta di contrappasso, proprio nel momento in cui si è scelto di adottare il procedimento ordinario, rinunciando a discusse scorciatoie, esso è stato oggetto di una immeritata mortificazione che, assai più di una qualsivoglia eccezione, ne ha svilito il rilievo, disorientando e confondendo l'opinione pubblica ed il Paese. Ciò che è emerso è stata non solo l'«inadeguatezza» dimostrata dai nostri parlamentari di mantenere alto il dibattito, ma, mi pare, anche – e soprattutto – la obiettiva inidoneità di un procedimento, quello previsto dai nostri Costituenti, a conseguire uguali risultati per modifiche sia parziali che più ampie del testo costituzionale. Difficile non avvertire, infatti, come il procedimento ordinario, se unito ad un ampio numero di norme da cambiare, renda troppo lungo il confronto politico, esponendolo inevitabilmente a pericolose contaminazioni con le questioni della politica ordinaria, che non possono non influenzarne l'andamento, alterandone inevitabilmente le logiche istituzionali. È un fatto che intorno a questa iniziativa – che meritava comunque di essere opportunamente valutata e discussa – si è creata

una tanto aggressiva quanto sterile opposizione, che molto ha contribuito alle incertezze e incongruenze che oggi vengono imputate alle singole disposizioni. Al posto di soggettive valutazioni, credo, dunque, che, se una lezione si può trarre dall'esperienza trascorsa, quanto al metodo delle riforme, essa sia quella che si sarebbe dovuto guardare con maggiore realismo a processi istituzionali di così ampia portata, affrontando con più coraggio e convinzione anche questioni, quali sono state quelle discusse intorno all'art. 138 Cost., che, proprio perché toccavano nel vivo i preziosi meccanismi di garanzia del nostro sistema democratico, meritavano una più pacata considerazione.

Non credo che, a breve termine, quale che sarà il destino di questo progetto, il problema di sì ampi interventi si riproponga. Tuttavia, l'intera vicenda mi sembra obblighi coloro che ne sono stati i protagonisti ad una assunzione di responsabilità che, a questo punto, mi parrebbe legittimo pretendere. **[Grisolia]**

La Costituzione italiana, a differenza di altre Costituzioni, specie quelle più recenti, non prevede procedimenti differenziati per la sua revisione, ma soltanto il procedimento dell'art. 138 Cost. che, peraltro, non si configura, se considerato in prospettiva comparata, come un procedimento particolarmente difficoltoso, né per quorum richiesto, né per complessità della procedura. In assenza di una modifica dell'art. 138 (che peraltro non potrebbe mai mettere in discussione il principio supremo della rigidità, ma potrebbe opportunamente introdurre una «rigidità variabile»), ritengo che i procedimenti in deroga siano sempre e comunque da evitare, in quanto rappresentano una elusione (quando non una violazione) di questa norma costituzionale. La proposta presentata all'inizio della XVII Legislatura non fa eccezione. Ben vengano le modifiche attraverso l'unica legittima via di revisione formale, cioè l'art. 138 Cost., come è accaduto nel caso in esame. **[Groppi]**

Rischieremmo di cadere in un grave errore di prospettiva, se pretendessimo di valutare tale vicenda in astratto, prescindendo dallo specifico contesto storico all'interno del quale è maturata. Il progetto di legge costituzionale che introduceva un procedimento «in deroga» era figlio della forte frammentazione politica emersa all'esito delle elezioni del 2013. E si spiegava all'interno del fragilissimo equilibrio compromissorio che aveva dato luce al Governo Letta. Indipendentemente dall'opinione che ciascuno di noi può nutrire sul ricorso a procedimenti «in deroga» per la revisione della Costituzione (e il mio, in sintesi, è radicalmente negativo), non si può non riconoscere che quella strada aveva un suo evidente obiettivo «dilatorio», politicamente comprensibile: far decantare le tensioni parlamentari, provare a costruire una, sia pur precaria, stabilizzazione del quadro politico e contemporaneamente mostrare a un'opinione pubblica sbandata e sconcertata che il «palazzo»,

appena sferzato dal duro discorso di insediamento di Giorgio Napolitano all'esito della sua drammatica seconda elezione, stava «facendo qualcosa» per la modernizzazione del Paese. «Qualcosa» nel senso di «qualunque cosa», fosse anche l'ennesima riproposizione, in versione riveduta e corretta, di uno dei più triti tra i vecchi arnesi delle prassi parlamentari novecentesche, il «compromesso dilatorio». Non si spiega altrimenti l'investimento di tempo e risorse nell'approvazione di un disegno di legge costituzionale (il cui iter era destinato a durare – ottimisticamente – per più di un anno) avente l'unico obiettivo di... produrre un ulteriore disegno di legge costituzionale. La realtà è che – non essendovi alcun accordo politico sul contenuto della riforma prossima-ventura, occorreva inventarsi una scusa per «comprare» il tempo necessario a raggiungerlo. Poi è piombato, sul Parlamento e sul Paese, il ciclone Renzi, e tutto è cambiato in pochi giorni. Il progetto «in deroga» è stato rapidamente abbandonato, quando era giunto ormai alla terza lettura, e tutto è ricominciato da capo. Così ricostruita la vicenda sul piano storico-oggettivo, è chiaro che il costituzionalista non può che stigmatizzare la spregiudicatezza di chi pensa di poter piegare il procedimento di revisione costituzionale alle specifiche esigenze contingenti del contesto politico momentaneo. Ciò non toglie che una lucida ricostruzione delle ragioni che lo hanno determinato sia sempre imprescindibile. **[Grosso]**

In linea di massima un iter che segue la previsione costituzionale vigente mi pare più lineare di varianti che avrebbero imposto ritocchi alle regole procedurali. E cambiare le regole del gioco mentre si sta per iniziare la partita è, in genere, sempre un po' sospetto, anche se formalmente legittimo. **[Guzzetta]**

In via preliminare, bisogna valutare se ci si trovi nell'ambito di un semplice (seppur incisivo) procedimento di revisione costituzionale (ovvero espressione del potere costituente costituito) oppure di un processo costituente in senso stretto. La risposta non è facile, perché tra i due ambiti si è prodotta nell'ultimo lustro un'ampia zona grigia di interconnessioni. Nel caso che interessa, dopo l'ibernazione sostanziale dell'ordinario circuito partitico-parlamentare nel novembre 2011 e la formazione del Governo Monti sulla base di influenze molteplici (esterne ed interne all'ambito nazionale), c'è da osservare che la stessa campagna per le primarie del PD 2012 si giocò sulla prospettiva della Legislatura costituente (si v. la carta di intenti per l'Italia bene comune presentata per le primarie del 2012). La non prevista patta elettorale del febbraio 2013 portò ad un rinnovato intervento degli organi di controllo interno (Presidente della Repubblica) ed esterno (giurisdizioni nazionali ed in particolare la Corte costituzionale) con i successivi tentativi di riforma Letta (Commissione saggi, Commissione esperti, attività parlamentare), risuscitando le impostazioni della rottura delle procedure *ex art.*

138 per rilegittimare il patto costituzionale (qui il riferimento d'obbligo è alle esperienze degli anni '90: l. cost. n. 1/1993; l. cost. n. 1/1997). Di fronte ai tentennamenti e alle indecisioni partitico-parlamentari la sentenza della Corte cost. sul c.d. *Porcellum* deve essere vista come il volano della fase attuale. Nel gennaio 2014, dopo la pubblicazione delle motivazioni della sentenza (già conosciuta nell'esito in dicembre) e di fronte alla alternativa di ritornare davanti al Corpo elettorale in un clima favorevole alle formazioni considerate antisistema, la decisione costituente sembrò appalesarsi nel cosiddetto patto del Nazareno (18 gennaio 2014) e la costituzione del Governo presieduto da Renzi (22 febbraio), il quale era assurto alla segreteria del PD l'8 dicembre 2013. In questa prospettiva, Renzi proprio nel febbraio 2014 dichiarò alla direzione del PD che quella con Letta non sarebbe stata una staffetta: «Staffetta è quando si va nella stessa direzione e alla stessa intensità, non quando si prova a cambiare ritmo». Renzi affermò che si era «di fronte a un bivio»: da un lato le elezioni, dall'altro una «Legislatura costituente». Il voto anticipato, spiegò Renzi, «ha un fascino», ma non «risolverebbe i problemi», anche perché non ci sarebbe una legge elettorale in grado di consegnare maggioranze stabili (v. *La Stampa*, 13 febbraio 2014).

I protagonisti del patto del Nazareno non sembravano il nuovo, ma tuttavia parevano certificare l'esistenza di un compromesso sul rinnovamento istituzionale, sulla cui efficienza si apersero, però, immediatamente dubbi per l'eterogeneità degli interessi dei componenti. La successiva rottura fra i contraenti dell'accordo, un classico nella storia dell'innovazione istituzionale repubblicana, non ha rilevato per il successo formale dell'azione innovatrice, perché la stessa è stata supportata in maniera trasformistica nell'aula del Senato sulla base della decomposizione progressiva del centro-destra. Che il patto citato avesse natura costituente l'ha confermato, di recente, «in maniera autorevole» Denis Verdini quando a *Porta a Porta* ha sostenuto che «quando è caduto il patto del Nazareno io ho scelto di continuare con il lavoro delle riforme», perché credo in questa «Legislatura costituente» (*Repubblica*, 29 febbraio 2016). Gli elementi che fanno propendere per la tesi della rottura rispetto alla continuità nell'ambito del processo di innovazione costituzionale sono – dunque – numerosi, ma è evidente che, in ogni caso, permane la mancanza quella «coscienza costituente» che Mortati oramai più di 70 anni fa evidenziava come non potesse «supplire neppure la più scaltrita capacità tecnica» (*La Costituente*, Roma, Darsena, 1945, ora in raccolta di *Scritti*, I, Milano, Giuffrè, 1972). Con questa risposta l'autore ha inteso affrontare il tema più generale della natura del procedimento in corso. [Lanchester]

L'iter in deroga era collegato alla maggioranza delle larghe intese e non avrebbe avuto senso proseguire nella sua approvazione una volta venuta meno la possibilità di approvare la relativa legge costituzionale senza la mag-

gioranza di due terzi. D'altra parte, la mancata convergenza di maggioranza e opposizione sulla riforma è dipesa da motivi politici, non dalla procedura seguita. [Lippolis]

Considero davvero un risultato a priori non prevedibile che il Parlamento della XVII Legislatura sia riuscito a portare a termine tutti i passaggi di una revisione costituzionale di questa portata. Soprattutto se si ha a mente in che modo questa Legislatura si era avviata: con una situazione inedita di stallo post-elettorale, che peraltro ha rappresentato uno dei principali motori del processo di riforma, visto che essa derivava proprio dal bicameralismo simmetrico unito ad un sistema elettorale di tipo maggioritario. Rispetto al percorso delineato all'inizio della Legislatura, registro una netta discontinuità sul piano procedurale e personale, ma una forte continuità sul piano contenutistico. Quanto alla *vexata quaestio* del ruolo del Governo nel processo di riforma, trovo che il panorama comparato (da ultimi, i casi delle riforme costituzionali approvate in Francia sotto la spinta del Governo Sarkozy e nel Regno Unito su iniziativa del Governo Blair) ci mostri come sia fisiologico che il Governo svolga un ruolo di protagonista dei processi di riforma costituzionale. Semmai, è in qualche modo atipica la tradizione italiana, che peraltro trova un suo nobilissimo fondamento nella decisione, presa in Assemblea costituente, di proseguire il lavoro avvalendosi, su un piano di sostanziale parità, di tutte le forze antifasciste, anche successivamente al maggio 1947, quando come è noto si rompe la maggioranza di Governo di derivazione ciellenistica. Da allora in poi, nella storia d'Italia, i due binari delle riforme costituzionali e dell'azione della maggioranza di Governo hanno proseguito l'uno indipendentemente dall'altro (con poche eccezioni, per lo più durante i Governi Berlusconi). Ma non escluderei che proprio questo ruolo prevalentemente passivo del Governo nei processi di riforma costituzionale sia da considerarsi come uno dei fattori che hanno contribuito a determinare i tanti fallimenti che questi medesimi processi hanno, fin qui, registrato. [Lupo]

Per valutare la riforma costituzionale occorre partire da un assunto preliminare di natura metodologica. La legittimità di una decisione politico-legislativa sta nella sua legalità: anche in questo caso l'insegnamento weberiano ci serve come ancora di salvezza per ritenere pienamente legittima, secondo le disposizioni della Costituzione, sia l'iniziativa del Governo, possibile per qualsiasi testo legislativo, revisione costituzionale compresa, sia la conferma in concreto dell'iter ex art. 138 Cost. La stessa conclusione si poteva raggiungere per un eventuale procedimento in deroga, se questo fosse stato *pre-stabilito*, rispettando i «principi» dell'art. 138 Cost. Seguo, in proposito, la nota teoria di Augusto Barbera, secondo la quale il «limite logico» di Alf Ross va proprio inteso *materialmente* come riferito ai «principi» che danno contenuto alla rigidità sottesa al

procedimento aggravato, non alle specifiche forme previste nella disposizione costituzionale. Diverso il discorso dal punto di vista materiale (il confine tra modifica e mutamento costituzionale): ma la questione dei limiti sostanziali alla revisione è molto teorica, e poco pacifica, pure tra i giuristi, da poter essere usata per «*de-legittimare*», addirittura *a priori*, una riforma costituzionale votata dal Parlamento nazionale. In ogni caso – come confermato da un appello di oltre 200 giuristi «per un voto informato e consapevole», e, a sorpresa, anche da un documento sottoscritto da 56 giuristi che pure indicano di votare «NO» al referendum costituzionale – questa riforma non rappresenta per la maggior parte dei costituzionalisti né un attentato alla democrazia, né una legge illegittima rispetto alla «costituzione» vigente (cfr., rispettivamente, www.federalismi.it e www.repubblica.it del 24 aprile 2016). [Morrone]

Nella Legislatura, inizialmente, la revisione è stata rappresentata come una necessità oggettiva, politicamente neutra (v. l'iniziativa del Presidente Napolitano di nominare la «Commissione dei saggi»). In seguito essa è diventata esplicitamente oggetto dell'indirizzo politico di maggioranza (v. l'attuale Governo condizionare al successo della riforma la propria sopravvivenza). Questo secondo aspetto si è peraltro configurato in un quadro nel quale, dati i risultati delle elezioni del 2013, la forza politica di maggioranza e quelle che insieme ad essa costituiscono espressione del tradizionale sistema dei partiti hanno rappresentato se stesse come le uniche in grado di governare, posta la assenza di alternative che sarebbe derivata dal carattere «antisistema» di un nuovo competitore politico (la cui presenza ha avuto l'effetto di compattare i partiti storici, v. risposta alla domanda n. 4). In questo quadro anche l'indirizzo politico di maggioranza si è configurato come una necessità imposta oggettivamente dal bene della nazione, che i governanti conducono verso esiti da essi considerati giusti, tra i quali la revisione costituzionale. I procedimenti, diversi, seguiti in vista di quest'ultima nella Legislatura sono stati dunque accomunati dalla rappresentazione che ha ad essi presieduto: i governanti sono neutri e buoni detentori del giudizio sul bene della nazione, *pars melior*, la politica, il Governo e la revisione costituzionale sono ambiti di scelte necessitate (e pertanto indiscutibili). In tutta la Legislatura l'istanza di revisione ha coinciso col ritorno degli schemi del governo rappresentativo di liberale memoria, a discapito dell'ideale isonomico dell'eguaglianza tra governanti e governati e dove il merito politico è stato continuamente celato dietro istanze oggettivanti (non ultima quella, naturalistica, della «modernizzazione» del sistema). [Niccolai]

Non ritengo particolarmente problematici né l'iniziativa governativa, né il ruolo propulsivo dell'esecutivo nei disegni di legge di revisione costituzionale: la Costituzione non li esclude e il secondo è un fenomeno fisiologico nei regimi parlamentari. Del resto anche la pratica costituzionale di altri Paesi europei

offre esempi di leggi costituzionali approvate su proposta del Governo (come la riforma costituzionale spagnola del 2011 e quella francese del 2008) ed il ruolo propulsivo – a tratti molto forte – del Governo in questa vicenda è stato reso necessario da una opposizione aprioristica, condotta con argomenti e metodi assai discutibili, che spesso hanno impedito una discussione più approfondita sul merito dei problemi. Certo, avrei preferito il percorso delineato nel d.d.l. cost. n. 813-Senato/n. 1359-Camera della XVII Legislatura, presentato in Parlamento dal Governo Letta, che prevedeva una deroga limitata all'art. 138 (come tale compatibile con la sottrazione a revisione costituzionale del nucleo essenziale di tale procedimento). Tale procedura avrebbe permesso di valorizzare il ruolo del Parlamento (grazie all'unificazione del lavoro istruttorio in un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali), avrebbe forse consentito di redigere progetti di legge più organici e avrebbe imposto di articolare la riforma della seconda parte della Costituzione in diversi progetti di legge, ciascuno con un contenuto omogeneo, sottoposto ad un autonomo quesito referendario. **[Olivetti]**

Sull'iter in deroga, già in precedenza utilizzato, la dottrina ha da tempo espresso una valutazione negativa, in particolare per le ipotesi in cui esso indebolisca la rigidità costituzionale, come avveniva nel testo presentato in questa Legislatura, che, peraltro, essendo poi stato abbandonato è stato solo una perdita di tempo. Successivamente il Governo ha presentato un proprio d.d.l. di revisione costituzionale per l'esame e l'approvazione del quale è stato seguito l'iter di cui all'art. 138 Cost., essendosi ritenuto (come in passato) che questo procedimento possa essere utilizzato anche per revisioni complessive, cosa che parte della dottrina contesta, pur in assenza di una esplicita previsione in tal senso. Certamente, la presentazione di un'ampia proposta di revisione (che modifica ben 47 articoli della Carta e tre leggi costituzionali e introduce altre disposizioni costituzionali) da parte del Governo finisce per caratterizzarla come «di parte», a differenza di quanto era avvenuto alla Costituente quando si realizzò l'incontro tra le principali posizioni politiche presenti giungendo all'approvazione con una maggioranza vicina al 90%.

L'iter parlamentare si è svolto tra molte tensioni e interpretazioni regolamentari talvolta incerte e spesso discutibili, quasi sempre volte a una riduzione dei tempi di discussione (con il contingentamento, un ampio uso del «canguro» per saltare molti emendamenti, e il ricorso alla «seduta fiume», priva di precedenti nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale) e a evitare rischi per il raggiungimento della maggioranza (procedendo a una interpretazione molto restrittiva e non priva di incongruenze del voto segreto e perfino a sostituzioni in Commissione dei parlamentari meno «fidati», non considerando che il divieto di mandato imperativo vale per tutta l'attività del parlamentare, anche in Commissione). In effetti, l'approvazione di molte norme è avvenuta con numeri davvero bassi (ad es., l'art. 2, sulla nuova

composizione del Senato, non ha raggiunto in nessuna delle due Camere la maggioranza assoluta, i deputati favorevoli risultando solo 263), e la stessa approvazione finale dimostra che la revisione in parola porterebbe a una «Costituzione di maggioranza», priva di quella stabilità che discenderebbe da un'ampia condivisione della stessa, non chiudendo così, in ogni caso, la «questione istituzionale» che si trascina da anni, con l'effetto, più volte sottolineato, di indebolire la Carta. **[Pertici]**

Apprezzo la rinuncia ad una procedura in deroga al 138: la deroga di per sé introduce una contaminazione squisitamente politica entro un procedimento, come quello della revisione costituzionale, che è disegnato, al contrario, proprio per separare la politica dalla sua cornice di stabilità istituzionale; ed anche qualora intendesse rafforzarne l'ispirazione garantistica, finirebbe invece per indebolirla, contaminando di contingenza ciò che deve essere stabile. Tuttavia, il medesimo rischio di confusione tra i piani, politico e costituzionale, che debbono restare distinti si avverte nel protagonismo del Governo nel corso del procedimento di revisione, che finisce per comprimere nella dialettica maggioranza-minoranza le scelte sulla struttura costituzionale. Non voglio ignorare che proprio su taluni dei contenuti dell'attuale riforma – primo tra tutti il superamento bicameralismo perfetto – il confronto si trascinava da decenni in modo inconcludente e che, per quanto l'esigenza della riforma sembrasse riconosciuta unanimemente, i progetti di riforma si fossero sin qui infranti ogni volta nel gioco dei veti incrociati e delle micro-convenienze: l'obiettivo del superamento delle indubbie resistenze ed entropie del sistema richiede una certa quantità di «decisionismo» politico, che difficilmente può prescindere dal diretto coinvolgimento del Governo; ma se ciò giustifica un ruolo attivo del Governo nella fase di iniziativa, non basta, a mio avviso, a superare le obiezioni al protagonismo governativo nel corso del processo parlamentare. **[Pezzini]**

Ritengo senz'altro preferibile la procedura seguita, in applicazione dell'art. 138 Cost., rispetto alla proposta derogatoria presentata dal Governo Letta, quest'ultima sostanzialmente in linea con le procedure introdotte con le leggi costituzionali del 1993 e del 1997. Nondimeno, le vicende parlamentari relative all'approvazione della presente riforma hanno messo in evidenza le grandi difficoltà di tenere separato il dibattito e il lavoro sulle riforme costituzionali dall'azione politica contingente, con conseguenze assai pesanti sulla qualità complessiva del testo di riforma. Ciò induce a domandarsi se tali difficoltà siano interamente imputabili all'incapacità della classe politica parlamentare di tenere distinti i piani, o se invece la procedura dell'art. 138 Cost. mal si presti a revisioni costituzionali così ampie e riguardanti molteplici punti del testo costituzionale. **[Rossi]**

L'applicazione del procedimento previsto dall'art. 138 Cost. – e dunque il mancato ricorso a procedure derogatorie appositamente disposte con legge di rango costituzionale – per l'approvazione di una legge di revisione costituzionale che tocchi una pluralità di argomenti e che, come nel caso in esame, si presenti come una legge di revisione «di sistema» del nostro ordinamento costituzionale, è stata una scelta conforme al dettato e allo spirito della Costituzione. La nostra Carta fondamentale, a differenza di altre costituzioni, prevede una sola modalità di approvazione delle leggi di revisione della Costituzione, e non distingue, ad esempio, tra revisione totale e revisione parziale. Il costituente ha posto un consistente apparato di garanzie di ordine procedurale e contenutistico (stabilite negli artt. 138 e 139), che non impediscono tuttavia al legislatore costituzionale di modulare a sua discrezione l'ampiezza ovvero l'articolazione dell'oggetto della disciplina innovativamente posta, collegandola cioè ad un solo profilo oppure ad una pluralità di argomenti, istituti o partizioni di rilievo costituzionale. Né può sostenersi che la funzione referendaria spettante al popolo qualora la consultazione sia richiesta nel rispetto delle condizioni e dei termini previsti dalla Costituzione, sia in qualche modo lesa o comunque arbitrariamente limitata dalla presenza di un quesito che riguardi «la legge sottoposta a referendum» (come dice l'art. 138, comma 2, Cost.) allorché la revisione costituzionale coinvolga al contempo una pluralità di disposizioni afferenti a diversi oggetti, temi o argomenti disciplinati dalla Costituzione. I cittadini, infatti, sono chiamati a votare sulla legge di revisione costituzionale a prescindere dalla specifica connotazione contenutistica di quest'ultima, cioè senza che il voto possa diversamente articolarsi a seconda del fatto che la legge costituzionale sia più o meno semplice o complessa. Essi – riuniti in un unico collegio votante, il corpo referendario – devono con un solo «voto» confermare o respingere in via definitiva la volontà già espressa (ed anzi ribadita con due apposite votazioni finali) dalle due Assemblee parlamentari. Ed è anche e soprattutto per questo motivo che nell'art. 138 Cost. – a differenza dell'art. 75 Cost. – non è richiesto il quorum partecipativo, giacché il referendum costituzionale, una volta correttamente richiesto, deve concludersi con un esito giuridicamente valido, in modo che se ne tragga cioè un esito capace di imporsi in via definitiva rispetto al procedimento di revisione in corso e non ancora concluso.

La Costituzione, in altri termini, non vuole che il giudizio dei votanti verta sulle singole disposizioni che sono innovativamente poste dalla legge di revisione, ma sul fatto che la Costituzione rimanga inalterata o, al contrario, sia conclusivamente modificata nel senso complessivamente determinato dalla legge di revisione già approvata dalle Camere.

In via teorica, può aggiungersi che spetterebbe al Capo dello Stato, in sede di promulgazione, attivarsi qualora la legge di revisione comportasse esiti che, anche per la disomogeneità del contenuto delle disposizioni innovativamente poste, fossero valutabili come del tutto incompatibili con il corretto funzio-

namento o la stessa sopravvivenza dell'assetto costituzionale. Ma questa non appare certo un'ipotesi applicabile al caso in questione. [**Salerno**]

Sono del parere che deroghe al procedimento di revisione di cui all'art. 138 siano legittime quando rafforzano la rigidità costituzionale, non quando la attenuano. L'iter previsto nel d.d.l. 813 era, sotto questo profilo, illegittimo, perché riduceva da tre a un mese l'intervallo fra prima e seconda lettura da parte di ciascuna Camera e fissava tempi certi per l'esame in sede referente dei d.d.l. di revisione. Destava inoltre perplessità – per ragioni che illustro in risposta al quesito n. 10 – la previsione di referendum distinti su ciascuna delle diverse leggi costituzionali di cui si sarebbe dovuta comporre la riforma. Il fatto che sia poi stata seguita la procedura di revisione ordinaria costituisce un passo in avanti. Nondimeno l'iter parlamentare è stato punteggiato da forzature che non si addicono al procedimento in cui la sovranità del popolo in Parlamento trova la sua più alta espressione. Mi limito a indicarne alcune: il contingentamento dei tempi di discussione, la sostituzione coatta dei membri di maggioranza delle Commissioni affari costituzionali che avevano formulato proposte modificative del testo, in dissenso con il Governo e con l'orientamento maggioritario dei gruppi di appartenenza; la blindatura del testo da parte del Governo, che ha posto sullo stesso una sorta di informale «questione di fiducia», impedendo anche correttivi marginali, e da tutti avvertiti come ragionevoli (ad es. lo spostamento alla Camera dei 5 parlamentari di nomina presidenziali); l'applicazione del sistema del c.d. canguro secondo modalità inedite per un d.d.l. costituzionale (al Senato circa 1.400 emendamenti preclusi con una sola votazione); il mutamento nel corso dei lavori della decisione presidenziale circa l'ammissibilità del voto segreto (prima concessa, poi revocata appena prima di porre in votazione gli emendamenti); la discussione in Assemblea senza che la Commissione avesse concluso i propri lavori e pertanto senza relatore, con l'effetto che sugli emendamenti a un testo di stretta competenza parlamentare i pareri potevano essere espressi soltanto dal Governo; la fissazione di termini inderogabili – e molto stringenti – per la conclusione dell'esame in tutte le letture parlamentari. [**Scaccia**]

La disciplina costituzionale del procedimento di revisione persegue il temperamento tra rigidità e non immutabilità della Costituzione. L'obiettivo è dichiarato da Tomaso Perassi nel corso del dibattito in Assemblea costituente (seduta pomeridiana di mercoledì 3 dicembre 1947), e a esso è piegata la tecnica legislativa prescelta: una sequenza di approvazione «rallentata» e «raffreddata», che si può concludere con l'assenso di una maggioranza ampia ovvero con l'eventuale apertura di una fase referendaria. Se ne può inferire che la «garanzia per le minoranze» rappresentate in Parlamento non è l'effetto perseguito diretto del meccanismo apprestato dall'art. 138 Cost.; ne è semmai l'implicazione.

Una volta scelta questa via, occorreva tuttavia evitare che l'effetto «implicato» di garanzia per la posizione delle minoranze travalicasse in eccesso di ruolo, in potere di veto: di qui la possibilità di deliberare con una maggioranza tendenzialmente assai più ampia di quella schierata al sostegno del Governo, in mancanza della quale si apre la prospettiva della consultazione referendaria. Ma da ciò la necessità di un ulteriore punto di equilibrio: tra deliberazione parlamentare della revisione e deliberazione popolare diretta. Punto di equilibrio che risulterebbe alterato sia nel caso fosse data prevalenza assoluta alla deliberazione nella sede della rappresentanza, sia nel caso vi fosse prevalenza della fase referendaria, come potrebbe verificarsi se la consultazione popolare assumesse carattere spiccatamente plebiscitario, e la revisione finisse col consistere, in via dominante, in una deliberazione popolare diretta. In tale punto di equilibrio consiste il «nucleo duro» dell'art. 138 Cost.: di esso non è consentita l'alterazione né in sede di revisione a regime di tale norma, né in sede di derogarottura. E il raffronto a tale modello dei procedimenti di revisione in concreto praticati consente di sottoporne a verifica la legittimità.

In ragione di questa premessa non può dirsi che sia illegittima in sé l'iniziativa legislativa del Governo (della quale v'è peraltro precedente nella revisione della Parte II della Costituzione preclusa dall'esito negativo del referendum nel 2006). Semmai questa scelta può essere prodromo di un orientamento a saldare in via diretta l'iniziativa legislativa del Governo con la deliberazione popolare diretta, deprimendo le fasi della deliberazione parlamentare, come avviene quando non viene ricercato il consenso ampio in Parlamento (ritenuto anzi un segno deteriore di attenuazione della forza innovativa della revisione), ma si punta a priori sulla maggioranza ristretta e si forza il senso plebiscitario della consultazione: in tal caso, però, illegittima non è l'iniziativa; discosti dal modello costituzionale possono essere invece gli sviluppi del processo che essa innesca. Tali considerazioni valgono anche per valutare l'iter in deroga prospettato nel primo anno della Legislatura: pure in tale ipotesi, la semplificazione del procedimento parlamentare, «compensata» dalla possibilità di far luogo al referendum anche in caso di approvazione a maggioranza dei due terzi in seconda lettura, era potenzialmente idonea a provocare l'alterazione dell'equilibrio tra deliberazione parlamentare e deliberazione popolare diretta, e dunque lo scostamento dal modello costituzionale. **[Staiano]**

In linea di principio, è da valutare positivamente l'abbandono di procedure in deroga all'art. 138 Cost., per i dubbi di fondo che esse pongono. Tuttavia, la procedura di approvazione della legge di revisione costituzionale «Renzi-Boschi» ha evidenziato almeno due aspetti criticabili: il primo attiene al fatto che, nella prima deliberazione al Senato è stata applicata in modo rigido la limitazione dell'attività emendativa dopo che la proposta era stata modificata dalla Camera. La presentazione di milioni di emendamenti ha

probabilmente contribuito a questo esito: tuttavia, questa decisione sembra sottovalutare le peculiarità del procedimento di revisione costituzionale che dovrebbe assicurare una particolare ponderazione delle scelte, allo scopo di evitare incoerenze e disarmonie in un testo destinato per sua natura, a porsi al vertice della produzione normativa.

In secondo luogo, in applicazione dei regolamenti parlamentari, la seconda deliberazione è consistita in un'unica votazione sul complesso della proposta, non essendo possibile la presentazione di emendamenti, ordini del giorno ovvero pregiudiziali o sospensive (art. 99, reg. Camera; art. 123, reg. Senato). Tali limitazioni appaiono di dubbia legittimità costituzionale, sia perché di fatto attenuano l'aggravamento procedurale presupposto dall'art. 138 Cost. sia perché ridimensionano la *ratio* stessa del termine di tre mesi tra la prima e la seconda deliberazione di ciascuna Camera, che dovrebbe consentire un'adeguata ponderazione, anche prodromica a modifiche del testo (anziché alla sola approvazione o reiezione dell'intero testo). Sarebbe quindi auspicabile una revisione dei regolamenti parlamentari sul punto (per tutti, Manzella; Rivosocchi). **[Tarli Barbieri]**

La valutazione mi pare debba partire da una constatazione: i tentativi di «grande riforma» dell'ordinamento della Repubblica perseguiti utilizzando procedimenti «speciali», parzialmente derogatori rispetto a quello previsto dall'art. 138 Cost., non hanno mai completato l'iter parlamentare. Al contrario, nell'ultimo ventennio il Parlamento ha approvato tre importanti progetti di legge costituzionale di iniziativa governativa (nel 2001, nel 2005 e nel 2015), sottoposti successivamente a referendum confermativo. La stessa riforma dell'art. 81 Cost. ha alla base un d.d.l. governativo. Ciò sembra dimostrare due costanti: da un lato, la percorribilità della via maestra prevista nella Costituzione e dunque il venir meno del «mito» secondo cui solo disapplicando l'art. 138 Cost. si possa giungere a una riforma sistematica della seconda parte della Carta; dall'altro che, in una democrazia tendenzialmente maggioritaria, l'assunzione da parte del Governo di un ruolo centrale, almeno nella fase iniziale di un processo riformatore di ampia portata, appare indispensabile per il completamento dell'iter parlamentare. **[Vigevani]**

SECONDA DOMANDA

Più specificamente qual è il suo giudizio sulla legittimazione del Parlamento della XVII legislatura a varare riforme di rango costituzionale dopo la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale?

La questione degli effetti prodotti dalla sentenza n. 1/2014 non può essere risolta in poche battute. Inoltre, sul problema particolare della capacità dell'at-

tuale Parlamento di varare riforme di rango costituzionale molto è stato detto da parte della dottrina che ha cercato di interpretare il non limpido passaggio conclusivo della sentenza richiamata (la non incidenza della decisione della Corte sugli «atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali» che si è voluta fondare sul principio di continuità dello Stato non appare in sé risolutivo, né univoco). Vorrei allora qui limitarmi a sollevare una questione su cui non mi sembra si presti la necessaria attenzione. Oltre alla legalità della riforma è in gioco anche la sua legittimità. Non so se il termine «legittimazione» utilizzato nella domanda che ci viene formulata voglia comprendere entrambe le ipotesi (legalità e legittimità dell'azione del Parlamento, d'altronde l'ambiguità del lessico è già in Costituzione che utilizza il termine «legittimità» costituzionale non in modo univoco), penso però che sia necessario distinguere. Infatti, a fronte di una controversa legalità costituzionale si pone un'ancor più incerta questione di legittimità della riforma, che formulerei in questi sintetici termini: può un Parlamento delegittimato modificare nel profondo l'organizzazione dello Stato? E che vi sia un processo di progressiva delegittimazione dell'istituzione parlamentare – ahimè – non può esservi dubbio. In fondo la sentenza n. 1/2014 ne rappresenta solo una particolare epitome. Il richiamo alla perduta rappresentatività dell'assemblea parlamentare a favore della governabilità, obiettivo pur in sé legittimo (*recte*: legale) appare significativo; così come eloquente appare l'evocazione del principio democratico che si ritiene essere stato contraddetto assieme alla violazione della libertà di voto, che però non possono invalidare la consultazione, prevalendo la (legale) proclamazione degli eletti che si pone come fatto conclusivo. Ma poi è noto e difficilmente controvertibile che – ben oltre la decisione della Corte – la crisi di legittimità dell'organo della rappresentanza ha oggi raggiunto un limite di guardia. In realtà non solo le Camere, ma l'intero sistema di democrazia rappresentativa appare subire un lento e progressivo deterioramento. Se questa – qui soltanto evocata – è la situazione storica reale in cui opera il Parlamento c'è da chiedersi quale possa essere il futuro di una riforma della costituzione approvata da un organo tanto debole e così poco legittimato. [Azzariti]

Mi sembra un problema ipervalutato che produce argomentazioni dietro alle quali scorgo grandi rischi. Se il Parlamento «delegittimato» non avesse potuto riformare il sistema elettorale e le disposizioni costituzionali sul Senato chi lo avrebbe potuto fare? Un Parlamento rieletto sulla base del *Porcellum* emendato dalla Corte costituzionale? Sarebbe questo il canale «legittimante» del corpo politico rappresentativo? Ricordiamo che il *Porcellum* ha «legittimato» i Governi che si sono succeduti dal 2006 e le leggi (anche costituzionali, vedi per es. la riforma dell'art. 81) approvate da quella data. La Corte costituzionale, che per giungere alla sentenza n. 1/2014 ha – a mio avviso – compiuto uno strappo preoccupante alle regole su cui si basa il

giudizio di legittimità in via incidentale, ha però già risposto agli interrogativi sulla perdurante legittimazione del Parlamento nell'unico modo tollerabile in un sistema costituzionale come il nostro. **[Bin]**

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 1/2014, ha affermato che è «fuori di ogni ragionevole dubbio [...] che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali». Non mi sembra che da tale affermazione sia possibile distinguere tra funzione legislativa ordinaria, ammessa, e funzione legislativa costituzionale, impedita. Credo che – sul piano giuridico-costituzionale – questo Parlamento sia pienamente legittimato ad approvare un disegno di legge di revisione costituzionale. Altro è dubitare dell'opportunità che sia stato un Parlamento così eletto ad approvare una riforma di così ampia portata. **[Biondi]**

La sentenza n. 1/2014 ha esplicitamente previsto la sua applicazione pro futuro, facendo salva la applicazione della legge elettorale per i periodi precedenti. Anche qui non si capisce quale sia la logica giuridica di una indiscriminata espansione degli effetti caducatori della sentenza, al di là di ciò che ha detto il Giudice delle leggi: espansione che giungerebbe a mettere in discussione tutta la attività di questo come del precedente Parlamento. Si aggiunga, poi, sotto un profilo fattuale, che le leggi elettorali colpite dalla Corte per un incongruo effetto maggioritario non erano comunque riuscite a costruire una maggioranza unica nelle due Camere, di modo che l'approvazione della riforma ha dovuto inevitabilmente avere l'appoggio di settori che non erano stati eletti all'interno della maggioranza uscita dalle elezioni del 2013. E soprattutto non si dimentichi la situazione di crisi e di stallo in cui le istituzioni repubblicane si erano trovate dopo le elezioni del 2013, da cui non era uscita né una maggioranza per la formazione del Governo, né una maggioranza per l'elezione del Presidente della Repubblica, situazione che condusse ad una lunghissima *prorogatio* del Governo Monti e a una drammatica e inusuale rielezione di Giorgio Napolitano come Presidente della Repubblica. **[Caravita]**

Distinguerai il piano della legittimazione da quello dell'opportunità costituzionale. Se si trattasse di un problema di legittimazione, non solo le riforme costituzionali, ma ogni attività parlamentare sarebbe viziata (ma allora, si sarebbe dovuto chiedere al Capo dello Stato di sciogliere le Camere). Sul piano dell'opportunità, sarebbe stato auspicabile un «self-restraint» da parte delle Camere: esattamente il contrario di quanto avvenuto. **[Caretta]**

Trovo l'argomento della legittimazione particolarmente inconsistente, al di là del fatto che si utilizzi il richiamo alla sentenza n. 1/2014 che lo confuta

esplicitamente. Se mi si consente un' analogia un po' semplicistica, la legittimazione è un po' come essere incinti: o lo si è o non lo si è. Sarebbe curiosa una teoria per la quale un Parlamento sarebbe legittimo per alcune sue funzioni e illegittimo per altre. Mi sembra piuttosto vero il contrario, che cioè avendo iniziato una Legislatura in cui le maggioranze diverse tra Camera e Senato ci avevano fatto precipitare in una crisi istituzionale (non si riusciva a costituire il Governo e neanche a eleggere un Presidente paralizzando anche il possibile scioglimento anticipato), sarebbe stato forse da considerare delegittimato un Parlamento che non avesse trovato una via per non riproporre per il futuro quel tipo di crisi, limitandosi all'attività ordinaria. [Ceccanti]

Quella della legittimazione del Parlamento della Legislatura in corso a seguito della sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale è questione tra le più delicate e tocca davvero alcuni dei nodi cruciali (e addirittura «ultimi») del diritto costituzionale e del funzionamento degli ordinamenti giuridici in genere. Anche in questo caso, però, occorre distinguere bene i diversi piani di un ragionamento che deve necessariamente essere articolato.

La Corte costituzionale, nell'ultimo paragrafo della motivazione in diritto della sentenza in questione, si è preoccupata espressamente di fugare ogni dubbio circa gli effetti che la dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale delle due leggi elettorali con le quali i componenti delle due Camere dell'attuale Parlamento sono stati eletti nel febbraio 2013. I *dicta* che la Corte ha consegnato agli interpreti – ai quali qui evidentemente si può solo fare rinvio – hanno un tenore particolarmente perentorio e militano univocamente nel senso di affermare la pienezza della legittimazione giuridica e dei poteri spettanti alle Camere nell'attuale composizione, nonostante la declaratoria d'illegittimità costituzionale, dal momento che quest'ultima «produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale».

Sul punto, come è altrettanto noto, la dottrina si è espressa in termini pressoché unanimi – seppure con varietà di ricostruzioni e di soluzioni – nel senso della palese erroneità in diritto della tesi e degli argomenti sostenuti dalla Corte, soprattutto con riferimento agli atti parlamentari adottati dopo il deposito della sentenza. Personalmente non ho motivo di addivenire a conclusioni diverse, rimanendo fermamente convinto che da quella dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi elettorali non potesse in alcun modo discendere – in termini di correttezza tecnico-giuridica – la perdurante legittimazione e la pienezza dei poteri del Parlamento nell'attuale composizione, siccome scaturita da elezioni invalide (almeno *in parte qua*) senza che le Camere avessero provveduto a completare e definire i procedimenti di verifica dei poteri ai sensi dell'art. 66 Cost.

Le posizioni della «comunità dei chierici», tuttavia, ancorché straordinariamente convergenti nella sostanza, non sono sufficienti a «bollare» la

riforma costituzionale in esame come irrimediabilmente viziata *ab origine* perché approvata da un Parlamento in carenza assoluta di potere. Il fatto decisivo su cui occorre concentrare l'attenzione, allo stato attuale, è che tutte le istituzioni repubblicane, a partire dal Presidente della Repubblica che ha il potere di sciogliere le Camere e indire le nuove elezioni, fino all'ultimo giudice più periferico (a quanto consta), hanno fin qui mostrato di condividere pienamente la tesi della Corte, continuando senza eccezioni a «riconoscere» a questo Parlamento la legittimazione a compiere tutti gli atti e ad esercitare tutti i poteri che la Costituzione gli attribuisce, senza dubitare in alcun modo della possibile invalidità originaria delle leggi o di tutte le altre deliberazioni (comprese le mozioni di fiducia al Governo Renzi) fino ad oggi approvate. La questione, ovviamente, rimane aperta (almeno in teoria), ben potendo i giudici o le altre istituzioni della Repubblica modificare i loro comportamenti e «sposare» sul punto le tesi sostenute dalla dottrina costituzionalistica a commento della sentenza n. 1/2014. Se, però, così non dovesse accadere e dovesse consolidarsi nel tempo la «pratica sociale» sviluppatasi fino ad oggi sul piano istituzionale nel senso della piena legittimazione di questo Parlamento, non si potrà che prenderne atto e accettare definitivamente tale approdo come effettiva concretizzazione del diritto costituzionale nella nostra esperienza. **[Cecchetti]**

Sulla legittimazione di questo Parlamento a varare riforme di rango costituzionale credo che ormai, al di là di ogni possibile argomentazione, abbiano deciso i fatti. **[Ciarlo]**

Dal punto di vista giuridico, il Parlamento è pienamente legittimato in forza del principio di continuità degli organi costituzionali, non a caso richiamato dalla Corte costituzionale in riferimento agli atti – nessuno escluso – «che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali» (n. 1/2014, 7° cons. dir.). Dal punto di vista politico, le perplessità che si possono nutrire sono superate dal ricorso al referendum (v. domanda 10). **[Curreri]**

Credo che occorra, una volta per tutte, sgombrare il campo da equivoci e strumentalizzazioni. La sentenza 1/2014 della Corte costituzionale è stata fin troppo usata come una sorta di bastone di minaccia nei confronti del Parlamento e del suo diritto costituzionale ad approvare una nuova legge elettorale. Invocare una presunta mancanza di legittimazione del Parlamento a fare la riforma costituzionale, perché viziato nella elezione di alcuni dei suoi componenti (quelli espressione del c.d. premio di maggioranza), mi sembra eccessiva. Che, peraltro, porterebbe altresì a demolire tutta la produzione legislativa di questa XVII Legislatura. Sono convinto, infine, che quella sentenza

sia un *unicum*: per il modo con cui si è acceduto alla Corte e per i motivi che hanno indotto la Corte stessa a dichiarare una parziale illegittimità costituzionale. Anche costituzionalizzare, come è stato fatto, il ricorso parlamentare preventivo alla Corte solo e soltanto sulla legge elettorale, mi sembra criticabile per vari motivi. Uno dei quali è quello che si valorizza oltremodo la legge elettorale e la si eleva a una legge rafforzata, per così dire, in quanto l'unica a essere soggetta a scrutinio di costituzionalità prima ancora della sua entrata in vigore. [Frosini]

Una volta che la Corte costituzionale ha affermato, nella parte finale della sentenza n. 1/2014, in nome del principio fondamentale della continuità dello Stato, che: «È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio – è appena il caso di ribadirlo – che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali» (considerato in diritto, par. 7), non mi pare che ci sia niente da aggiungere al riguardo. Come è noto, le leggi costituzionali, comprese quelle di revisione, sono atti deliberati dalle Camere, nell'esercizio di un potere costituito, al pari delle leggi ordinarie, per cui non sussiste alcun problema di legittimazione dell'attuale Parlamento. Se mai si evidenzia la questione del necessario sindacato preventivo sulla legittimità costituzionale delle leggi elettorali, opportunamente introdotto dalla legge di revisione. [Groppi]

Si tratta di un falso problema. È chiaro che, sul piano formale, la pluriscolare teoria della continuità degli organi legittima pienamente l'attività del Parlamento in carica (quanti sono, nella storia, i Parlamenti «delegittimati» costretti ad assumersi la responsabilità di decisioni ben più «fondamentali» di questa, magari decisioni «supreme» – che sono quelle schmittianamente più costituzionali di tutte – in vista, appunto, della suprema *salus rei publicae*?). È altrettanto chiaro che, se questo Parlamento fosse stato in grado di varare una revisione costituzionale dai contenuti largamente condivisi (anche da coloro che oggi la contestano nel merito), nessuno avrebbe sollevato tale obiezione. Di per sé, quindi, l'argomento non regge, in quanto agita strumentalmente una pretesa carenza di legittimazione «istituzionale» (ossia solleva una questione di metodo pacificamente priva di fondamento), per rivolgere, nella sostanza, una critica di merito. Il che, ovviamente, nulla toglie alla piena legittimità e fondatezza delle singole critiche di merito. [Grosso]

Il problema della legittimazione è stato risolto dalla sentenza n. 1/2014. Chi scrive ha formulato delle considerazioni critiche verso la decisione sul questo specifico punto (sia consentito rinviare, per ragioni di economicità, a G. Guzzetta, *La sent. 1/2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in www.forumcostituzionale.it). Ciò detto, si deve prendere atto del giudizio della

Corte e della circostanza che né le forze politiche, né l'opinione pubblica ha manifestato un dissenso così radicale rispetto alla soluzione giurisprudenziale da confutare l'idea che – se anche vi potessero essere dubbi di legittimità – essi sono ormai superati dalla circostanza che l'effettività ha prevalso su tali dubbi. Comunque sia ciò che certamente non può, a mio parere, sostenersi sul piano strettamente giuridico è che l'asserito dubbio di legittimità operi esclusivamente per talune funzioni del Parlamento, come la revisione costituzionale e non per altre, come l'attività legislativa ordinaria o gli altri compiti elettivi (del Presidente della Repubblica o dei giudici costituzionali) o di controllo. Per cui o tutto ciò che è accaduto sinora deve ritenersi illegittimo e viziato o anche al revisione costituzionale va ritenuta perfettamente legittima sotto questo profilo. Altro discorso è ovviamente quello dell'opportunità politica, sul presupposto di una delegittimazione (politica) del Parlamento. Ma si tratta di una considerazione che fuoriesce dal perimetro delle considerazioni giuridiche e che, ancora una volta, dovrebbe applicarsi ad ogni genere di atto compiuto dal Parlamento e non, selettivamente, solo a qualcuno di essi. **[Guzzetta]**

La sentenza n. 1/2014 dice testualmente: «È pertanto fuori di ogni ragionevole dubbio... che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione... con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali». Non si distingue tra leggi ordinarie e costituzionali. Il Parlamento è quindi legittimato a varare riforme costituzionali. Per sostenere il contrario, si deve dimostrare l'erroneità della stessa sentenza. Altra cosa è dire che sotto un profilo politico sarebbe stato più opportuno rinnovare le Camere elette con leggi incostituzionali prima di procedere alla revisione della Costituzione. **[Lippolis]**

Sul piano giuridico-costituzionale, il dubbio della legittimazione delle Camere attuali ad approvare riforme costituzionali mi pare assolutamente infondato. È stata la stessa Corte costituzionale, nella parte finale della sentenza n. 1/2014 ad affermare in modo esplicito l'esatto contrario, in nome del principio di continuità degli organi costituzionali e dell'esigenza di adottare una nuova legge elettorale. Non credo sia corretto che si legga tale sentenza solo nella prima parte, sostenendo che essa avrebbe delegittimato le Camere attuali, e non nella seconda, che espressamente nega un effetto siffatto. Anzi, se si considera che, a ben vedere, il disegno di legge costituzionale è, sul piano politico-istituzionale, il necessario complemento della nuova legge elettorale – non potendosi certo immaginare un turno di ballottaggio per due rami del Parlamento, visto che essi rischierebbero di originare esiti diametralmente opposti – mi spingerei persino a dire che non solo la legge elettorale, ma anche una riforma costituzionale volta a rendere asimmetrico il bicameralismo

italiano siano in qualche modo entrambi interventi «costituzionalmente necessari» per dare un seguito adeguato alla sentenza n. 1/2014. **[Lupo]**

D'accordo con Hans Kelsen, la validità di una norma giuridica sta, in ultima analisi, nella sua *effettività*, intesa come *accettazione sociale diffusa*. A parte qualche sparuta voce, la quasi totalità degli italiani e degli intellettuali, dopo la dichiarazione d'illegittimità del c.d. «*Porcellum*», ha escluso che sia venuta meno – ovvero non ha contestato – la legittimità della composizione degli organi costituzionali formati, direttamente o indirettamente, sulla base di quelle stesse regole elettorali. Pure la Corte costituzionale ha distinto tra costituzionalità della legge elettorale e legittimità delle istituzioni politiche: la decisione sulla prima non ha inficiato la seconda, per il principio *supremo* di continuità dello Stato. La tesi opposta poggia su un assurdo: che dal 2005 la Repubblica ha vissuto in uno stato di «sospensione» costituzionale, ovvero in una sorta di continuità di fatto senza alcuna legittimità o legalità. **[Morrone]**

Dopo la sentenza la correttezza costituzionale imponeva lo scioglimento delle Camere e il ricorso a nuove elezioni, e, comunque, una estrema moderazione specialmente da parte della forza politica avvantaggiata da un premio di maggioranza illegittimo. Pertanto, considero un abuso che in queste condizioni si sia proceduto alla revisione costituzionale. Giudico tuttavia con grande perplessità la sentenza, che ha concorso a delineare il quadro descritto al punto precedente. Essa ha fornito l'indiretta legittimazione del non poter andare a votare se non con un nuovo sistema elettorale, maggioritario, ha esaltato la «governabilità», e ha coinciso con una complessiva modificazione del ruolo del giudice costituzionale, chiamato a convalidare scelte politiche, con conseguente alterazione di queste ultime, configurate come necessarie e buone in quanto – asseritamente – legittime (continuamente nell'elaborazione dell'*Italicum* si è detto «rispetta i paletti» della Corte, eppure, a tacer d'altro, il fatto che una legge sia «legittima» non la rende anche opportuna o l'unica possibile). **[Niccolai]**

Non condivido le obiezioni alla legittimazione del Parlamento della XVII Legislatura né in generale, né per l'adozione di leggi di revisione costituzionale. A prescindere dalle critiche che mi sento di formulare alla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale – che costituisce (sia dal punto di vista processuale che dal punto di vista dei parametri utilizzati) una manifestazione abnorme di *judicial activism* (vale a dire di creatività giurisprudenziale non fondata su parametri chiari e su precedenti certi), fra l'altro su una materia sommamente politica come la legge elettorale – mi pare che la stessa Corte abbia riconosciuto la piena legittimazione del Parlamento a svolgere le sue funzioni, fra le quali rientra il potere di revisione costituzionale, nelle forme e nei limiti dell'art. 138. Quest'ultimo, comunque, consente una verifica della

corrispondenza degli orientamenti della maggioranza costituzionalmente prevista per la revisione costituzionale con quelli del corpo elettorale, mediante il referendum confermativo, il che può utilmente contribuire a rafforzare la legittimazione democratica della riforma o, in caso di esito negativo, a impedire che essa entri in vigore. **[Olivetti]**

La Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità parziale della legge elettorale, ha precisato che ciò non produceva effetti sugli «atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali», in virtù del principio della continuità dello Stato, che nel caso trova specifica previsione, ad esempio, nella *prorogatio* dei poteri delle Camere precedenti finché non siano riunite le nuove (art. 61 Cost.), e nella disposizione secondo cui esse anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni per la conversione dei decreti-legge (art. 77, comma 2, Cost.). La prosecuzione delle attuali Camere sembra, in sostanza, configurata come una sorta di *prorogatio*, che potrebbe durare l'intera Legislatura. Sui poteri esercitabili in tale periodo vi sono incertezze e letture molto differenti, ma sarebbe davvero molto arduo farvi rientrare la revisione della Costituzione. In ogni caso, la dichiarazione d'incostituzionalità della legge in virtù della quale le Camere sono state elette mina quantomeno la legittimazione politica delle stesse rispetto alla riscrittura della Costituzione. **[Pertici]**

La sentenza n. 1/2014 ha escluso, sulla base del principio fondamentale della continuità dello Stato, che la decisione di illegittimità che ha colpito la legge elettorale possa avere incidenza sugli atti delle camere che, come organi costituzionalmente necessari, non cessano di esistere, né perdono la capacità di deliberare. Ma il principio di continuità non può non distinguere tra le diverse funzioni parlamentari: se non possono esservi dubbi sulla legittimazione all'esercizio di quelle necessarie e non rinviabili, non altrettanto può dirsi della revisione costituzionale, che non può essere considerata indispensabile, essendo la costituzione orientata piuttosto alla difesa della stabilità che dell'innovazione costituzionale, e che non è mai urgente e indifferibile. Mi pare che il principio di continuità avrebbe al più giustificato l'approvazione di riforme puntuali e specifiche, sostenute da un consenso davvero ampiamente condiviso. **[Pezzini]**

Se l'obiezione più radicale che l'art. 136 Cost. non tolleri eccezioni di sorta non tiene conto che la Corte si è richiamata al principio costituzionale di continuità dell'esercizio delle funzioni del Parlamento (artt. 61 e 77), l'ipotesi secondo cui il Parlamento non sarebbe legittimato ad esercitare il solo potere di revisione costituzionale trascura che il diritto costituzionale positivo non autorizza a distinguere quel potere dagli altri intestati alle Camere. Infine,

l'ipotesi di una delegittimazione solo «sostanziale» del Parlamento aprirebbe un vaso di Pandora, con gravi conseguenze sulla certezza del diritto costituzionale: non si vede ad es. perché il Parlamento dovrebbe invece ritenersi «sostanzialmente» legittimato ad eleggere il Presidente della Repubblica. **[Pinelli]**

Ritengo che vi sia un aspetto di indubbia incoerenza politica tra la delegittimazione che ha colpito l'attuale Parlamento a seguito della sentenza della Corte e la determinazione delle Camere di approvare una riforma costituzionale di così ampia portata. Tuttavia tale contraddizione, apprezzabile sul piano politico più che su quello giuridico in senso proprio, è strettamente connessa al ruolo costituzionalmente riconosciuto alle Camere, in base al quale, come affermato dalla sentenza, è escluso che censure di incostituzionalità relative alla legge elettorale possano incidere sui poteri giuridicamente esercitabili dalle Camere stesse (come afferma la Corte, «è fuori di ogni ragionevole dubbio [...] che nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare»). Ciò non risolve del tutto il problema indicato nella domanda, ma lo rimette alla discrezionalità (politica, come è ovvio) del legislatore. Tuttavia potrebbe ritenersi che la sottoposizione finale della proposta al corpo elettorale, e la sua eventuale approvazione, possano, in un certo qual modo, produrre l'effetto di legittimare l'operazione condotta, e di conseguenza il Parlamento che l'ha approvata. Ciò sposta l'attenzione sul referendum costituzionale e sui problemi ad esso connessi (circa l'omogeneità del quesito, la rilevanza politica di esso intesa come valutazione sull'operato del Governo, l'influenza sul voto di fattori esterni ai contenuti della riforma, ecc.). **[Rossi]**

Sappiamo tutti che la Corte ha chiuso la questione considerando a tutti gli effetti legittimate le Camere all'esercizio delle funzioni di loro spettanza (dunque, anche a dar vita a leggi di forma costituzionale). Ovviamente, possiamo contestare in radice, al piano teorico, l'impostazione della Consulta ma sarebbe cosa priva di pratico senso; in particolare, sarebbe vano chiedersi se la riforma «Renzi-Boschi» (o qualsivoglia altra legge ancora) possa essere caducata dalla Consulta stessa per il mero fatto di essere stata approvata da parlamentari eletti in applicazione di un meccanismo incostituzionale. Per altro verso, ribaltando i termini della questione, può dirsi che, proprio perché sostanzialmente delegittimato, il Parlamento aveva (ed ha) un solo modo per «riscattarsi»: quello di dar vita ad una nuova legge elettorale, rimediando alle cause d'incostituzionalità della legge previgente (cosa che, a mia opinione,

per una parte, s'è fatto ma, per un'altra, temo che anche l'*Italicum*, in alcune sue norme, possa esporsi al rischio della sua caducazione), e di far quindi luogo ad una riforma costituzionale adeguata a correggere talune storture dei meccanismi istituzionali fattesi col tempo viepiù gravi e palesi (e, a questo riguardo, come dirò a momenti, a me pare che la nuova disciplina costituzionale porti più guasti che benefici). A conti fatti, dunque, sarà il referendum a stabilire se queste Camere saranno «rilegittimate» ovvero definitivamente «delegittimate» (nel qual ultimo caso, mi parrebbe giocoforza l'immediato scioglimento delle Camere stesse). **[Ruggeri]**

La sentenza n. 1/2014 si esprime sul punto in chiusura della motivazione, affermando che la dichiarazione di incostituzionalità della legge elettorale non inficia la legittimazione delle Camere, né condiziona in alcun modo lo svolgimento delle loro funzioni sino alle nuove consultazioni elettorali. Peraltro, la sentenza è menzionata anche nella Relazione sulla giustizia costituzionale nel 2013, che richiamando l'attenzione sul «problema generale di squilibrio del sistema regionale» derivante dall'exploit del giudizio in via principale, definisce quali «esigenze complementari» tanto la semplificazione dei criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, quanto il «rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal Giudice delle leggi». **[Salazar]**

Il tema della legittimazione del Parlamento della XVII Legislatura in ordine all'approvazione di leggi di rango costituzionale deve essere distinto da quello relativo alla legittimità costituzionale degli atti compiuti – anche in ordine alla revisione costituzionale – dal medesimo Parlamento. La sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale ha infatti chiaramente definito i termini giuridico-prescrittivi della questione, lasciando impregiudicata la sottostante problematica di ordine politico-costituzionale. La Corte ha affermato, anzi per ben due volte ha espressamente ribadito, che la sentenza in oggetto non riguarda gli atti posti in essere dalle Camere – elette con il sistema elettorale parzialmente dichiarato costituzionalmente illegittimo – «prima di nuove consultazioni elettorali» (punto 7 del considerato in diritto, ultimo capoverso; nel penultimo capoverso si esprime il medesimo concetto con parole praticamente identiche). Una volta effettuate le elezioni, o sulla la legge risultante dalla sentenza n. 1/2014 della Corte o con la nuova legge elettorale approvata dalle Camere medesime, è evidente che non potrà trovare più applicazione il principio di continuità che è posto alla base di tale precisazione.

Dunque, a differenza di quanto pure si è voluto sostenere, la Corte non ha affermato che le Camere elette con il sistema elettorale poi dichiarato parzialmente illegittimo avrebbero potuto legittimamente deliberare sino

all'approvazione delle nuove leggi elettorali, risultando poi delegittimate sino al punto da obbligare il Capo dello Stato a procedere allo scioglimento anticipato, o comunque legittimate a compiere soltanto atti di «legislazione ordinaria» e non leggi di revisione costituzionale. Ben diversamente, la «copertura» offerta così generosamente dalla Corte costituzionale abbraccia tutti gli atti adottati dalle Camere sino al momento dell'elezione delle successive Assemblee, ivi compresi pertanto anche gli atti volti a modificare il testo costituzionale. Certo, di norma il principio di continuità è richiamato nel regime di prorogatio degli organi e degli uffici pubblici ed è invocato per consentire la prosecuzione temporanea dell'azione legittima dei pubblici poteri in relazione alla cosiddetta ordinaria amministrazione. E per ordinaria amministrazione si intende quella concernente per lo più gli atti indifferibili, che devono cioè essere compiuti in quanto improrogabili, imposti da scadenze di legge o dalla necessità della situazione. In questo caso, però, non si tratta di *prorogatio* di organi pubblici il cui mandato era scaduto; ben diversamente, si tratta di organi costituzionali indefettibili, e la cui legge elettorale è stata dichiarata parzialmente incostituzionale dopo che, secondo la Corte, il processo di elezione si era già compiutamente concluso con la proclamazione degli eletti (punto 7, terzo capoverso, sentenza n. 1/2014). Ne consegue allora che in questo caso del tutto particolare la cosiddetta «ordinaria amministrazione» degli organi costituzionali quali le Assemblee parlamentari, può ben comprendere anche l'esercizio della funzione indefettibile della revisione costituzionale, la cui necessità di esercizio è esclusivamente rimessa agli stessi organi parlamentari.

Circa la questione della legittimazione democratica del Parlamento che ha approvato la legge di revisione costituzionale «di sistema» qui in oggetto, si tratta, come noto, degli organi che riuniscono i rappresentanti della nazione e che devono agire non solo nel rispetto delle norme e dei principi costituzionali, ma anche sulla base e in coerenza con il consenso popolare che, espresso periodicamente dalla collettività nel momento elettorale, si manifesta poi quotidianamente nelle molteplici forme in cui si esprime e vive il rapporto democratico tra i cittadini e le pubbliche istituzioni. È una questione dunque che concerne la valutazione – spettante ad ogni cittadino e pertanto condizionante anche decisioni di rilievo pubblico – sulla piena ed effettiva «democraticità» del processo decisionale (e dei relativi esiti formali) che si è svolto negli organi deliberativi, e che trascende, come detto sopra, il giudizio sulla legittimità costituzionale degli atti adottati da Assemblee parlamentari che hanno certo agito legittimamente in virtù del principio di continuità come interpretato dalla Corte costituzionale. È peraltro possibile che tale valutazione sulla legittimazione degli organi parlamentari possa essere presa in considerazione da chi si esprimerà mediante il voto referendario nella consultazione del prossimo autunno, così come mediante il voto elettorale che si determinerà a seguito della cessazione – ordinaria o anticipata – della presente Legislatura.

Sicché ne potrebbe risultare condizionata, in caso di esito negativo del referendum, anche la diffusa percezione sulla legittimazione democratica dell'attuale Parlamento, complicando il quadro politico e accrescendo la frammentazione delle forze parlamentari sino ad indurre, ad esempio, il Capo dello Stato ad intraprendere iniziative volte a ricomporre il rapporto di necessaria e tendenziale coerenza tra la volontà popolare e le Assemblee rappresentative.

È tuttavia evidente che da un eventuale voto referendario contrario alla legge di revisione costituzionale non dovrebbero trarsi conseguenze automatiche sul mantenimento degli attuali titolari degli organi della rappresentanza politica, ovvero meccanicamente incidenti sulla prosecuzione della presente Legislatura. Se così fosse, e se anzi si intendesse manifestamente far discendere dal voto referendario contrario alla revisione costituzionale la conseguenza diretta e necessaria non solo delle dimissioni del Governo – che tra l'altro, per tramite del Presidente del Consiglio, ha già detto che ne «trarrebbe le dovute conseguenze», in corrispondenza peraltro con l'impegno pubblicamente manifestato su questa legge di revisione costituzionale –, ma anche dello scioglimento anticipato delle Camere, si altererebbe in profondità l'attuale assetto della forma di governo parlamentare, introducendosi pericolosi e non facilmente controllabili elementi di plebiscitarismo. Il referendum costituzionale ha un oggetto costituzionalmente predeterminato, è espressamente circoscritto al procedimento di revisione della Costituzione, e non riguarda, né direttamente, né indirettamente, la durata del mandato degli attuali parlamentari. In altre parole, con questo referendum il popolo non è chiamato a decidere sulla prosecuzione o meno della Legislatura, e neppure sul mantenimento o meno del rapporto fiduciario su cui si fonda la presente forma di governo e che è rimesso alle sole e libere determinazioni politiche del Governo e del Parlamento. Sarebbe auspicabile che su questo aspetto così delicato per il buon funzionamento delle istituzioni democratiche, qualche parola venisse dedicata, anche ai più alti livelli, prima del referendum di autunno, per evitare che la consultazione popolare si trasformi nei fatti in una sorta di «ultimo giudizio» non solo sull'operato del Governo – come ormai appare palese a tutti – ma anche sul Parlamento. Se si diffondesse una lettura così alterata delle vicende costituzionali, ne risulterebbero gravemente danneggiate tutte le istituzioni rappresentative, a partire dallo stesso Capo dello Stato eletto da questo Parlamento sino alla Corte costituzionale. La nostra democrazia ne soffrirebbe e nuovi ed ulteriori tentativi di correzione e di riforma sarebbe sempre più difficili. **[Salerno]**

La Corte ha affermato che l'incostituzionalità della legge elettorale non tocca «gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali», poiché le Camere, in forza del principio di continuità dello Stato, «non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capa-

cità di deliberare». Da questa affermazione si è tratta la conclusione formalistica che il Parlamento sia nella pienezza dei propri poteri costituzionali. Mi pare più persuasiva la tesi contraria. La Corte, infatti, non ha mai negato (né avrebbe potuto) che la capacità di deliberare del Parlamento, senza venire del tutto meno, possa essere però ridotta in corrispondenza con un calo della loro legittimazione politica; e nel citare l'esempio della *prorogatio* delle Camere sciolte, ha evocato appunto la *deminutio potestatis* di cui queste soffrono fino alla loro rinnovazione. È arduo a questo punto sostenere che lo scioglimento sia ipotesi più grave della radicale incostituzionalità della legge elettorale politica e che, dunque, solo nel primo caso e non anche nel secondo i poteri delle Camere ne risultino dimezzati. **[Scaccia]**

La stessa sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 ritiene che le Camere, benché elette applicando una legge dichiarata parzialmente illegittima, siano nella pienezza dei loro poteri, in ossequio al «principio fondamentale di continuità dello Stato», sicché «nessuna incidenza è in grado di spiegare la [...] decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali: le Camere sono organi costituzionalmente necessari ed indefettibili e non possono in alcun momento cessare di esistere o perdere la capacità di deliberare». L'assunto è stato sottoposto a critica, ma, nella sua perentorietà, non consente di considerare attenuata la «capacità di deliberare» delle Camere su alcun versante, compreso quello della revisione costituzionale. Tuttavia l'alterazione del sistema potrebbe determinarsi per un'altra via, che è dato intravedere se si pone mente in termini più generali agli equilibri complessivi del sistema e se si considerano i possibili sbocchi dell'esperienza in atto: il Governo e la maggioranza parlamentare che lo sostiene – la cui legittimazione giuridica ad agire nella pienezza dei poteri non è, allo stato, in discussione – potrebbero tuttavia percepire la necessità politica di ottenere la legittimazione mancante per carenza di investitura elettorale originaria, facendo «appello al popolo» su una issue fondamentale e di grande portata, la revisione ampia della Costituzione, piegando il referendum a un impiego precipuamente plebiscitario. **[Staiano]**

La dottrina si è divisa circa gli effetti di tale pronuncia (e in particolare sul punto 7 del considerato in diritto) sull'attività delle Camere (Spadacini): tuttavia, anche se sul piano dell'opportunità appare seriamente criticabile che un Parlamento, espressione di una legge elettorale dichiarata incostituzionale nei suoi assi portanti, approvi una così vasta legge di revisione costituzionale, non sembra che tale circostanza possa rilevare sul piano della legittimità costituzionale «non essendo immaginabile un controllo di costituzionalità da parte della Corte costituzionale sul complesso del disegno di legge di riforma» (Rossi). **[Tarli Barbieri]**

Non mi pare che sul piano costituzionale possa essere negata la legittimazione delle Camere a esercitare la funzione prevista dall'art. 138 Cost. Come è noto, nella sentenza n. 1/2014 la Corte ha chiarito che «nessuna incidenza è in grado di spiegare la presente decisione neppure con riferimento agli atti che le Camere adotteranno prima di nuove consultazioni elettorali» e non appare in alcun modo accoglibile una distinzione tra potestà legislativa ordinaria, che indubbiamente permane in capo alle Camere, e potere di revisione costituzionale, che sarebbe venuto meno. Sul piano politico, due sono gli eventi che sembrano non solo consentire, ma quasi imporre al Parlamento di affrontare il tema delle riforme costituzionali: la rielezione del Presidente Napolitano nel 2013, condizionata all'impegno delle Camere ad affrontare la questione della revisione dell'assetto istituzionale della Repubblica e, un anno più tardi, la scelta del Presidente del Consiglio Renzi di legare il rapporto fiduciario ad uno specifico percorso di revisione costituzionale, definito nei tempi e nelle linee essenziali già nel programma presentato alle Camere. [Vigevani]

TERZA DOMANDA

Quale valutazione dà del concorso del Parlamento, e all'interno di questo rispettivamente del Senato e della Camera, al testo approvato, poi sottoposto a referendum ex art. 138, comma 2, Cost.? A suo avviso quali emendamenti parlamentari hanno «migliorato» o, al contrario, «peggiorato» il progetto governativo?

Il carattere «governamentale» della revisione (rilevato prima, *sub* domanda n. 1) ha dominato decisamente il complessivo iter di formazione, condizionando per intero il dibattito in Parlamento e riducendo l'autonomia di tale organo. In questa situazione si è registrato un doppio effetto: da un lato l'espropriazione del ruolo delle Commissioni, non più sede di approfondimento istruttorio e di accordi tra le forze politiche, dall'altro la ricerca del compromesso necessario e di elaborazione degli emendamenti in sedi extraparlamentari. Ritengo si debba parlare – anche in questo caso – di una tendenza già latente nel nostro ordinamento (frutto dell'imporsi, a volte maldestro, della cosiddetta «democrazia parlamentare decidente»), che ha però subito ora un'accelerazione occupando il piano nobile della revisione del testo costituzionale e nullificando la dialettica «parlamentare» a favore di quella più angusta della politica di partito e nei partiti. Le vicende delle mutazioni subite dal testo originariamente proposto dal Governo sono esplicita conseguenza e manifestazione di questa «politizzazione» della revisione costituzionale. Radicali cambiamenti, in gran parte decisi per superare le difficoltà del momento, hanno portato ad una progressiva dilatazione del testo, senza però mai rimettere in discussione le originarie scelte

politiche di fondo. Due esemplificazioni sono sufficienti. *a)* La decisione iniziale di eliminare la legislazione concorrente è stata mantenuta, ma si sono estese le materie di legislazione esclusiva con l'inserimento della clausola delle «disposizioni generali e comuni»: un tentativo non lineare di recuperare la necessaria «concorrenza» tra Stato centrale e Autonomie territoriali; *b)* la scelta originaria di non eleggere direttamente i senatori non è stata smentita, ma tutto il resto è cambiato. La composizione è stata stravolta (esclusi i presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome, ridotti i sindaci, aumentati i consiglieri regionali, introdotti i senatori di nomina presidenziale), i criteri di nomina sono stati giustapposti incoerentemente (all'elezione indiretta dei senatori dal parte dei consigli regionali s'è affiancata l'indicazione discordante che essa deve essere effettuata «in conformità» alle scelte espresse degli elettori. Rinviando per la soluzione del rebus ad una futura legge bicamerale). Entrambi i casi richiamati mostrano come l'eccesso di politicizzazione della riforma – ovvero il tatticismo esasperato della politica dei partiti più attenta alle parole d'ordine che non all'armonia dei principi – abbia prodotto incoerenze e rigidità sistemiche che un più disteso e attento dibattito parlamentare avrebbe, forse, potuto stemperare e razionalizzare. D'altronde, le opposizioni non hanno fornito alcun contributo realmente significativo alla modifica del testo: essenzialmente dedicandosi – da un certo punto in poi e progressivamente – ad uno sterile ostruzionismo. In conclusione può affermarsi che il Parlamento ha concorso solo passivamente alla revisione costituzionale, recependo gli accordi che di volta in volta venivano definiti in sedi extraparlamentari. A quest'esito hanno contribuito non poco i regolamenti parlamentari che hanno dato prova di non riuscire a garantire un reale dibattito, le prerogative dell'organo legislativo e quelle dei suoi membri. C'è da chiedersi se non sia giunto il tempo di una radicale riforma dei regolamenti delle Camere. **[Azzariti]**

Gli emendamenti apportati dalle camere hanno deturpato il disegno governativo di riforma che, sia pure non privo di criticità, era di molto preferibile al testo approvato in Parlamento. Del resto il dibattito parlamentare è stato una pagina davvero triste della storia parlamentare: le mosse tattiche e la ricerca di spettacolarità hanno impedito che si sviluppasse un dibattito serio, lasciando il posto a prese di posizione del tutto ingiustificate. Il risultato è che in nessuna parte il testo mi sembra migliorato, mentre sono stati cancellati i tratti più interessanti del disegno governativo circa la composizione del Senato, facendo perdere ad esso quella funzione di rappresentanza degli interessi territoriali che avrebbe riportato la seconda camera ad una funzione non lontana a quella a cui avevano pensato i costituenti. **[Bin]**

La discussione parlamentare, pur se non ha raggiunto il cuore del Paese, è stata sicuramente molto ampia e il testo presentato dal Governo è stato

esaminato e discusso in modo approfondito nei quasi due anni di procedimento di revisione, tant'è che tra il testo introdotto e quello approvato vi sono importanti differenze, spesso in positivo. Sicuramente confusa e criticabile è l'attuale disciplina della composizione del Senato, frutto di non perspicui emendamenti parlamentari, e della mediazione fra le diverse componenti del partito di maggioranza. Vi potranno comunque essere spazi correttivi utilizzando la prevista legge ordinaria per l'elezione del Senato. **[Caravita]**

Tra gli emendamenti migliorativi citerei soprattutto quello che ha capovolto lo strano equilibrio originario tra sindaci e rappresentanti di Regione, snaturando l'identità del nuovo Senato. Tra quelli peggiorativi citerei soprattutto quello che riconduce alla competenza legislativa concorrente la disciplina della rappresentanza delle minoranze linguistiche; una dizione che farà scorrere fiumi di parole agli interpreti posto che il suo significato appare del tutto oscuro in sé e alla luce della giurisprudenza costituzionale in questo campo. In secondo luogo, l'emendamento che ha reso incomprensibile il meccanismo di elezione dei nuovi senatori. Infine, gli emendamenti che hanno portato ad un accrescimento abnorme dei settori di competenza esclusiva dello Stato. Ci sono poi gli emendamenti che non hanno trovato spazio: tra tutti quello volto all'eliminazione del doppio incarico dei nuovi senatori che forse avrebbe favorito un minimo di funzionalità alla nuova Camera. **[Caretti]**

Non mi sembra che corrisponda alla realtà lo schematico tra emendamenti Camera ed emendamenti Senato. Di fatto, dopo la rottura per ragioni politiche e non di merito, da parte di Forza Italia si è rafforzato il rilievo di vari gruppi di minoranza della maggioranza parlamentare, presenti sia alla Camera sia al Senato: è lì che è intervenuta la maggior parte degli emendamenti. A ben vedere, rispetto al testo originario del Governo, il testo è migliorato nel punto più importante, ossia nel ritornare a una composizione prevalentemente regionale del Senato (luogo di coordinamento tra legislatori, proprio per questo in grado di ridurre i conflitti davanti alla Corte), mentre in origine vi era una prevalenza non motivabile di sindaci. L'emendamento più rilevante in senso peggiorativo è invece quello che ha elevato in modo anomalo il quorum per l'elezione del Capo dello Stato, che però, visto il lungo mandato che ricoprirà il Presidente Mattarella, potrà essere ragionevolmente corretto. **[Ceccanti]**

Mi sembra vi siano state 174 sedute di organismi parlamentari, non poche, ma la dialettica effettiva è stata soprattutto interna al partito di maggioranza relativa, anche in virtù dei numeri del Senato. I risultati sono stati nel complesso poco lusinghieri. Considero positivo, ma marginale, l'emendamento all'art. 117. Superfluo quello all'art. 116, comma 3, perché più che di reali

esigenze ordinamentali appare frutto più di un regionalismo d'immagine cui peraltro sembra ispirarsi tutto il comma. Basti pensare alla complessità procedimentale delle leggi bicamerali necessarie, alla «richiesta» che possono avanzare le Regioni e all'insistenza ormai datata sull'equilibrio di bilancio. Obiezioni di analogo tenore possono muoversi anche all'emendamento di cui al quarto comma dell'art. 55: in questo caso l'autonomismo d'immagine si associa ad una improbabile valorizzazione del Senato. Infine, il giudizio non può che essere del tutto negativo sul criticatissimo emendamento al sesto comma dell'art. 57: qui la soluzione di compromesso è stata trovata in un enunciato linguistico-politico dai contenuti francamente indecifrabili. **[Ciarlo]**

Raffrontando le modifiche apportate al testo originario dalle due Camere emerge nitidamente come il Senato – dove com'è noto le opposizioni (nella e alla maggioranza) hanno maggiori margini d'intervento – abbia rivendicato esclusivamente per sé, e non in concorrenza con la Camera, talune attribuzioni strategiche: il raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni; la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. È probabile che esse saranno declinate in chiave di politica nazionale e non territoriale, da senatori peraltro eletti dai consigli regionali «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri». Su quanto ciò si conformi all'idea originaria del Senato organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali è ragionevole fin d'ora dubitare, con tutte le possibili conseguenze che ciò potrebbe comportare anche ai fini della dinamica della forma di governo. **[Curreri]**

Il concorso del Parlamento ha in parte peggiorato e in parte migliorato l'originario disegno di legge governativo. Mi limito ad alcuni esempi. Nel primo senso va la scelta di fare del nuovo Senato un organo «quasi elettivo». Questa soluzione di compromesso voluta proprio da Palazzo Madama nella fase avanzata dell'*iter legis* rischia, da una parte, di annacquare la *ratio* originaria legata alla elezione indiretta del Senato (motivata sulla base della sua estromissione dal circuito fiduciario), dall'altra di non accontentare nemmeno coloro che avrebbero voluto un'istituzione pienamente legittimata dal corpo elettorale. Perplessità derivano anche dalla disciplina sul giudizio preventivo della Corte sulle leggi elettorali, rimanendo aperte questioni cruciali: cosa accadrà in caso di dichiarazione di illegittimità parziale della legge? Le norme non toccate dalla Corte entreranno in vigore? Ancora, potrà la Corte dopo l'entrata in vigore della legge tornare ad occuparsene?

Le parti migliorate: sicuramente la norma che regola il disegno di legge governativo a data certa, che grazie all'intervento del Parlamento risulta il frutto di una migliore ponderazione tra gli interessi coinvolti. Infatti, occorre

ora una delibera della Camera per autorizzare il ricorso a questo procedimento particolare, il termine ultimo per il voto della Camera è stato portato da 60 a 70 giorni – con possibilità di ulteriore differimento – ed è stato eliminato il meccanismo del voto bloccato. Meccanismo che in realtà avrebbe avuto i suoi pregi, ma per il quale sarebbero state necessarie accortezze assenti nel testo (ad esempio una limitazione al numero dei progetti di legge abilitati ad essere esaminati con questo percorso). Anche la composizione del Senato mi pare migliorata rispetto alla scelta iniziale (che ricadeva sui Presidenti delle Giunte regionali, sui sindaci dei Comuni capoluogo, su due consiglieri regionali per ogni Regione, su due sindaci per ogni Regione eletti da un collegio costituito dai sindaci stessi, con la possibilità, infine, per il Capo dello Stato di nominare altri 21 senatori). Il Parlamento è intervenuto sul testo governativo stabilendo che non entreranno più a far parte dell'organo rappresentativo delle istituzioni territoriali gli Esecutivi delle Regioni, mentre saranno senatori consiglieri regionali e un sindaco per ciascuna Regione. Opportunamente è stata poi ridotta (a 5) la originaria sproporzionata presenza di senatori di nomina presidenziale.

Infine, pur non essendo prevista nel testo governativo – fu infatti introdotta dal Senato durante la prima lettura – mi è parsa saggia la successiva scelta della Camera, poi resa definitiva, di eliminare la possibilità per il Capo dello Stato di rinviare solo parzialmente le leggi, avendo già detto in altra sede che questa previsione avrebbe finito inevitabilmente per espandere il potere presidenziale a svantaggio delle Camere, messe nella condizione di non poter più svolgere una valutazione politica unitaria sul testo della legge. **[D'Amico]**

Gli emendamenti sono stati numerosi (in qualche caso assurdi: come il milione presentato da un esponente di un gruppo di opposizione) e si sono spesso accavallati uno sull'altro. Non risulta nemmeno facile ricostruire l'iter emendativo. Debbo però dire che l'emendamento più discutibile (e forse anche il più conosciuto) è quello relativo all'art. 57, che prevede che i senatori verranno eletti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri». Si tratta di una formula costituzionale, che mi pare complichino le cose, anche per difficoltà applicative. Sul punto, mi limito a porre alcune domande: che cosa vuol dire «conformità»? In che modo devono essere conformi? Qual è la logica che sovrintende a questa ricomposizione del rapporto fra consiglieri, che andranno a fare i senatori, e gli elettori, che avranno avuto modo di designare i consiglieri regionali i quali potranno essere eletti? **[Frosini]**

Questa domanda imporrebbe un'analisi troppo minuziosa che non riusciamo a fare nei limiti dello spazio che ci è stato concesso. Dovendo scegliere, focalizzerei l'attenzione su quello che, a parer mio, costituisce

l'«emendamento principe» di tutti gli emendamenti e cioè la modifica apportata dal Senato al testo approvato il 15 ottobre del 2015 là dove si precisa, all'ultimo comma dell'art. 55, che l'elezione dei senatori da parte delle istituzioni territoriali avvenga «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge». Sappiamo come è nato tale emendamento e come sia riuscito a risolvere la forte opposizione che sul punto dell'elezioni indiretta dei membri del Senato era sorta anche all'interno dello stesso schieramento della maggioranza di Governo. E, tuttavia, non vi è dubbio che esso, nel condiscendere alle richieste avanzate da più parti di una maggiore democratizzazione del meccanismo elettorale per la composizione del Senato, abbia reso meno chiara e convincente la scelta operata dalla riforma.

Sotto tale profilo già gravava sul progetto, come in molti abbiamo sottolineato, l'ambiguità di una opzione che, da un lato, privilegia i meccanismi della rappresentanza indiretta, opponendo alle vecchie logiche politico-partitiche nuovi congegni rappresentativi in grado di trasformare la seconda Camera nel principale strumento di raccordo tra centro e periferia; dall'altro, ed all'opposto, mantiene logiche istituzionali che parrebbero andare in senso contrario. Così la previsione di una elezione operata nel rispetto di un metodo, quello proporzionale, difficilmente riconducibile ad interessi unitari (art. 57, secondo comma); il mantenimento, anche per i senatori, del divieto di mandato imperativo (art. 67); la mancanza all'art. 57 di una qualsiasi regola che possa indirizzare verso una più decisa rappresentanza degli interessi territoriali di appartenenza, secondo il modello, ad esempio, del c.d. «voto unitario» adottato nel *Bundesrat*.

L'emendamento inserito dal Senato, mescolando improvvisamente ai principi della rappresentanza di secondo grado quelli propri di una rappresentanza diretta accentua queste ambiguità, togliendo molto alla validità della scelta operata dalla riforma ed esponendola al rischio di trasformare il Senato in una brutta copia della Camera. **[Grisolia]**

Il testo «uscito» a seguito del dibattito parlamentare è sicuramente in parte diverso dal disegno originario. Il che non significa affatto che lo abbia «migliorato» ovvero «peggiorato». Una dicotomia di questo genere appare troppo rozza per rappresentare adeguatamente la realtà. La mia sensazione, piuttosto, è che la qualità complessiva degli emendamenti parlamentari risenta pesantemente della natura troppo «politica» (nel senso della *politique politicienne*) del dibattito sviluppatosi attorno al progetto. I parlamentari si sono curati pochissimo del merito costituzionale e moltissimo dei reciproci rapporti, tra i partiti e all'interno dei partiti. Ne è un fulgido esempio la vicenda dell'emendamento, richiesto dalla minoranza interna del Partito Democratico, concernente le modalità di selezione dei senatori. La questione è stata inizialmente agitata come se si trattasse di una battaglia per la Democrazia, anzi, della madre di tutte le battaglie. I pretesi pala-

dini della Democrazia si sono poi accontentati del deludente risultato raggiunto, quasi che il principio democratico fosse stato efficacemente difeso e, alfine, preservato, sol perché l'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali avverrà «in conformità alle scelte...». L'impressione è che, delle specifiche modalità di formazione del Senato, importasse poco o punto ai solerti alfieri di quella resistibile battaglia, i quali ne stavano in realtà combattendo un'altra, tutta politica, che con la Costituzione non aveva davvero nulla a che fare (battaglia che tra l'altro – per inciso – hanno clamorosamente perduto). **[Grosso]**

Un peggioramento è stato non aver mantenuto l'attribuzione ai presidenti di Regione della qualità di membri di diritto del Senato. Sono essi infatti che rappresentano la Regione e ne determinano in concreto l'azione. La loro presenza darebbe maggiore spessore al ruolo del Senato di raccordo tra Stato e Regioni, ma essa rimane affidata ad una eventuale elezione. Le Camere non sono riuscite a trovare una soluzione per rendere meno complesso il procedimento legislativo (che era già tale nel testo iniziale del Governo) e per individuare un metodo di elezione del Presidente della Repubblica che trovasse un migliore equilibrio tra l'esigenza di una scelta largamente condivisa e quella di una formula di chiusura del procedimento che non esponga a rischi di un suo prolungamento eccessivo (il quorum dei 3/5 dei votanti a scrutinio segreto può rivelarsi difficile da raggiungere). Miglioramenti introdotti dall'esame parlamentare sono stati: l'attribuzione dei seggi senatoriali alle Regioni in ragione della loro popolazione, la diminuzione del numero dei sindaci-senatori e dei senatori di nomina presidenziale, la rimodulazione del quorum di validità del referendum abrogativo e la previsione di quello propositivo, il giudizio preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali. **[Lippolis]**

Il percorso parlamentare del disegno di legge di revisione costituzionale è stato un percorso sofferto ma «vero», protrattosi per un biennio di intensa attività emendativa, che ha consentito ad entrambi i rami del Parlamento di incidere non poco sui contenuti della riforma. Il che, per dire, non era accaduto per la legge costituzionale n. 3 del 2001, al cui testo contribuì la sola Camera (seppure in parte riprendendo le risultanze della Commissione bicamerale presieduta da Massimo D'Alema). Come al solito, i passaggi parlamentari si prestano a giudizi in chiaroscuro. Ad esempio, e per restare solo al tema del bicameralismo, ho trovato senza dubbio migliorativa la riduzione del numero dei senatori-sindaci, mentre sono più perplesso circa la soluzione di compromesso che in qualche modo fa rientrare dalla finestra quell'elezione diretta dei senatori che invece coerentemente era stata esclusa sin dall'inizio. **[Lupo]**

Qualunque legge è frutto di compromessi politici, non di teoremi o di teorie costituzionali, e lo stesso è accaduto per la presente legge di revisione

costituzionale: questa banale verità rende la risposta al quesito sui «miglioramenti» o sui «peggioramenti» dell'*iter legis* del tutto *estranea* all'ambito del *giuridico*. Secondo la mia opinione, puramente «politica», che vale perciò quanto qualunque altra opinione, pur sempre «politica», il risultato raggiunto dal Parlamento nazionale è il migliore nelle condizioni *politiche* date. La valutazione di questo risultato pure *in termini giuridici*, se proprio si vuole, non può che essere *complessiva e sistematica* e non *pro parte*, ovvero separando questo o quel punto (come pure saprebbero fare bene i costituzionalisti, nell'esercizio della propria arte di cesello critico di disposizioni e norme). Posta la legittimità complessiva della riforma, che non è in discussione (cfr. *supra* nn. 1 e 2), tra le due letture possibili, una critico-distruttiva e una critico-costruttiva, il *beruf* del giurista dovrebbe portarlo a privilegiare la seconda, l'unica che può legittimare il sistema o la costituzione novellati, permettendo loro di funzionare in concreto. **[Morrone]**

Accettando di adottare il progetto dell'esecutivo il Parlamento si è collocato in un ruolo meramente complementare all'indirizzo governativo, di qui l'inconsistenza del suo apporto. **[Niccolai]**

Il testo originariamente presentato dal Governo è stato opportunamente modificato quanto alla composizione del Senato, che nella versione originaria era eccessivamente segnata dalla presenza dei Sindaci. Discutibili mi paiono invece alcuni emendamenti che, con l'obiettivo di riequilibrare in senso garantista il sistema di governo, hanno modificato la maggioranza per l'elezione del Presidente della Repubblica, aumentando così il rischio di paralisi dell'elezione, come è accaduto in questa Legislatura per l'elezione di alcuni giudici costituzionali. Ritengo particolarmente dannoso l'emendamento con cui è stato stabilito che i senatori sono eletti dai Consigli regionali «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi». In tal modo si è introdotta una ibridazione fra la scelta centrale della riforma costituzionale – un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali – e un'idea che mi pare costituzionalmente più «primitiva», quella di una Camera delle autonomie eletta a suffragio universale. **[Olivetti]**

Risponderò in via esemplificativa. Quanto alla composizione del Senato, il testo approvato ha migliorato il progetto governativo con la riduzione dei senatori di nomina presidenziale nonché con l'eliminazione della previsione per cui i presidenti delle Giunte e i sindaci dei Comuni capoluogo entravano di diritto nel Senato, che avrebbe di fatto svuotato di senso le Conferenze: pur restando prive di rango costituzionale esse vanno invece mantenute, in quanto preposte a indispensabili compiti di coordinamento amministrativo che il Se-

nato non potrebbe assolvere, salvi gli opportuni raccordi Senato-Conferenze da immaginare nella legge di riforma delle Conferenze e nel regolamento del Senato. Viceversa, la modifica del criterio di designazione dei senatori elettivi (eletti non più semplicemente dai Consigli regionali, e da un collegio dei sindaci di ciascuna Regione, tra i rispettivi componenti, ma dai Consigli regionali «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi» secondo modalità stabilite con legge) si presta a una duplice interpretazione, e in quanto tale discutibile, pur mantenendo la regola che i senatori così designati sono «rappresentativi delle istituzioni territoriali» anche alla luce della coincidenza della durata del loro mandato con quella dei consiglieri regionali. Si può solo auspicare che la legge chiarisca a sufficienza il significato di quella elezione «in conformità alle scelte espresse dagli elettori». Sulle funzioni legislative del Senato su materie attinenti ai rapporti fra Stato e Autonomie territoriali previste dalla Costituzione, il progetto governativo prevedeva, e solo per una parte di esse, che il Senato potesse proporre modifiche superabili dalla Camera a maggioranza assoluta. Il testo approvato ha giustamente previsto che tutte quelle materie siano oggetto di esercizio collettivo della funzione legislativa di entrambe le Camere. [Pinelli]

Riguardo al concorso del Parlamento al testo approvato sembra potersi esprimere, salvo che per taluni limitati aspetti di carattere contenutistico ovvero lessicale, una valutazione largamente positiva. Nel complesso poi, il concorso del Senato è risultato sensibilmente più incisivo rispetto a quello della Camera, probabilmente anche in virtù della circostanza che il Senato è stato il primo dei due rami del Parlamento ad intervenire sul testo del disegno di legge. Una serie di modifiche introdotte in sede parlamentare, in effetti, sono servite ad irrobustire la coerenza interna del testo in questione, valorizzando e/o calibrando meglio la funzione essenzialmente rappresentativa delle istituzioni territoriali propria del nuovo Senato. Si pensi, in particolare, alla riduzione da ventuno a cinque del numero dei suoi componenti nominati dal Presidente della Repubblica, al ridimensionamento della presenza in esso dei sindaci rispetto a quella dei consiglieri regionali, all'espressa previsione soltanto per la Camera di uno statuto dell'opposizione e della necessaria presenza di gruppi parlamentari, all'ampliamento del novero delle materie di legislazione bicamerale.

Qualche perplessità, invece, suscita l'eliminazione dell'originaria previsione della presenza di diritto nel nuovo Senato di tutti i presidenti delle Giunte regionali: previsione evidentemente destinata a valorizzare al massimo, sia sul piano politico che su quello qualitativo, il ruolo della rappresentanza regionale in seno al medesimo. Tale eliminazione, peraltro, parrebbe significativamente compensata dall'ulteriore previsione, successivamente

introdotta, secondo cui l'elezione dei senatori consiglieri regionali dovrebbe avvenire «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri». Una serie di ulteriori modifiche poi, al pari del resto di quella stessa testé citata, sembrerebbero aver efficacemente contribuito a rendere il testo riformatore più strettamente aderente al principio della sovranità popolare e/o sensibilmente più rispettoso dell'esigenza di mantenere un sufficiente equilibrio fra le ragioni della «governabilità» e quelle della garanzia contro-maggioritaria. Si pensi, in particolare, al significativo potenziamento degli istituti di democrazia diretta, alle nuove e più ampie maggioranze previste per l'elezione del Capo dello Stato, alla riserva al Senato della nomina di due membri della Corte costituzionale, al ridimensionamento del ruolo del Governo nel procedimento legislativo originariamente previsto (con l'eliminazione, fra l'altro, del c.d. «voto bloccato»), all'introduzione di un giudizio preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali per la Camera ed il Senato. **[Puccini]**

La composizione del nuovo Senato è stata corretta riducendo la presenza dei sindaci e dunque rendendo meno indistinta la natura dell'organo: più Camera delle Regioni – secondo le migliori esperienze assumibili a riferimento e in conformità alle premesse costituzionali – che Camera di rappresentanza di un variegato tessuto delle Autonomie.

Per il resto, la qualità tecnica del testo è parsa in progressivo peggioramento. In particolare, poiché il confronto parlamentare si è incentrato, per larga parte, sul tema dell'investitura diretta o indiretta del Senato, presentato da tutti i soggetti in conflitto come la questione veramente dirimente e tale da mettere in gioco le sorti stesse della democrazia italiana (con qualche eccesso di ideologismo e molta propensione all'iperbole), la disciplina della potestà legislativa è stata definita «di risulta»: la competenza del Senato è stata prefigurata in funzione compensativa del ruolo – maggiore o minore – che si è ritenuto derivare, di volta in volta, dall'investitura diretta, indiretta, semi-diretta dell'organo. Una delle conseguenze è stata la disarticolazione della tassonomia delle leggi: un frammento tipologico per ogni esigenza di bilanciamento dei poteri delle due Camere. E, nella sequenza delle modifiche apportate al testo nel corso del dibattito parlamentare, a qualche «cedimento» sul versante del carattere indiretto dell'investitura ha fatto riscontro, almeno nelle intenzioni, l'indebolimento del Senato quanto alla funzione legislativa, con l'obiettivo di volerne fare in larga prevalenza una sede di «concorso» minore a questa. Ne è derivato un quadro molto articolato dei procedimenti legislativi, sullo stesso conteggio dei quali i commentatori non pervengono a conclusioni univoche: tre con sei varianti, quattro con cinque varianti, nove, dieci. Né dalla proposizione introdotta – «I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun

Consiglio» – quasi un ossimoro – è dato evincere con sufficiente certezza quale formula elettorale possa escogitarsi per l'elezione diretta-indiretta dei senatori. **[Staiano]**

In questo intervento (cfr. risposte alle domande 4 e 7) ho deciso di prendere in considerazione come la riforma tocca l'assetto della Corte costituzionale. Per quanto concerne il concorso del Parlamento si segnala l'inserimento, tra le competenze della Corte, del controllo preventivo sulla legge elettorale. Retrospectivamente credo che con la decisione n. 1/2014 si sia aperta la strada a questo pezzetto della riforma, senza che la Corte se lo aspettasse: pressato dalla politica e dalle contingenze, il Collegio ha dichiarato l'ammissibilità del ricorso in via incidentale sulla legge n. 270 del 2005, anche se si trattava di una evidente *fictio litis* , pensando che si sarebbe trattato di un'eccezione, tanto che nel 2015, sembrerebbe aver fatto marcia indietro – a meno che non si ritenga invece che la decisione del 2014 si giustifichi nella grave inadeguatezza della giustizia elettorale con riguardo alle Camere – dichiarando l'inammissibilità di una questione sovrapponibile a quella decisa nel 2014, sentenza n. 110, e così ha fatto, anche se per profili e ragioni differenti, nella decisione n. 193. È evidente che i rischi insiti in una tale nuova competenza siano in gran parte collegati all'elevatissimo tasso di politicità dell'opzione elettorale, a maggior ragione se si considera che la revisione costituzionale prevede anche una sorta di sindacato straordinario di costituzionalità sulle leggi elettorali promulgate nella legislatura attuale. **[Tega]**

Ogni riforma costituzionale che non viva esclusivamente negli scritti dell'accademia si scontra con la necessità di dover mediare nel confronto politico. Dunque, il metro di giudizio deve tenere conto del contesto, oltre che del testo. Ciò premesso, nel complesso l'intervento parlamentare ha rimediato ad alcune ingenuità presenti nel testo iniziale e attenuato alcune soluzioni dirompenti del progetto governativo, specie in materia di composizione e poteri del Senato. Soprattutto, mi pare possano essere valutati positivamente alcuni emendamenti che mirano a controbilanciare la dinamica maggioritaria e a introdurre qualche correttivo che possa consentire di arginare i pericoli di uno straripamento del Governo. *Inter alia*, in Senato è stato previsto il sindacato preventivo di costituzionalità della legge elettorale ed è emersa una tendenza a potenziare gli istituti di partecipazione, specie l'iniziativa legislativa popolare e il referendum abrogativo, che attraverso l'abbassamento del quorum per la sua validità potrebbe ritornare alla sua natura originaria di istituto di tipo oppositivo, con una funzione antagonista rispetto alle assemblee legislative. La Camera ha poi introdotto la previsione dello statuto dell'opposizione, ha trasformato il «voto bloccato» in un meno perentorio «voto a data certa», ha disciplinato l'ipotesi del rinvio presidenziale di una legge di conversione e

soprattutto ha innalzato ai tre quinti dei votanti la maggioranza minima per l'elezione del Presidente della Repubblica. In questa prospettiva di rafforzamento dei contrappesi, costituisce forse una occasione perduta l'abbandono di alcune soluzioni particolarmente innovative che pure erano state discusse nel corso dell'esame parlamentare, quali il rinvio parziale delle leggi da parte del Capo dello Stato e il controllo preventivo sull'ammissibilità del referendum abrogativo. [Vigevani]

QUARTA DOMANDA

In che misura, e per quali oggetti, la legge di revisione appare in linea di continuità con gli ultradecennali tentativi di riformare la Costituzione, parte II; e in che misura, al contrario, essa costituisce una rottura rispetto all'evoluzione registratasi dagli anni '80 in poi?

Come già indicato in precedenza, questa riforma risulta porsi in forte continuità con il passato, collocandosi entro la scia lunga delle trasformazioni delle democrazie maggioritarie. Si potrebbe tracciare un percorso storico (più o meno) lineare contrassegnato dalla progressiva verticalizzazione dei rapporti e della dinamica politica. Una lunga trasformazione del sistema costituzionale che non ha coinvolto solo – o tanto – il testo della Costituzione, quanto l'assetto complessivo dei poteri e le norme ad esso collegate. Se si guarda alle tendenze di fondo e caratterizzanti le riforme istituzionali si può riscontrare una forte omogeneità che lega le diverse leggi elettorali che si sono succedute dal 1993 in poi e i tanti progetti di («grande») riforma costituzionale immaginati sin dalla metà degli anni '70. Vero è che nel periodo più recente si registra una sorta di accanimento terapeutico. Tanto più arranca la democrazia maggioritaria, dando segni di sfaldamento progressivo, quanto più il nostro sistema politico accentua le distorsioni istituzionali che hanno condotto alla chiusura autoreferenziale della politica. Se nel 2005 la verticalizzazione del potere si era manifestata lungo la linea del c.d. «premierato assoluto», ora esso converge verso l'obiettivo della riduzione degli «altri» poteri: meno poteri alle Regioni, un bicameralismo confuso, iter legislativo complesso, una Camera politica strettamente collegata alla maggioranza di Governo (quest'ultimo scopo è conseguito non tramite una modifica del testo costituzionale, bensì in virtù degli effetti assicurati dalla nuova legge elettorale che ha delineato un meccanismo che assicura la vittoria ad una singola lista riuscendo così definitivamente a trasformare l'elezione parlamentare essenzialmente in una scelta per il Governo).

Se, allontanandosi dal contingente e dall'immediatamente politicamente rilevante, si volesse effettivamente perseguire una «rottura rispetto all'evoluzione registratasi dagli anni '80 in poi» si dovrebbe pensare ad una riforma costituzionale – e ad un nuovo complessivo assetto dei poteri – che rimetta

in discussione la lunga stagione maggioritaria. Affrontando direttamente la difficile questione delle forme istituzionali di una democrazia pluralista oggi. Peccato non poter rispondere alle altre domande formulate dalla *Rivista*, ma ho terminato lo spazio che ci è stato assegnato. **[Azzariti]**

Costituisce certamente un elemento di continuità l'aver scelto di modificare – pur conservandolo – l'assetto bicamerale del Parlamento. Tale continuità è particolarmente evidente rispetto ai progetti elaborati a partire dalla fine degli anni '90, quanto la revisione dell'assetto bicamerale è concepita come la naturale conseguenza della riforma del sistema delle Autonomie: è, infatti, dal quel momento che la distinzione funzionale tra i due rami del Parlamento (di cui già a lungo si discuteva) diventa la naturale conseguenza della revisione della composizione del Senato.

L'elemento di discontinuità credo possa essere facilmente individuato nella scelta, oggi operata, di non modificare la forma di governo parlamentare, mentre, nei progetti elaborati nel biennio 2005-2006, si era optato per una forma di governo neo-parlamentare, con un premierato forte. Ciò non toglie che la stessa revisione del bicameralismo, la scelta di sottrarre al Senato il voto di fiducia, nonché la modifica di alcuni importanti istituti (quali la decretazione d'urgenza e la possibilità per il Governo di chiedere il voto a data certa), incideranno profondamente sul funzionamento della FDG parlamentare, attraverso un rafforzamento dell'esecutivo in Parlamento. **[Biondi]**

In larga misura le modifiche contenute nella legge di revisione si pongono in continuità con i tentativi di riforma susseguitisi dagli anni '80 e, soprattutto, con i risultati della Commissione degli esperti nominata da Letta. Forse l'unico punto di controtendenza consiste nel fatto che, per la prima volta, non si assiste ad un aumento dei poteri del sistema regionale e locale, bensì ad una loro razionalizzazione, che può essere letta come una riduzione. **[Caravita]**

Se si guarda ai problemi affrontati (riforma del bicameralismo in chiave regionalista e razionale distribuzione della funzione legislativa tra Stato e Regioni) si può parlare di un rapporto di continuità. Quanto alle soluzioni proposte il rapporto è di forte discontinuità: sul piano della riforma del bicameralismo le proposte precedenti avevano puntato soprattutto a definire un rapporto di collaborazione sul piano della legislazione nazionale destinata ad avere dei riflessi sull'autonomia regionale e quella locale. Le proposte in discussione offrono una disciplina molto restrittiva di questa partecipazione, incomprensibilmente esclusa proprio nelle materie di competenza regionale. Ancora più forte la discontinuità sul piano dei criteri di riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni: a fronte di una rilevante valorizzazione dell'autonomia legislativa regionale operata dalla riforma del Titolo V del 2001, ora

si compie una vera e propria inversione di marcia, eliminando formalmente la c.d. competenza concorrente e disegnando la nuova potestà legislativa regionale come una potestà meramente integrativa di quella dello Stato. **[Caretti]**

L'elemento di continuità è dato dalla materia, la riforma del Senato, anche se i precedenti tentativi erano più estesi. Tuttavia non deve sfuggire la discontinuità di merito: i precedenti tentativi, in particolare quelli della Commissione D'Alema e della riforma del centrodestra bocciata dal corpo elettorale, mantenevano in capo al Senato, pur privato della fiducia, uno spropositato potere di veto in ambito legislativo in grado di paralizzare per molti aspetti la maggioranza politica della Camera. In connessione a tale grave difetto la regionalizzazione del Senato era pressoché assente nel sedicente Senato delle garanzie della Commissione D'Alema e più timido in quella del centrodestra, dove era affermato solo dalla contestualità dell'elezione dei senatori con quella del relativo Consiglio regionale, senza che le due cariche potessero cumularsi. **[Ceccanti]**

Credo che la riforma del bicameralismo sia sostanzialmente in linea con le elaborazioni pregresse, anche se da me non condivise avendo da tempo maturato un orientamento favorevole alla costituzionalizzazione della conferenza Stato-Regioni e al monocameralismo (cfr. P. Ciarlo e G. Pitruzzella, *Monocameralismo: unificare le due camere in un unico Parlamento*, in *Osservatorio costituzionale*, AIC, ottobre 2013). Viceversa, sul Titolo V la riforma appare più innovativa. Infatti, prende atto del declino della Regione-legislatore e ne riduce le competenze con un effetto di ridefinizione dell'opzione regionalista che va anche al di là di quanto strettamente disposto con il testo in discussione. **[Ciarlo]**

Sulla riforma del bicameralismo paritario si è raggiunto da tempo un vasto consenso politico e dottrinale, come dimostrano le ampie convergenze raggiunte sul punto dalla Commissione per le riforme costituzionali nominata dal Governo Letta. Piuttosto – e qui sta la discontinuità – il tema non è stato inserito in una più ampia riflessione sulla forma di governo, volutamente omissa (v. domanda 6). **[Curreri]**

Nel segno della continuità va il superamento del bicameralismo paritario e l'introduzione di ulteriori fattori di ammodernamento degli ingranaggi istituzionali nell'ambito di una riforma, però, che mantiene l'opzione per una forma di Governo parlamentare.

Segna invece un punto di discontinuità la ricentralizzazione in capo allo Stato delle competenze legislative, in direzione differente rispetto alla scelta che, almeno sulla carta, era stata presa con la riforma costituzionale del 2001. Dico sulla carta perché è noto che la giurisprudenza costituzionale ha, in fase

interpretativa, «limato» non poco le competenze regionali. Ciò non di meno, la riforma si è proposta di riportare al centro alcune importanti materie, ritenendo di dover correggere le modalità attraverso cui concretamente le Regioni hanno in alcuni casi ampiamente utilizzato i loro poteri dopo il 2001. **[D'Amico]**

La legge di revisione è sicuramente in linea con l'esigenza, testimoniata dai molti tentativi di riforma che si sono succeduti negli ultimi trenta anni, di migliorare il funzionamento del sistema istituzionale delineato dalla Parte II della Costituzione. **[Donati]**

Una certa continuità con la storia delle riforme costituzionali (auspiccate ma mancate) è senz'altro rinvenibile nel superamento del bicameralismo paritario. E quindi sottrarre una Camera, nella specie il Senato, al rapporto fiduciario con il Governo, al fine di renderla maggiormente rappresentativa delle sole Autonomie territoriali e non più della rappresentanza politica. Credo che questo auspicio riformatore lo si possa attribuire fin dagli studi di Mortati e poi di Occhiocupo e altri ancora, che risalgono agli anni '70. Mi sembra di potere dire che, tendenzialmente, la dottrina degli ultimi venti anni è stata largamente favorevole alla riforma del bicameralismo. Mentre sull'altro fronte, non parlerei di rottura, anche se stavolta, e forse per la prima volta nella storia delle riforme istituzionali, non si è tenuto conto di un possibile cambiamento della forma di governo, magari come da tempo suggerito verso un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio. Certo, la riduzione a un monocameralismo di fatto incide sulla forma di governo, con il concorso di una legge elettorale a effetto maggioritario, però le norme costituzionali relative alla formazione del Governo e allo scioglimento della Camera sono rimaste immutate. Vedremo se lo rimarranno anche in via di prassi. **[Frosini]**

Alla domanda se vi è continuità o discontinuità tra l'attuale progetto di riforma ed i precedenti tentativi, credo si possa rispondere non ponendo a confronto le varie soluzioni – che ora possono divergere, ora convergere, a seconda dei casi – quanto piuttosto guardare a questa proposta all'interno del lungo processo riformatore del quale è figlia. In tale ottica, io credo si possa parlare di una sorta di «continuità dialettica», che ha finito per autoalimentare il dibattito sviluppatosi in questo trentennio, facendo lentamente maturare le soluzioni oggi avanzate. Soluzioni che, né originali né tanto meno distanti da quelle proposte in passato, possono ben considerarsi il frutto del serrato confronto di idee che ha, volta volta, scandito i tempi di questa lunga stagione istituzionale.

Al di là, dunque, di qualsiasi considerazione circa «continuità» o «discontinuità», quel che mi pare certo è che l'attuale progetto fonda comunque le sue

più profonde radici nelle pieghe di tutto il dibattito costituzionale: a cominciare dalle più prudenti ipotesi maturate all'interno della Commissione Bozzi, passando attraverso le discusse soluzioni contenute nel progetto bocciato dal referendum del 2005, fino ai più recenti lavori della Commissione Letta. Il *fil rouge* che unisce tutto e tutti è appunto quello che ho chiamato una sorta di «continuità dialettica», che ha fatto da collettore fra le diverse posizioni e i molti modelli che si sono venuti succedendo nel tempo, senza i quali sarebbe difficile oggi comprendere a pieno il senso delle scelte operate. **[Grisolia]**

La legge di revisione si pone a mio avviso in continuità con alcuni aspetti dei tentativi di riforma del passato, principalmente per la scelta in favore dell'efficienza dei processi decisionali. Questo tocca in particolare la riforma del bicameralismo, la corsia preferenziale per i progetti di legge del Governo, la soppressione di Province e CNEL. Se di rottura rispetto al passato si vuol parlare (ma sarebbe più opportuno dire che si tratta di una differenza) mi riferirei all'abbandono della prospettiva di una «grande riforma» che investa direttamente la forma di governo, per una opzione in favore di riforme assai più circoscritte e mirate. In tal modo, si valorizza il risultato del referendum costituzionale del 2006, con il quale una prospettiva di riforma che mettesse in discussione l'intero impianto della Parte II era stata nettamente bocciata dal corpo elettorale. Quanto alle modifiche del Titolo V, se in parte possono essere lette nell'ottica di semplificazione ed efficienza, costituiscono un aspetto che è difficile inquadrare entro la dicotomia continuità/rottura: si tratta di «oscillazioni del pendolo» tra accentramento e decentramento che caratterizzano lo Stato regionale italiano fin dall'Assemblea costituente e sono conseguenza della mancanza di una riflessione profonda sul significato dell'autonomia regionale e sull'identità nazionale. **[Groppi]**

La domanda presuppone la possibilità di individuare, nel percorso ultra trentennale del dibattito pubblico sulle riforme, una coerenza di fondo. Il che non è possibile. Al contrario, si notano continue oscillazioni, ripensamenti, fughe in avanti e precipitosi ritorni indietro. Pensiamo al contesto del tutto estemporaneo in cui, nel 1996, maturò, per poi rapidamente evaporare (salvo un veloce ritorno di fiamma, ai tempi della Bicamerale D'Alema, grazie al blitz leghista del 4 giugno 1997), l'ipotesi di introdurre nel nostro sistema una forma di governo semipresidenziale, che per un breve momento assurse addirittura a possibile piattaforma di una nuova alleanza di Governo, poi peraltro travolta al mutare del precario equilibrio politico che l'aveva determinata, intorno al c.d. «tentativo Maccanico». Troppi, e tra loro non compatibili, sono stati i modi con cui si è perseguito, di volta in volta e al mutare delle stagioni politiche, il generico obiettivo di «razionalizzare» la forma di governo parlamentare (attraverso il rafforzamento dell'esecutivo), per poter individuare

vere e proprie linee di continuità. Nell'attuale progetto l'attenzione si è spostata sul tema del bicameralismo e sul ruolo della seconda Camera (tema invece quasi del tutto assente nel precedente dibattito). Oggi come nel passato, l'impressione è quella di un approccio contingente e rapsodico, miope perché sdraiato sull'attualità più stringente e del tutto indifferente ai tempi lunghi. Il che è grave, perché il tempo lungo, e non il contingente, è il tempo della Costituzione. **[Grosso]**

La risposta a questa domanda presuppone che ci sia una linea chiara nei tentativi di riforma degli ultimi anni. In realtà, per ciò che riguarda gli aspetti relativi al regionalismo non siamo di fronte al raffronto con «tentativi», ma con una riforma (quella del 2001) effettivamente realizzata. Le modifiche previste nella legge del 2016 mi sembrano, complessivamente, in controtendenza rispetto alla riforma del 2001, ma in continuità con un assetto fortemente «conformato» dalla giurisprudenza costituzionale (basti pensare alla «chiamata in sussidiarietà»). Detto in altri termini, mi pare che oggi venga formalizzato un rafforzamento degli strumenti di intervento dello Stato centrale (non adeguatamente compensati dai poteri del Senato come Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali) ed una tendenziale «decostituzionalizzazione» delle potestà legislative regionali.

Per ciò che attiene al bicameralismo, più che di continuità con i tentativi di riforma, parlerei di superamento di un assetto (il bicameralismo paritario) che ormai costituiva un unicum nell'universo comparato. Ciò non vuol dire, ovviamente, che quella prescelta sia l'unica possibile modalità di realizzare quel superamento. Ma anche qui entriamo nella discrezionalità delle scelte politiche. **[Guzzetta]**

Tenderei senz'altro a sottolineare gli elementi di continuità con le progettazioni di riforma costituzionale che hanno preceduto quella in esame. In particolare, segnalo una continuità piuttosto spiccata con la c.d. «bozza Violante», che fu elaborata nella XV Legislatura, registrando commenti perlopiù positivi nella dottrina costituzionalistica: tra l'altro, perché superava il dogma dell'elezione diretta della seconda Camera e introduceva, per la prima volta rispetto agli altri progetti di revisione, il principio dell'elezione indiretta ad opera dei Consigli regionali. E soprattutto con le risultanze dei gruppi di lavoro che hanno operato presso il Quirinale tra marzo e aprile 2013 e della Commissione Letta-Quagliariello, la cui attività si è svolta tra giugno e settembre dello stesso anno.

La mancata percezione di questa continuità è in realtà dovuta essenzialmente alle vicende legate ai protagonisti di allora e di oggi: alla sottolineatura del «nuovo», negli strumenti di comunicazione politica, da parte del Governo Renzi; e, soprattutto, alla *vis* polemica nei confronti dell'attuale Governo che

ha caratterizzato l'azione sia di Enrico Letta, sia, più di recente, di Gaetano Quagliariello. **[Lupo]**

La riforma non nasce dalla testa di Giove come Minerva, neppure da quella degli attuali titolari di Governo, ma si colloca nel solco del dibattito svoltosi negli ultimi decenni, per l'esigenza condivisa di modificare le istituzioni repubblicane in maniera adeguata al nostro tempo presente. La svolta si è avuta, dopo il 1989, col venir meno di ciò che impediva materialmente la chiusura delle «pagine lasciate aperte» dal Costituente nel 1947 (cfr. per tutti A. Barbera, *La costituzione della repubblica italiana*, Milano, 2016). Il crollo della divisione del mondo in due blocchi, e quello che ne è conseguito sul piano politico istituzionale, ha determinato le condizioni concrete per realizzare due obiettivi «condivisi» dalla maggioranza e del popolo italiano e degli intellettuali: una razionalizzazione del governo parlamentare nel senso di una democrazia *dell'alternanza*; una rappresentanza *nazionale* delle Regioni e delle istituzioni locali. A questi obiettivi condivisi, la revisione costituzionale del 2001 (che ha realizzato un polemico «federalismo senza centro»), ne ha aggiunto un terzo: un necessario riequilibrio tra governi locali e politiche nazionali. Questi tre obiettivi fanno di questa riforma la risposta *attuale* alle questioni che, per motivi contingenti, hanno finora ricevuto soluzioni condizionate o da fattori esterni (come, nella c.d. Prima Repubblica, la politica internazionale dei due blocchi) o da motivi interni (come la diffusa resistenza al cambiamento della classe politica nazionale, specie dopo la crisi del sistema dei partiti strutturati, o come l'ambigua domanda di «federalismo» di fine anni '90 del secolo scorso). **[Morrone]**

Per tutta l'esperienza repubblicana (anzi in tutta la storia patria) la forma di governo, e tutto ciò che vi è connesso, come la produzione normativa, è stata modellata sulle compatibilità del sistema dei partiti e molti dei suoi caratteri si spiegano con le reciproche garanzie che i partiti si sono dati, in un clima di relazioni caratterizzato da mutua diffidenza (cioè dal timore per il consolidamento del potere di altra parte) ma anche da contiguità e simiglianza (da cui, per esempio, il trasformismo): penso alle prassi consociative che compensavano l'impossibile alternanza, o alle storture del *Porcellum*, volte evitare che una forza politica conquistasse la preminenza sulle altre almeno nello spazio di una Legislatura; le stesse scelte costituzionali sulla forma di governo risposero a una esigenza di reciproca garanzia. Dato il ruolo assorbente dei partiti nella nostra vita collettiva (si pensi alla complessa relazione tra politica e informazione o mondo della cultura) sono state la loro pluralità e la loro stessa interna frammentazione correntizia a funzionare per noi, sia pure patologicamente, come una sorta di *checks and balances*, impedendo tra l'altro la revisione costituzionale, fallita sinora sempre per il timore che una parte si rafforzasse troppo a discapito delle altre. Le elezioni del 2013, come

dicevo sopra, hanno determinato un fatto nuovo: le forze politiche tradizionali, coscienti della propria debole e vulnerabile credibilità presso il corpo elettorale, conscie altresì delle proprie somiglianze al di là della diversità di schieramento elettorale, si sono nei fatti alleate sentendo di avere davanti un nemico comune. Ciò ha reso fattibile la revisione costituzionale (almeno nella sua fase parlamentare). Con questo, si è restati d'altro canto nella continuità con una storia abituata a subordinare il disegno e la vita delle istituzioni alle esigenze dei partiti, e questi ultimi a strutturare la propria permanenza su comportamenti trasformistici. Poiché va nell'interesse dei partiti, che vi affidano la propria sopravvivenza (via ristrutturazione), la riforma, e in molti casi anche la discussione che la ha accompagnata, ha ignorato la più grande sfida che il costituzionalismo contemporaneo dovrebbe porsi, che è una sfida di storicizzazione e consiste nel saper vedere che i partiti politici, protagonisti in positivo del costituzionalismo post-bellico, sono anche, se non, ormai, solo, poteri che richiedono attenti contrappesi. Attingendo a piene mani a inconsistenti giustificazioni tralatizie (l'esigenza di rafforzamento del Governo, la colpa del malfunzionamento delle istituzioni attribuita al disegno costituzionale anziché alle prassi e alle mentalità di chi le fa vivere), il progetto e gli argomenti portati in suo favore esibiscono un atteggiamento singolarmente astratto ed antistorico, che però ha un senso: esso serve a giustificare i caratteri complessivi della riforma e in particolare il totale disinteresse verso i contrappesi e le istanze di controllo, e la rinuncia alla ricerca di una rivitalizzazione del dialogo tra Paese e istituzioni (che avrebbe richiesto, per esempio, un rilancio dell'istituto referendario o un coraggioso investimento sul Senato come Camera di autonomie rispondente a logiche diverse da quelle partitiche, in altri termini il ripensamento dell'affidamento pressoché totale che la Costituzione repubblicana fa sulla democrazia rappresentativa a base partitica). Passa così inavvertito il portato effettivo della riforma, con la quale i partiti politici, resi protagonisti della vita istituzionale dalla Costituzione repubblicana in nome dell'ideale del governo del popolo, diventano attori del revival del governo per il popolo, che appare corrispondente, del resto, alle tendenze in atto nell'ordine politico ed economico sovranazionale. [Niccolai]

La storia del dibattito sulle riforme in Italia può essere suddivisa in tre fasi. La prima comprende il periodo che va dal «decalogo Spadolini» (1982) alle elezioni del 1994, nel quale gli oggetti dell'agenda delle riforme hanno riguardato la forma di governo e la legge elettorale, restando però all'interno del regime parlamentare, che si tentava allora in vario modo di razionalizzare, riprendendo l'ispirazione dell'ordine del giorno Perassi. La seconda si apre con la dichiarazione dei vincitori delle elezioni del 1994, gli on. Berlusconi, Fini e Bossi, i quali il 1° aprile 1994 annunciarono l'intenzione di promuovere una radicale riscrittura della Costituzione, riformandola in senso presidenziale e fe-

derale. Questa fase, caratterizzata da un confronto politico sull'impianto complessivo della Carta costituzionale del 1947, che era contestata nel suo insieme, si è conclusa con la sconfitta della riforma costituzionale del centro-destra nel referendum del 25 e 26 giugno 2006. La terza fase coincide con la XV, la XVI e la XVII Legislatura, durante le quali il dibattito è rientrato nell'alveo della razionalizzazione della forma di governo e della riforma del bicameralismo (con l'aggiunta del tema della correzione del Titolo V, generata dal boicottaggio e dal fallimento della riforma costituzionale del 2001). In quest'ottica si collocano la c.d. bozza Violante, il c.d. «ABC costituzionale» della XVI Legislatura, la relazione della Commissione di esperti nominata dal Governo Letta e, da ultimo, la riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quest'ultima, malgrado la sua ampiezza in termini di numero di articoli modificati (un numero elevato, anche a causa di esigenze di coordinamento testuale imposto dalla riforma del bicameralismo), non è una «grande riforma» nel senso a suo tempo usato da Gianfranco Miglio, ma piuttosto una «manutenzione costituzionale straordinaria», imposta dall'inerzia in quella essenziale attività di aggiornamento di un testo costituzionale, che serve a preservarne l'attualità, svecchiandolo riguardo ai suoi profili superati e adeguandolo ai tempi. **[Olivetti]**

Si parla spesso di «ultradecennali tentativi di riformare la Costituzione», mettendo così in ombra il fatto che, in realtà, sono state approvate dalle Camere ben due ampie leggi di revisione: nel 2001, quella del Titolo V (confermata dal corpo elettorale) e nel 2005, quella dell'intera Parte seconda (respinta dal corpo elettorale), seppure altre proposte complessive non abbiano concluso il proprio iter parlamentare. L'elemento comune a tutte, compresa quella in questione, pare da individuare nella volontà di rafforzare l'esecutivo. Se questo, in altre occasioni, è avvenuto intervenendo anche direttamente sul Titolo III, relativo al Governo, in questa si realizza soprattutto attraverso un indebolimento del Parlamento, della sua composizione e del suo funzionamento, con particolare riferimento alla funzione legislativa, a fronte della cui complicazione si attribuisce all'esecutivo la possibilità di chiedere alla Camera di votare entro settanta giorni un d.d.l. indicato come essenziale per l'attuazione del programma. Seppure vi siano poi ulteriori previsioni volte a realizzare tale rafforzamento (dal rapporto di fiducia con la sola Camera all'attivazione della clausola di supremazia per interesse nazionale) decisiva a questo fine sembra la combinazione con l'*Italicum*. Come nelle precedenti proposte, invece, manca la necessaria attenzione alla partecipazione dei cittadini, che i risultati elettorali mostrano in evidente crisi. **[Pertici]**

Vedo sia elementi di discontinuità, sia di continuità. Il tema «storico» del bicameralismo si «sgancia» in questa fase dalla necessità di rafforzare e caratterizzare la rappresentanza regionale (ed eventualmente delle Autono-

mie locali), al quale era stato collegato nel passato. Si prevede che il Senato «rappresenti le istituzioni territoriali», ma la nuova architettura del sistema parlamentare è disegnata pensando soprattutto alle garanzie di funzionamento della forma di governo parlamentare (riservando ad una sola Camera il rapporto politico con il Governo) ed in stretto collegamento con la riforma elettorale, in modo da garantirne il funzionamento (nelle intenzioni originarie la riforma del Senato avrebbe dovuto trovare compimento prima dell'entrata in vigore della riforma elettorale).

Mi sembra anche un vero paradosso che la trasformazione del Senato in sede di rappresentanza delle Autonomie – anche a prescindere dalla valutazione della sua effettiva rilevanza nel ridisegno del bicameralismo – avvenga insieme ad una riforma della riforma del Titolo V decisamente caratterizzata in senso centripeto (e qui la discontinuità con la tendenza precedente è massima e sorprende quanto poco sia discussa). Né, d'altra parte, il nuovo Senato, per la debolezza della sua configurazione strutturale e funzionale, sembra in grado di offrire un reale contrappeso rispetto a tale dinamica di accentramento. Si potrebbe persino dire che la debolezza del Senato diventa elemento di coerenza sistematica, quantomeno interna, della riforma, confermando che il segno prevalente del progetto di riforma è effettivamente costituito dal perseguimento della «governabilità» tramite strumenti istituzionali. In ciò è, semmai, leggibile una continuità di impostazione con le tendenze al rafforzamento del Governo già da tempo in atto, presenti anche in precedenti progetti di revisione. La riforma forgia strumenti a disposizione del raccordo Governo-maggioranza nei confronti dell'opposizione, ma anche per consentire al Governo il controllo della sua maggioranza: convergono a tale scopo, insieme con la legge elettorale maggioritaria, la concentrazione in un'unica sede della fiducia/sfiducia, la riduzione dei poteri del Senato nel procedimento legislativo, la configurazione complessiva del procedimento legislativo monocamerale secondo tempi strettamente cadenzati e la previsione di poteri procedurali del Governo nel procedimento legislativo, a fini di certezza, non solo temporale, della deliberazione finale. **[Pezzini]**

È un fatto che l'esigenza di trasformare il Senato in una Camera rappresentativa delle Autonomie territoriali, circondata da diffuso favore scientifico e spesso tradotta nella presentazione e talvolta nella discussione di disegni di legge costituzionale, abbia coinciso con le fasi del processo di regionalizzazione, fino a culminare nell'impegno a futura memoria di cui all'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001. Ovviamente, per le materie della II Parte su cui si sono avuti tentativi di riforma, ma non toccate dalla legge costituzionale, non si può invece parlare né di continuità né di rottura. **[Pinelli]**

La legge di revisione si differenzia nettamente dalle precedenti, laddove:
a) contempla da un lato un Senato rappresentativo degli enti esponenziali

delle collettività territoriali (non solo Regioni ma anche Comuni), dall'altro una singolare forma di elezione diretta dei senatori consiglieri regionali, costituenti quasi tre quarti dell'assemblea; *b*) riserva alla Camera una posizione di netta prevalenza nel procedimento legislativo; *c*) non mette in discussione la forma di governo parlamentare, né la razionalizza; *d*) contiene una serie di previsioni di ordine garantistico quali quelle menzionate alla fine della risposta alla domanda n. 3. Essa appare invece in linea di continuità con buona parte delle precedenti laddove riserva alla Camera la titolarità del rapporto fiduciario con il Governo, nonché con alcune di esse per la contestuale previsione di una riforma del Titolo V. **[Puccini]**

Mi pare che il principale elemento di continuità sia costituito dall'intenzione di superare il bicameralismo paritario a vantaggio di una differenziazione tra le due Camere, facendo del Senato una Camera delle Autonomie territoriali. Che poi questo obiettivo sia stato perseguito correttamente e coerentemente (soprattutto relativamente ai criteri di composizione del Senato) è ovviamente altro discorso. Un altro elemento di continuità, è dato dalla volontà di rafforzare il ruolo del Governo nel procedimento legislativo, con la previsione di strumenti diversi dalla (ma ulteriori e non alternativi alla) decretazione d'urgenza.

Per quanto riguarda invece la discontinuità o rottura, mi pare che la riforma del Titolo V sia in netta controtendenza rispetto all'orientamento politico e culturale che ha caratterizzato gli anni precedenti (tutto orientato ad una prospettiva di «federalismo»); e ciò sia per quanto riguarda il forte ridimensionamento delle Autonomie regionali ordinarie (la presente è sostanzialmente una «controriforma» rispetto alla legge cost. del 2001), sia per quanto attiene all'ampliamento della forbice tra Regioni ordinarie e speciali. Anche la funzione di valutazione da parte del Senato delle politiche pubbliche e dell'attuazione delle leggi sembra ascrivibile alla voce «discontinuità», trattandosi di competenze sostanzialmente nuove – almeno in Italia – per un organo parlamentare: esse, presupponendo la valorizzazione della dimensione territoriale, fanno peraltro emergere la contraddizione con l'accentramento di materie in capo allo Stato. **[Rossi]**

Le linee di continuità della revisione attuale con le riforme tentate in precedenza sono nel carattere ampio dell'intervento, tutta la Parte II, e nella percezione dei «mali della Repubblica», in particolare del suo male peggiore: non essere una democrazia «decidente», ma un sistema bloccato e inefficiente. Diverso che in passato è invece il metodo della riforma e conseguentemente l'estensione del suo oggetto. Quanto al metodo, la revisione della Costituzione viene inscritta in un quadro più ampio che comprende anche radicali interventi di legislazione ordinaria, anzitutto sulla legge elettorale. Quanto

all'oggetto: il progetto di revisione non tocca – a differenza di quanto avvenuto per i precedenti tentativi – le disposizioni costituzionali specificamente riguardanti la forma di governo, se non sopprimendo, per stretta consequenzialità alla scelta di differenziare il bicameralismo, i riferimenti al Senato negli artt. 94 e 96. Resta invece fermo l'impianto normativo, inclusi i meccanismi di «razionalizzazione» dei quali si è sempre rilevata la debolezza.

Il mutamento della forma di governo al quale ci si orienta – che è considerevole – viene perseguito per altra via: intervenendo sui «fattori esterni condizionanti» e sugli elementi strutturali derivanti dai partiti e dalle connessioni di essi in sistema. E lo strumento attraverso il quale tale intervento si compie è nella legislazione elettorale: quella già introdotta ma non ancora messa in opera, riguardante la Camera dei deputati, congruente con la forma di governo che si intende realizzare; quella da introdurre per il nuovo Senato, della quale sono definiti, genericamente e piuttosto ambiguamente, i contorni con la delibera legislativa di revisione. Entrambe le formule elettorali – specie quella per la Camera, con la quale soltanto è previsto che il Governo debba instaurare e mantenere la relazione fiduciaria – sono destinate a determinare il modo d'essere del fattore partitico, ma anche a vedere determinata da questo la loro vicenda applicativa, dunque a incidere su struttura e funzionamento della forma di governo (v., *infra*, risposta alla domanda 8). [Staiano]

Come già anticipato, mi soffermo su due questioni: elezione da parte del Senato di due dei giudici della Corte, giudizio preventivo sulle leggi elettorali. In relazione alla prima, sulla quale si possono nutrire seri dubbi, potrebbe corroborare un giudizio meno negativo il dato in base al quale la modifica di cui stiamo parlando non è una trovata estemporanea, visto che pure i precedenti progetti di revisione la prevedevano: la riforma costituzionale bocciata dall'esito del referendum costituzionale del 2006, stabiliva che su quindici giudici «quattro fossero nominati dal Senato federale della Repubblica, integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano»; volendo risalire più indietro, il progetto di legge costituzionale licenziato dalla Commissione D'Alema, istituita nel 1997 prefigurava una Corte composta da venti giudici, di cui «cinque nominati dal Presidente della Repubblica, cinque dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa, cinque dal Senato della Repubblica e cinque da un collegio formato dai rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni che integrano il Senato della Repubblica in sessione speciale» (va ricordato che il progetto attribuiva anche ad organi provinciali e comunali la possibilità di accedere alla Corte per la risoluzione dei conflitti di attribuzione in cui Province o Comuni fossero parti). [Tega]

Il testo si inserisce senza dubbio nel processo di riforma costituzionale permanente che connota gli ultimi trentacinque anni di storia repubblicana.

Infatti, esso può essere letto come un ulteriore tentativo di modificare complessivamente l'architettura istituzionale disegnata dal Costituente, attraverso un intervento su una pluralità di norme costituzionali comprese in quasi tutti i Titoli della Parte seconda della Costituzione. Non si tratta, in altri termini, di una semplice opera di «manutenzione costituzionale» o di riforma settoriale, ma pur tenendo fuori, in senso stretto, la forma di governo disegna una profonda trasformazione dell'ordinamento della Repubblica, specie se collegato alla riforma elettorale approvata *medio tempore*. Si pone in discontinuità, invece, la scelta di concentrarsi specificamente sull'assetto del bicameralismo e sul regionalismo – ovvero sulle sole parti su cui la classe politica e l'opinione pubblica avevano da più tempo maturato la necessità di un intervento riformatore – sembra implicare l'abbandono del mito palinogenetico della «grande riforma», ovvero dell'idea che si debba intervenire contemporaneamente e in modo organico sulla forma di governo, il sistema delle Autonomie territoriali e quello delle garanzie. [Vigevani]

QUINTA DOMANDA

Quali sono i maggiori pregi della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

Paradossalmente, costituiscono un pregio le revisioni che non ci sono, le storture che ci sono state risparmiate. Penso a qualche grave scivolata intervenuta già ai tempi della Commissione D'Alema in tema di semipresidenzialismo, ma specialmente sul terreno di una diminuzione dell'autonomia della magistratura. Soprattutto si rifletta su quello che Elia aveva giustamente denunciato come il tentativo di «premierato assoluto» insito nel progetto Berlusconi-Bossi. Su quest'ultimo punto vale la pena ricordare che la riforma bocciata nel referendum del 2006 prevedeva un discutibile meccanismo di sfiducia costruttiva, che, accompagnato ad una sostanziale ed inadeguata introduzione del principio «*simul stabunt aut simul cadent*» avrebbe reso il Primo Ministro di fatto inamovibile, con buona pace della democrazia parlamentare ed anche del tanto elogiato «modello Westminster».

Almeno questi gravi timori, adesso, non sono fondati e chi denuncia una «torsione autoritaria» e parla di «minaccia alla democrazia» è fuori strada. Ugualmente, l'odierna pur scompaginata riforma del Titolo V non mette a repentaglio la coesione territoriale e soprattutto sociale del Paese, che era invece uno dei pericoli incombenti sul progetto del 2005. Brillano per la loro assenza, inoltre e per fortuna, interventi a gamba tesa sull'indipendenza e autonomia della magistratura, a cominciare dal ruolo del pubblico ministero; non si entra nel recinto della Corte costituzionale, se non per l'assegnazione al Senato di due nomine sulle cinque parlamentari. Neppure si modifica il

procedimento di revisione dell'art. 138, come invece aveva inteso fare, sia pure una tantum, il d.d.l. Letta: anche questa conservazione della garanzia esistente è cosa buona.

La riforma proposta presenta anche interventi buoni, ad esempio: *a)* il tentativo di mettere fine all'inutile e dispendioso bicameralismo perfetto e paritario. L'esigenza è risalente ed avvertita come urgente dai costituzionalisti e dall'opinione pubblica. Anche uno strenuo *defensor constitutionis* come Dossetti, nell'ultimo biennio del suo impegno politico (1994-96) ha ripreso un tema già da lui denunciato nel 1951: «Non bicameralismo integrale... che è, evidentemente, legato alla previsione, sempre, di una contrapposizione di poteri e di un raro, difficile e infrequente operare dello Stato...», patrocinando, dunque, il suo superamento [PS: il boccone era troppo ghiotto perché una volpe come Renzi se lo lasciasse scappare; cfr. infatti la puntuale citazione nel discorso alla Camera dei deputati dell'11 aprile 2016]; *b)* tempi certi per la calendarizzazione ed eventuale approvazione dei disegni di legge del Governo. Ma, anche a tale proposito, è stata immaginata una procedura inutilmente rococò e c'è, soprattutto, quella foglia di fico del termine «essenziale» in grado, potenzialmente, di coprire qualunque iniziativa del Governo sotto un'aura di aulica sacertà, perché cosa abbia o non abbia natura *wesentlich* fa parte dei misteri delfici ed italici. Più laicamente, si poteva dire: «prioritario» per lo svolgimento del programma di governo [su ciò rinvio a un approfondimento già svolto in questa *Rivista*]. Dopodiché, sul potere del Governo e del Presidente del Consiglio dei Ministri di dettare, quando necessario, l'ordine del giorno dell'attività del Parlamento nessuno ha niente da obiettare; *c)* i nuovi strumenti di democrazia diretta ed il positivo tentativo di rivitalizzare il potere di iniziativa legislativa popolare, anche con una rimodulazione dei quorum referendari che dovrebbe rafforzare la capacità di controllo e le possibilità di partecipazione del corpo elettorale; *d)* la competenza della Corte a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi elettorali, ancor prima che queste siano messe alla prova dei fatti; *e)* apprezzabile è anche l'aver assegnato al Senato il compito di esercitare le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica da un lato e l'UE dall'altro, nonché quello di valutare le politiche e l'attività delle PA, anche andando a verificare l'impatto che l'azione dell'UE ha sui territori. Se ben fatto questo potrebbe essere un compito assai importante; *f)* encomiabile, poi, il passaggio che prefigura il parere del Senato su alcune nomine di competenza del Governo e la verifica sull'attuazione delle leggi dello Stato. Sull'ultimo punto, tuttavia, la genericità della lettera della riforma è tanta. **[Balboni]**

Gli aspetti centrali della riforma sono il superamento del bicameralismo, la revisione del riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni e il conferimento al Governo di alcuni maggiori poteri in Parlamento. I primi due

plexi della riforma sono in stretto collegamento tra loro. Il terzo è costituito da interventi più puntuali, sparsi nel testo del disegno di legge costituzionale. Il nesso tra superamento del bicameralismo e revisione del riparto della funzione legislativa è evidente, anche se non scontato, giacché l'idea di un superamento del bicameralismo attraverso l'approdo al monocameralismo, per quanto minoritaria, ricorre con frequenza. L'aver mantenuto la struttura bicamerale del Parlamento rappresenta, a mio avviso, un aspetto positivo della riforma in quanto permette che l'esercizio della funzione legislativa venga arricchito dalla partecipazione di rappresentanti delle «istituzioni territoriali». Questo obiettivo è pienamente conforme all'art. 5 Cost., nella parte in cui chiede alla Repubblica di adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

A me pare, tuttavia, che il pregio principale della riforma – con tutti i limiti e difetti che si possono rinvenire analizzando singoli aspetti e dettagli del testo di riforma – stia appunto nell'idea di trasformare il Parlamento italiano, che dall'Unità d'Italia fino ad oggi si è nutrito di una tradizione fortemente unitaria, accompagnando questa trasformazione del centro con un'altrettanto profonda trasformazione della Regione, che da ente di legislazione è spinta a diventare ente di amministrazione. Queste scelte, se correttamente attuate, potrebbero modificare l'assetto della forma di Stato, portando l'Italia verso un modello di regionalismo d'esecuzione (sulla falsariga dei più noti federalismi d'esecuzione).

Mi concentrerò, dunque, su questi due aspetti – superamento del bicameralismo e revisione del riparto della potestà legislativa – perché molte sono le critiche che contestano il testo di riforma in relazione a questi due obiettivi. Preliminarmente aggiungo che il legislatore costituzionale ha compiuto scelte originali, nel senso che non ha ritenuto di far propri modelli di bicameralismo consolidati in altre forme di Stato composto. Quanto alle funzioni del Senato, la principale è senza dubbio il concorso all'esercizio della funzione legislativa. Non mi pare di poter dire, come sostenuto da molte parti, che il concorso del Senato sia poco significativo. A tal fine basta dare un occhio all'art. 70, comma 1, per accorgersi che il Senato è chiamato a partecipare all'adozione di importanti atti legislativi, alcuni dei quali sicuramente non rientranti tra le materie di competenza delle Regioni. La partecipazione all'adozione delle leggi di cui all'art. 70, comma 1, ci riporta nuovamente in direzione dell'art. 5, questa volta, in particolare, al principio di unità che subirà una declinazione sicuramente più pluralistica a seguito dell'entrata in vigore della riforma. Mi chiedo se questo elemento funzionale non sia da tener in più attenta considerazione allorquando si valuti la sicuramente più debole posizione del Senato nell'ambito dei procedimenti legislativi previsti dai commi 2 e 3 dell'art. 70. È troppo presto per dire che la partecipazione all'adozione delle leggi di cui al comma primo riuscirà a compensare la maggiore debolezza del Senato nell'ambito

dell'adozione delle leggi che interferiscono più direttamente con le funzioni regionali. È però sicuramente un elemento da valutare per meglio comprendere la funzione del Senato, che, come già accennato, non corrisponde pienamente a quella di una seconda Camera nell'ambito di uno Stato federale.

Quanto alla composizione del Senato, il giudizio deve essere maggiormente articolato. Se, come ho detto, ritengo un elemento positivo l'addio al bicameralismo perfetto, le scelte compiute in ordine a composizione del Senato e procedimento di nomina dei senatori – in particolare elezione indiretta e presenza dei sindaci – sono contraddittorie e comunque fortemente dipendenti dalla futura implementazione legislativa. Va detto che l'elezione indiretta da parte delle assemblee legislative degli enti regionali non ha dato buona prova di sé negli Stati federali in cui è prevista. L'esempio più lampante è quello austriaco a proposito del quale gli studiosi non si stancano di ripetere che l'elezione dei membri della seconda Camera da parte dei *Länder* avviene secondo logiche partitiche. A proposito della mancanza di chiarezza e univocità, ad una prima lettura dell'art. 57 sembrerebbe che il Senato sia formato attraverso l'elezione indiretta compiuta dai Consigli regionali di propri membri e di un Sindaco per ciascuna Regione e che i Consigli debbano procedere nella nomina rispettando il principio proporzionale. Tuttavia queste scelte, condivisibili o meno che siano, paiono contraddette dalla presenza di norme che vanno in senso opposto.

La prima norma è data dal c.d. emendamento Finocchiaro, che introduce il principio per cui i Consigli regionali eleggono i senatori «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo del medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge...». Ora a meno di non voler stravolgere il significato delle parole, mi pare che i consiglieri regionali – e il legislatore in fase di redazione della legge di cui all'art. 57 UC – siano obbligati a tener conto della volontà degli elettori. Se questo è vero, indipendentemente dal meccanismo che potrà essere escogitato per assicurare tale conformità, residua il dubbio sul fatto che l'elezione dei senatori sia davvero indiretta. O meglio sembrerebbe esserlo solo in relazione all'elezione del sindaco-senatore, per il quale tale obbligo di conformità non sussiste. La seconda è data dal combinato disposto dei commi 1, 2 (3) e 4 dell'art. 57. Le otto Regioni e le due Province autonome che eleggeranno solo due senatori non avranno, infatti, modo di rispettare il principio proporzionale. Pur volendo immaginare che, in questi casi, si formeranno regole convenzionali che potrebbero portare alla scelta di un esponente della maggioranza e di un esponente dell'opposizione, il metodo proporzionale non pare potrà esser comunque rispettato.

In sostanza, il giudizio sulla composizione del Senato e sui meccanismi di selezione dei senatori deve essere sospeso in attesa dell'attuazione legislativa, che potrebbe portare verso un recupero di legittimazione diretta da parte dei futuri senatori di provenienza regionale.

Venendo ora al secondo plesso, la revisione del riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni, l'idea di fondo è abbastanza chiara: la riduzione delle materie di competenza legislativa regionale attraverso l'ampliamento della potestà esclusiva dello Stato e la completa eliminazione della potestà legislativa concorrente. In questo modo, nelle intenzioni degli autori della riforma, si dovrebbe conseguire anche la riduzione del contenzioso costituzionale. A proposito della potestà concorrente, la mia opinione è che, se è senza dubbio vero che il contenzioso di questi ultimi anni non può essere ricondotto solo all'esistenza della potestà legislativa concorrente, è anche vero che questa tipologia di potestà legislativa è stata intesa come l'espressione più autentica del regionalismo cooperativo. E su questo ho molti dubbi. In realtà la potestà concorrente – come sostenuto da autorevoli studiosi – ha contribuito a creare un regionalismo fondato sulla supremazia dello Stato. Ma non è questo il punto centrale dell'attuale discussione, che invece verte sull'inadeguatezza delle scelte tecniche compiute per realizzare l'obiettivo della riduzione del contenzioso tramite la soppressione della potestà legislativa concorrente. Le voci critiche hanno richiamato l'attenzione soprattutto sulle modalità di scrittura di molte materie riportate alla potestà esclusiva dello Stato. In particolare si sostiene che l'uso di locuzioni come «disposizioni generali e comuni», «disposizioni di principio», «norme sul...» riproporrà tutti i problemi della potestà concorrente.

Non concordo con questa impostazione, per almeno due motivi. In primo luogo, queste disposizioni sono contenute all'interno della Legislazione esclusiva dello Stato, non più all'interno della potestà concorrente. Di conseguenza, perimetro e profondità della potestà saranno liberamente determinabili dallo Stato, senza che dall'altra parte il legislatore statale debba temere di comprimere la corrispettiva potestà legislativa regionale. E infatti, a quale titolo le Regioni potranno reagire ad un ampliamento eccessivo delle disposizioni generali e comuni per la tutela della salute (lett. *m*) o sul governo del territorio (lett. *u*)? Si dirà perché dispongono, rispettivamente, di potestà legislativa in materia di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali e di pianificazione del territorio regionale. E tuttavia appare evidente che, per quanto a rischio di sovrapposizione, gli ambiti non sono identici. In secondo luogo, le critiche piovute sull'uso di queste locuzioni si spiegano con un modo di pensare ancora legato alle vecchie categorie della potestà concorrente. A me pare che, vertendosi in ambito di legislazione esclusiva, non solo sarà lo Stato a stabilire cosa è generale e comune e cosa è di principio – l'esperienza pregressa in materia di potestà legislativa concorrente mi pare confermi questa affermazione – ma non è da escludere che lo Stato potrà anche stabilire che quanto residua venga attuato attraverso la potestà regolamentare delegata dallo Stato alle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 6. In questo senso il nuovo riparto della potestà

legislativa rappresenta un ulteriore elemento di pressione verso un diverso modello di Regione, calibrato più sull'amministrazione che non sulla legislazione. **[Bifulco]**

Il maggior pregio è di togliere di mezzo il c.d. bicameralismo perfetto. Che – al contrario di quanto si dice anche in talune sedi «scientifiche» – non è affatto un lascito dell'Assemblea costituente. Questo è uno degli equivoci più frequenti: nei punti più importanti la riforma costituzionale non stravolge affatto il testo originale della Costituzione. Ciò vale non solo per il Titolo V, già riscritto nel 1999-2001, ma anche per il Senato. La riforma costituzionale del 1963 – e prima la prassi dello scioglimento anticipato – ha eguagliato la durata del mandato del Senato, originariamente di sei anni; per di più il sistema elettorale introdotto dalla legge ordinaria ha sterilizzato l'opzione per il sistema maggioritario, estendendo di fatto anche al Senato il sistema proporzionale; infine l'elusione dell'obbligo di istituire le Regioni ordinarie ha fatto perdere di significato la previsione che il Senato fosse eletto «su base regionale». Leggendo gli atti della Costituente è facile comprendere come il «bicameralismo perfetto» non fosse affatto un'opzione dei costituenti, ma una scelta compiuta da quella maggioranza di centro-destra che Calamandrei accusava di ostruzionismo costituzionale e rafforzata dalla prassi istituzionale dei decenni successivi. **[Bin]**

Tra i maggiori pregi vi è quello di aver superato il bicameralismo perfetto ed aver introdotto una Camera rappresentativa delle Regioni e delle Autonomie locali, al fine di consentire alle Autonomie territoriali di partecipare al procedimento legislativo statale, onde evitare che su di esse debba ricadere l'applicazione di leggi assolutamente eteronome e l'attuazione di politiche pubbliche che non hanno in alcun modo concorso a formare. Condivisibile è anche la scelta di non aver assegnato al Senato – che sta al di fuori del circuito fiduciario – la parola definitiva su alcune leggi. Il Senato partecipa sullo stesso piano della Camera solo nell'approvazione delle leggi bicamerali. Ragionevole appare, peraltro, la selezione delle materie assegnate alla legislazione bicamerale (anche se ad esse si sarebbero forse dovute aggiungere le leggi attuative dell'intero art. 119 Cost. e le leggi attuative della clausola di supremazia, soprattutto in ragione della difficile giustiziabilità del parametro costituito dall'interesse nazionale).

Un giudizio complessivamente positivo merita la rivisitazione degli elenchi delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, riportando alla decisione di quest'ultimo le scelte legate alle grandi direttrici dello sviluppo economico del Paese. Mi pare infine apprezzabile il tentativo di contenere il ricorso alla decretazione d'urgenza, attraverso la costituzionalizzazione dei limiti ora previsti nell'art. 17 della l. n. 400 del 1988 e l'inserimento dei prin-

cipi affermati dalla più recente giurisprudenza costituzionale sulla necessaria omogeneità degli emendamenti introdotti in sede di conversione, nonché favorendo il controllo del Presidente della Repubblica in fase di promulgazione (nuovo art. 74, secondo comma, Cost.). Nel contempo, è condivisibile la scelta di aver concesso al Governo la possibilità di incidere sulla programmazione dei lavori parlamentari, ottenendo una pronuncia in via definitiva dalla Camera su un proprio disegno di legge entro tempi certi: se tale istituto verrà sapientemente disciplinato dal regolamento della Camera, l'esecutivo potrà infatti ottenere una decisione in tempi ragionevoli, senza comprimere – come oggi avviene con il massiccio ricorso al decreto-legge e alla questione di fiducia – l'esame delle Commissioni e il dibattito parlamentare. **[Biondi]**

Il pregio principale della riforma è dato dal superamento dell'anacronistico bicameralismo paritario e perfetto, secondo un modello di – sia pur non ancora chiaramente delineata – rappresentanza dei territori: ne trarrà vantaggio il rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento e l'iter di approvazione delle leggi. Sicuramente apprezzabile è la razionalizzazione dei poteri legislativi delle Regioni, che è avvenuta in attuazione delle indicazioni della recente giurisprudenza della Corte costituzionale sul Titolo V: nell'elenco dell'art. 117, introdotto dalla riforma del 2001, vi erano alcune materie, la cui attribuzione alla potestà legislativa concorrente – pur se originariamente corrispondente all'idea di coinvolgere le Regioni nelle decisioni relative al sistema delle infrastrutture nazionali – si è quasi subito rivelata erronea. Il superamento della legislazione concorrente – pur scontando l'ambiguità della introduzione della categoria delle norme generali – potrà dare qualche risultato positivo. Una valutazione positiva deve essere data all'abolizione del CNEL, rivelatosi negli anni ente totalmente inutile; all'introduzione della corsia preferenziale per le proposte legislative del Governo, quale strumento di attuazione dell'indirizzo politico; alla costituzionalizzazione dei limiti del ricorso alla decretazione di urgenza; alla rimodulazione di alcuni profili del referendum abrogativo. **[Caravita]**

Molto pochi. Citerei la nuova disciplina della decretazione d'urgenza e l'arricchimento della tipologia referendaria. **[Caretti]**

La riforma risponde ai due requisiti essenziali: 1) impedire, grazie al rapporto fiduciario limitato alla sola Camera che ha una chiara preminenza nella funzione legislativa, il ritorno alla paralisi di sistema vista in ultimo nel 2013 in forma chiarissima, ma che già si era preannunciata nella parziale difformità di maggioranze tra Camera e Senato del 1994, del 1996 e del 2006; 2) regionalizzare il Senato puntando per tale via, che supera la separatezza dei legislatori, come già tentato da Mortati alla Costituente, a ridurre i conflitti davanti alla Corte. **[Ceccanti]**

I pregi maggiori della riforma sono ravvisabili nel superamento del bicameralismo paritario e nella ridefinizione del regionalismo. Sul primo punto credo che l'innovazione sia più profonda di quanto appaia a prima vista, infatti credo che il sistema si orienterà, in fatto, verso un assetto sostanzialmente monocamerale, da me sicuramente preferito. Proporre infatti una seconda camera che in una forma di governo parlamentare non dà la fiducia al Governo e che, a norma del combinato disposto del quinto comma del novellato art. 70 e dell'art. 81 Cost., interviene nel processo di bilancio solo con uno scarso potere consultivo, non significa costruire una seconda camera, bensì una camera secondaria, probabilmente destinata ad una lenta asfissia per difetto di funzioni. Né deve trarre in inganno il mantenimento dell'esercizio collettivo della funzione legislativa per alcune leggi. Infatti, a ben guardare si tratta di leggi rilevanti, ma rare, delineando un esercizio estremamente discontinuo della funzione legislativa. In definitiva ribadisco che la proposta costruisce un sistema destinato nell'effettività a funzionare con una sola camera reale centro di decisione politica e istituzionale. Il secondo pregio della proposta consiste nel fatto che essa pone fine all'ubriacatura panregionalista degli ultimi decenni, proponendo interrogativi più realistici sul destino delle Regioni. Penso che due «legislatori» come Stato ed UE non lascino alcuno spazio ad un terzo legislatore, fatalmente di livello inferiore come le Regioni. Ormai, le Regioni sono chiamate dai fatti e dall'ordinamento ad abbandonare velleitarie ambizioni legislative e ad essere soprattutto enti di amministrazione, su questo c'è molto da lavorare. **[Ciarlo]**

Oltre, come detto, all'improcrastinabile riforma del bicameralismo, la riforma va apprezzata perché a fronte dei maggiori poteri conferiti al continuum Governo – maggioranza parlamentare, rafforza quelli dell'opposizione, sia dentro che fuori dal Parlamento, nella condivisibile convinzione che in una democrazia parlamentare maggioritaria i veri contrappesi politici sono da ricercarsi nei poteri attribuiti alle forze politiche che, all'interno della Camera dei deputati, contrastano l'azione di governo, e all'esterno si oppongono ad essa tramite gli istituti di democrazia diretta. Da qui la dignità costituzionale attribuita allo statuto dell'opposizione nella Camera dei deputati, la rivitalizzazione dell'iniziativa legislativa e del referendum abrogativo, e l'introduzione «di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali», così da mantenere il sistema nel necessario equilibrio. In tal senso, infine, va inteso l'ampliamento dei termini di promulgazione per i disegni di legge di conversione di decreti-legge. **[Curreri]**

Considero un pregio il mantenimento della forma di governo parlamentare, che rimane ancora l'opzione migliore per le caratteristiche del nostro

sistema, il superamento del bicameralismo paritario, la previsione, volta a porre rimedio alla lentezza e alla incertezza del procedimento legislativo, del disegno di legge governativo a data certa, il cui effetto sarà anche di ridurre il ricorso, da parte dell'esecutivo, ai decreti-legge. Oltre tutto, opportunamente, la riforma interviene anche su questo profilo contornando di limiti la decretazione d'urgenza. **[D'Amico]**

La riforma mi pare, nel complesso, positiva, soprattutto perché semplifica il quadro istituzionale e rafforza la stabilità e l'efficacia dell'azione di governo. Nel particolare, il maggior pregio della riforma consiste a mio avviso nel superamento del bicameralismo perfetto e nel riconoscimento alla sola Camera del potere di accordare e revocare la fiducia al Governo. La riforma contiene poi altri aspetti positivi come, ad esempio, la nuova disciplina in materia di decretazione d'urgenza, la possibilità di un giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali, la possibilità per il Governo di contare su tempi certi per l'approvazione delle iniziative legislative volte a realizzare il proprio indirizzo politico. **[Donati]**

Qui siamo chiamati a dare una valutazione soggettiva non chiaramente opponibile sul piano scientifico, tenuto conto che sul punto, come noto, ci sono diverse posizioni della dottrina. Personalmente, ritengo, e lo dico anche da comparatista, che il superamento del bicameralismo paritario sia da ritenersi un pregio, anche se non nego che ci sono alcuni problemi di *technicalities*, come quelli evidenziati nella risposta precedente (la n. 3). Però nel suo impianto complessivo, che consiste nell'eliminazione del rapporto fiduciario fra Governo e Senato e, comunque, nella valorizzazione della rappresentanza territoriale, che milita verso una maggiore attuazione del Titolo V a tendenza federale, credo che rappresenti un pregio. Così come il riordino delle materie legislative *ex art. 117*, con la eliminazione di quella zona grigia che è la competenza concorrente. Infine, ritengo sia da ritenersi un pregio, per così dire, anche l'eliminazione del CNEL, da tempo considerata alla stregua di «un'appendicite» costituzionale. Ulteriore pregio, dal mio punto di vista, è anche l'ampliamento delle forme di partecipazione popolare con la previsione, tra gli altri, di referendum propositivi e di indirizzo. **[Frosini]**

Il pregio principale della riforma è di essere finalmente riuscita a scardinare il bicameralismo paritario e perfetto, che sotto il profilo della rappresentanza faceva del Senato una copia della Camera, mentre sotto quello della governabilità rischiava di rendere impossibile la creazione di un Governo che avesse la fiducia delle due Camere. Ci sono poi altri aspetti pregevoli: il potenziamento della logica del parlamentarismo maggioritario nel funzionamento della Camera, con una corsia preferenziale per i disegni di legge necessari

per attuare il programma di governo da un lato, dall'altro la previsione dello statuto dell'opposizione e il limite all'abuso dei decreti-legge; la ridefinizione dei rapporti Stato-Regioni rispetto alla revisione del 2001, rivelatasi eccessivamente «federale» per quelle che sono le esigenze della società italiana; il rafforzamento della partecipazione popolare, attraverso la ridefinizione di iniziativa popolare e referendum abrogativo e l'apertura di spazi per nuove forme di partecipazione; il controllo di costituzionalità preventivo dei disegni di legge elettorale. [**Groppi**]

Così formulata la domanda, direi che la valutazione dei pregi attiene a considerazioni squisitamente politiche. [**Guzzetta**]

Formulo un giudizio sintetico sul contenuto dell'innovazione costituzionale in oggetto. L'importanza in senso formale delle modifiche è evidente. Il 35% degli articoli della Cost. sono coinvolti nella revisione e, addirittura, il 57,5% della seconda parte. Dal punto di vista sostanziale nel d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi vi sono, senza alcun dubbio, obiettivi pluridecennali raggiunti (ad esempio l'abolizione della fiducia bicamerale), ma anche confusione (soprattutto nel procedimento legislativo) e pericolose sconnessioni. Il collegamento dell'innovazione costituzionale con la nuova legge elettorale evidenzia un apparente desiderio di stabilità che rischia di irrigidire oltremodo la dinamica sistemica, senza assicurare effettivamente la governabilità né le regole di base che garantiscano gli standard della contesa democratica. In questo quadro, la richiesta di formulare un giudizio sul concorso delle Camere nella riforma (costituente o di revisione) risulta viziata dall'impostazione della domanda, implicitamente favorevole al legislatore monopolista. Nei casi normali la decisione costituente è presa da una Assemblea *ad hoc*, mentre quella di revisione non dovrebbe essere certo promossa da un Governo che si basa su Assemblee legittimate, ai sensi della sentenza n. 1/2014, solo ad attività ordinarie e limitate nel tempo. Se non fossimo in un ambito basato sul fatto compiuto e nel quadro di una crisi politica ed economica evidente, si potrebbe – dunque – rispondere che tutto ciò appare particolarmente discutibile. Con questa risposta l'A. ha inteso fornire la sua valutazione più generale sul contenuto del progetto e i nessi con la riforma elettorale: domande 5, 6, 8. [**Lanchester**]

I maggiori pregi della riforma sono i suoi due obiettivi principali: il superamento del bicameralismo paritario e il riequilibrio del rapporto Stato-Regioni. Il bicameralismo nell'esperienza costituzionale contemporanea trova giustificazione nella rappresentanza nella seconda Camera degli enti territoriali che compongono lo Stato e nei regimi parlamentari si struttura ovunque con una differenziazione di competenze e una relativa prevalenza

della Camera di diretta espressione del corpo elettorale. In particolare, è solo quest'ultima ad essere titolare del rapporto di fiducia con il Governo. In sostanza, tutti i sistemi di governo parlamentare si caratterizzano per un parlamentarismo asimmetrico. E questo fa la riforma in esame. La conduzione governativa dell'indirizzo politico sarà facilitata non solo dall'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario, ma anche dall'introduzione di un meccanismo di approvazione a data certa delle leggi di attuazione al programma di Governo (correlato ad una limitazione del potere di adottare decreti-legge). È opportuno entrare nell'ordine di idee che la riforma non riguarda solo il Senato, ma è una riforma dell'intero Parlamento. Si rimane comunque nell'ambito di un regime pienamente parlamentare, anche perché non vengono toccati i poteri del Presidente della Repubblica in materia di formazione del Governo e di scioglimento anticipato della Camera politica. Si può parlare di un «Governo parlamentare del Primo Ministro». La verticalizzazione del potere a vantaggio dell'esecutivo, comunque, non viene tanto dalla revisione costituzionale, ma dalla legge elettorale che crea una legittimazione diretta del premier. Per il secondo aspetto, si introduce la c. d. clausola di supremazia, che è propria dei sistemi federali e regionali, e si riportano alla competenza legislativa esclusiva dello Stato materie che improvvidamente erano state collocate nelle competenza concorrente Stato-Regioni, la quale è abolita con un effetto di semplificazione del sistema di riparto. Vengono poi enumerate materie nelle quale più evidente è la vocazione regionale a legiferare. Nel complesso si traducono in norme orientamenti della Corte costituzionale. Sterilizzare completamente un possibile contenzioso Stato-Regioni è impossibile, ma sicuramente il Titolo V è stato migliorato e la canalizzazione di esigenze degli enti territoriali tramite il Senato potrebbe disinnescare preventivamente parte dei conflitti. **[Lippolis]**

I pregi principali riguardano, a mio avviso, l'assetto del nuovo bicameralismo. Si tratta, alla luce dei vincoli esistenti, di un'opzione assolutamente coerente con il percorso riformatore da tempo intrapreso in Italia, con le tendenze prevalenti nei sistemi parlamentari dell'Unione europea (in cui tutti gli Stati membri con più di 12 milioni di abitanti hanno un sistema bicamerale) e altresì con i caratteri, assai variegati, del territorio italiano. **[Lupo]**

Per spiegare il «verso» della riforma costituzionale occorre abbandonare propaganda e ideologismi. L'obiettivo fondamentale che James Madison riteneva necessario realizzare, con la Costituzione federale del 1787, era la possibilità di creare un «Governo nazionale», per unire il Paese nella diversità delle scelte individuali e delle forme di governo statale, contro le derive e i rischi di dissoluzione rappresentati da fazioni e da corporazioni sempre più forti. Il nostro Paese ha mancato finora l'appuntamento con la storia, non avendo

ancora conosciuto un'autentica fase costituente diretta a realizzare l'obiettivo madisoniano dell'unità politica mediante istituzioni di governo adeguate. Se c'è un motivo d'interesse nella riforma costituzionale, io penso, è proprio quello di leggermi la possibilità di edificare i presupposti per creare un «governo nazionale», che possa ricondurre la problematica attuale del pluralismo politico e del pluralismo istituzionale, resi deboli da nuove forme dissolutive, ad un rinnovato progetto di unità, verso una «Repubblica» tale non solo formalmente. Un'unità tanto più necessaria nel contesto europeo, nel quale la costruzione degli Stati Uniti d'Europa richiede proprio Governi e politiche «nazionali» stabili e autorevoli. In che cosa consistono le tracce, riscontrabili nella legge di riforma, verso la costruzione di un «governo nazionale» anche in Italia? Da un lato, il rafforzamento del circuito dell'indirizzo politico nel *continuum* corpo elettorale-maggioranza parlamentare-Governo secondo la logica di una democrazia dell'alternanza e, dall'altro, la collocazione delle principali questioni, relative ai rapporti tra Stato e Autonomie, nella sede naturale della *politica nazionale* (ossia nelle istituzioni di Governo, con un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali). La rappresentanza *nazionale* delle Regioni, soprattutto, dovrebbe svolgere una funzione d'*integrazione* finora sconosciuta, in una prospettiva autenticamente federalista, e in senso cooperativo, riducendo i conflitti del passato, e marginalizzando il non naturale, e perciò molto problematico, ruolo *politico* della Corte costituzionale come giudice delle «competenze». [Morrone]

Non ne vedo, in particolare ci tengo a dire che giudico negativamente anche la previsione del giudizio preventivo sulla legge elettorale. Temo si aspiri ad ottenere una «bollinatura» di costituzionalità della nuova legge elettorale, confidando in una ambigua confusione, già vistasi nell'elaborazione dell'*Italicum*, tra legittimità e merito delle scelte: dimostrato che si sia che la nuova legge elettorale non è incostituzionale, allora non si potrebbe più nemmeno criticarla politicamente. L'apertura e la libertà del confronto democratico possono soffrirne. [Niccolai]

La riforma affronta in modo complessivamente adeguato il nodo oggi centrale per l'organizzazione costituzionale italiana: il bicameralismo paritario nel procedimento legislativo e nel rapporto fiduciario. Si tratta di un sistema superato dalla storia, oggi previsto solo in Italia (fra i regimi parlamentari, mentre esistono vari casi di regimi presidenziali a bicameralismo paritario, oltre al regime direttoriale svizzero, ma in tali casi il Governo non dipende dalla fiducia di due Camere diverse). Il bicameralismo paritario rischia di essere devastante in presenza di qualsiasi sistema elettorale che non sia un proporzionale puro (le due Camere potrebbero avere maggioranze diverse, come nel 1994, nel 2006 e, soprattutto, nel 2013), in assenza di partiti

solidi ed organizzati come quelli presenti in Italia prima del 1994 e nel contesto di una cultura politica maggioritaria (che rende le forze politiche poco disponibili al compromesso).

La riforma, inoltre, supera il bicameralismo perfetto realizzando un raccordo fra il Parlamento nazionale e le istituzioni territoriali autonome, dando loro una «voce» nel procedimento di formazione della legge statale e accogliendo una prospettiva di riforma più volte invocata in dottrina negli ultimi 40 anni. Il modo in cui questa impostazione è realizzata è a tratti discutibile (ad es. quanto alla presenza dei sindaci in Senato, o ai cinque senatori di nomina presidenziale, o allo squilibrio eccessivo nel numero dei senatori a vantaggio delle Regioni più popolate, o ad alcune scelte mancate che avrebbero forse potuto caratterizzare meglio il Senato delle Autonomie), ma tali questioni hanno nel complesso carattere di dettaglio rispetto ad un'impostazione di fondo condivisibile. Esse potranno, eventualmente, essere corrette in futuro. **[Olivetti]**

I pregi sono pochi e generalmente mal sviluppati. Sarebbe positivo il superamento del bicameralismo perfetto, ma questo avviene intervenendo sul solo Senato, dotato di una composizione debole e irrazionale e funzioni generalmente incoerenti e di dubbia definizione. In questo ambito può però essere giudicata favorevolmente l'attribuzione alla sola Camera della competenza a esprimere la fiducia. Sarebbe positivo l'abbassamento del quorum del referendum abrogativo, ma questo viene condizionato alla presenza di un maggior numero di richiedenti, collegando elementi che assolvono a funzioni completamente diverse. La eliminazione del CNEL è condivisibile, ma è del tutto estranea al resto della revisione e per procedervi non era necessario mettere a soqquadro l'intero funzionamento delle istituzioni. **[Pertici]**

Può forse essere considerato un pregio il fatto che, a settant'anni di distanza dalla «prima volta» delle donne italiane al voto e oltre un decennio dopo la modifica degli artt. 117 e 51, il progetto di revisione costituzionale arricchisca ulteriormente il quadro delle disposizioni di principio che danno atto di una «questione di genere» perdurante in materia elettorale. L'art. 55 richiede che le leggi elettorali delle Camere promuovano «l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza» ed analogamente l'art. 122 affida alla legge statale in materia di elezioni regionali «i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza». La legge elettorale del Senato e la legge statale per le elezioni regionali saranno leggi bicamerali, con oggetto proprio e modificabili solo in forma espressa. Considerato che la riforma prevede un ricorso preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato, è interessante interrogare la novità degli articoli 55 e 122 come parametri di costituzionalità, chiedendoci quale sia la

portata normativa ulteriore di questi articoli e cosa si aggiunga alle norme già presenti in Costituzione.

Il riferimento alla presenza equilibrata dei due sessi «nella rappresentanza» impone di guardare ai risultati e non solo alle misure tendenti verso un certo fine, rendendo più stringente l'impegno di promozione; le leggi elettorali diventano un ambito specifico di intervento costituzionalmente dovuto, in cui è indispensabile prevedere interventi idonei a promuovere la presenza equilibrata di uomini e donne. Se poi ci chiediamo cosa debba intendersi per «equilibrio», possiamo ricordare che per il Consiglio di Stato l'equilibrio di genere, anche se non definito quantitativamente da quote, ha acquistato il significato puntuale ed effettivo di «uguaglianza o sostanziale approssimazione all'uguaglianza» nella presenza dei due generi (sentenza n. 3670/2012). **[Pezzini]**

I pregi maggiori mi sembrano i seguenti. Anzitutto, la sottrazione del Senato al circuito fiduciario e la forte riduzione della legislazione sottoposta alla regola della doppia approvazione conforme rendono più agevoli i relativi procedimenti senza per ciò intaccare le garanzie di democraticità dell'assetto istituzionale, visto che il Senato non è mai stato, né avrebbe potuto essere, «un contrappeso» al circuito maggioritario. La specializzazione funzionale del nuovo Senato in ordine alla valutazione delle politiche pubbliche, del rendimento delle pubbliche amministrazioni e dell'attuazione della legislazione statale consente di immaginare un circuito virtuoso in virtù del quale l'organo rappresentativo delle Autonomie territoriali si trova nelle migliori condizioni per esercitare tali valutazioni (finora, si badi, non compiute da nessun organo), tanto più se in raccordo con la Conferenza unificata e con la Corte dei conti, e poter quindi, su tale base, esercitare eventualmente il suo potere di iniziativa legislativa.

Ancora, il raccordo col sistema delle Conferenze, da strutturare in via legislativa, consentirebbe di articolare l'insieme delle voci delle Autonomie in sede centrale secondo una fisiologica corrispondenza degli organi (rispettivamente, legislativo [Senato] e di Governo [Conferenze]) alle funzioni esercitate, in luogo dell'attuale anomalo conferimento alle Conferenze di compiti che di fatto rasentano l'esercizio di poteri legislativi. È da notare altresì, sul fronte della forma di governo regionale, il riequilibrio tra poteri decisionali dei Consigli e dei Presidenti delle Giunte, attualmente i soli investiti del potere di far valere al centro la voce delle Regioni tramite il sistema delle Conferenze. **[Pinelli]**

I maggiori pregi della riforma coincidono in larga misura con gli aspetti ricordati nella risposta alla domanda n. 4. Ad essi, semmai, si potrebbe aggiungere l'introduzione del c.d. «voto a data certa» per i disegni di legge governativi attuativi del programma di governo, abbinata ad una ben più articolata disciplina della decretazione d'urgenza atta a scongiurarne l'abuso. Per quanto

concerne in particolare i rapporti fra Stato e Autonomie territoriali, poi, meritano senz'altro apprezzamento sia il rafforzamento del ruolo del legislatore statale, attraverso l'introduzione della c.d. clausola di supremazia statale e l'attrazione nell'ambito della legislazione esclusiva statale di materie a suo tempo inopportuno inserire in quello della legislazione concorrente, sia la contestuale riforma del sistema bicamerale fondamentalmente ispirata ad un modello cooperativo e non conflittuale dei rapporti in questione. **[Puccini]**

È apprezzabile il tentativo di superare il bicameralismo paritario, come anche la scelta di non intervenire su altre parti della Costituzione (perlomeno in modo diretto, ad esempio relativamente alla forma di governo e al sistema delle garanzie). A me pare che la riforma attuale, pur con tutti i limiti, sia comunque preferibile a quella approvata dal Parlamento nel 2005: i rischi di un decadimento della qualità democratica delle istituzioni, che pure qualcuno prospetta anche per la riforma attuale, mi sembrano oggettivamente assai minori rispetto al precedente tentativo.

Direi anche che un aspetto positivo è la scelta di seguire il procedimento di revisione costituzionale regolato dall'art. 138 Cost., sebbene vedere in ciò un aspetto positivo possa sembrare paradossale: ma alla luce delle esperienze passate il paradosso cessa di essere tale.

L'abolizione del CNEL è senz'altro condivisibile, alla luce dell'esperienza. Va peraltro rilevato come, eliminato il CNEL, manchino luoghi di confronto e dialogo tra istituzioni rappresentative ed espressioni della società economica e civile in generale: problema che non deve essere trascurato, specie a fronte della crisi di rappresentanza delle organizzazioni politiche e delle parti sociali. Ma va anche detto che non è certo stato il CNEL, nell'esperienza di sessant'anni di Repubblica, a dare risposte adeguate a queste esigenze. Alcune (piccole) modifiche del testo attuale della Costituzione possono ascriversi alla voce «manutenzioni», e sono il frutto di limiti ed inconvenienti emersi nella prassi e che la riforma si propone di superare: penso ad esempio alla proroga dell'efficacia dei decreti-legge in caso di rinvio del Presidente della Repubblica. **[Rossi]**

Pregi nella riforma, francamente, ne vedo pochi, che nondimeno meritano di essere messi in evidenza. Mi limito ad elencarli senza indugiare su ciascuno di essi a motivo dei molti commenti che hanno suscitato: *a)* l'abbandono senza molti rimpianti del bicameralismo perfetto e – come più volte mi è venuto di dire – perfettamente inutile, anzi dannoso; *b)* la opportuna riduzione del numero dei senatori (ma perché non pure dei membri della Camera?); *c)* il rimedio ad alcune sviste, ampiamente rilevate in dottrina, di cui si è reso responsabile l'autore della riforma del 2001 per ciò che concerne il riparto delle materie tra Stato e Regioni; *d)* la risoluta e fin troppo tardiva cancellazione dalla lavagna costituzionale del CNEL.

Il pregio migliore della riforma comunque stava in un'idea, patrocinata da molti ed a favore della quale mi sono dichiarato anch'io da tempo, che ha tuttavia avuto una deformata ed immiserita realizzazione: quella non già di portare (o promettere di portare) ulteriori materie e funzioni dal centro alla periferia (qui, anzi, come si è fatto diffusamente notare, si ha proprio l'inverso), bensì di portare la periferia nel centro, di farla centro. Ciò che avrebbe davvero costituito la migliore risorsa a salvaguardia di un'autonomia regionale che una generosa dottrina avrebbe voluto «politica» e che, di contro, si è vista fortemente contratta, non di rado persino svilita, per effetto della morsa a tenaglia azionata dagli organi statali della direzione politica e dal massimo garante della legalità costituzionale che ha offerto generoso avallo alle leggi ed alle decisioni politiche in genere di questi ultimi con cui l'autonomia stessa è stata schiacciata. Come dirò rispondendo alla prossima domanda, tuttavia, proprio qui, a mia opinione, si è avuta conferma della incapacità della riforma di centrare l'obiettivo prefissosi. **[Ruggeri]**

A mio avviso, tra i maggiori pregi possono annoverarsi: l'eliminazione del CNEL, la costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza previsti dalla l. n. 400/1988 e ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale, il differimento di trenta giorni del termine per la conversione dei decreti-legge in caso di rinvio presidenziale, l'affidamento ai regolamenti parlamentari della garanzia dei diritti delle minoranze ed il rinvio a quello della Camera per la disciplina dello statuto delle opposizioni. **[Salazar]**

La previsione che solo la Camera dei deputati sia titolare della relazione fiduciaria con il Governo merita approvazione, perché dovrebbe fluidificare i meccanismi di funzionamento della forma di Governo statale, riducendo il rischio di impasse elettorale. Il venir meno del bicameralismo perfetto dovrebbe, inoltre, rendere più difficile il «gioco» dei gruppi di interesse organizzati, che nel passaggio del testo dall'una all'altra Camera hanno spesso trovato l'occasione per serrare le file ed esercitare un ruolo di interdizione rispetto a riforme sgradite (si pensi alle sempre rinviate e malcerte liberalizzazioni). **[Scaccia]**

Il pregio maggiore della riforma è nel superamento del bicameralismo simmetrico italiano.

Non può essere invero condiviso il richiamo alle presunte «virtù» di quest'assetto, del tutto peculiare: la maggiore ponderazione delle leggi, la dimostrata capacità di correggere radicalmente o di impedire interventi legislativi che sarebbero risultati lesivi degli equilibri istituzionali o persino di diritti fondamentali. In realtà, in Italia il bicameralismo paritario non ha mai prodotto un difetto quantitativo di legislazione, potendosi semmai lamen-

tare un eccesso di legislazione. Neppure si è registrata la lentezza abnorme del procedimento; anzi quando il sistema politico ha richiesto accelerazioni, anche al livello costituzionale, accelerazione si è avuta, producendo semmai qualche guasto da fretteolosità (e i dati statistici, specie in chiave comparata, non consentono di ascrivere lentezze al bicameralismo). Invece il bicameralismo paritario ha inciso negativamente sulla qualità della legge da diversi versanti, poiché la duplicazione, o anche la moltiplicazione, delle fasi deliberative ha condotto a una legislazione costruita per successive «accessioni», per stratificazioni irrisolte, risultando inutilmente complessa e di difficile interpretazione, o anche a casi di blocco della decisione in ambiti molto rilevanti. La conseguenza è stata la carenza della grande legislazione in settori chiave, carenza che si è espressa in assenza di leggi o nel fallimento, per mancato conseguimento degli obiettivi, delle «riforme» legislative introdotte. **[Staiano]**

I pregi della riforma sono riconducibili essenzialmente ai propositi, ovvero al fatto che essa va a incidere su ambiti, quali, in particolare, la riforma dell'assetto del Parlamento e una nuova revisione del Titolo V della Costituzione, che da anni anche la dottrina individuava come possibili ed anzi auspicabili oggetti di una revisione costituzionale. **[Tarli Barbieri]**

Il maggior pregio della riforma – e forse insieme la scommessa più audace, anche alla luce dell'attuale sistema partitico – mi pare essere la chiara impostazione di politica costituzionale a favore della «democrazia maggioritaria», che emerge dalla sintesi tra superamento del bicameralismo paritario, rafforzamento dell'esecutivo nel procedimento legislativo e adozione di un sistema elettorale con premio alla lista. In altri termini, dal complesso della riforma si coglie un chiaro orientamento a favore della stabilità e dell'efficienza dell'esecutivo e un'evoluzione verso un modello che accentui la centralità del «potere governante» nella definizione dell'indirizzo politico, abbandonando la «sindrome del tiranno» che aveva influenzato il Costituente. In questo quadro, la scelta di fondo demandata al corpo elettorale nel referendum confermativo, al di là del giudizio sulle specifiche novità previste dal testo, pare essere quella tra un modello di democrazia tendenzialmente maggioritario o prevalentemente consensuale. **[Vigevani]**

SESTA DOMANDA

Quali sono i limiti più rilevanti della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

Quali i limiti, i difetti? Insieme alle incognite sono spesso il risvolto di interventi utili, forse buoni, ma che sono stati pensati poco e fatti con tra-

scuratezza. Prima fra tutte viene la composizione del nuovo Senato della Repubblica, frutto di una serie di compromessi (non nobili) che hanno dato vita ad un vero e proprio ircocervo. Se è vero che dar nuova forma, natura ed organizzazione alla Camera alta era un obiettivo ambizioso e lungamente atteso, il risultato al quale si è approdati appare confuso ed insoddisfacente.

La trasformazione del Senato in luogo di rappresentanza delle Autonomie territoriali – e particolarmente di quelle regionali – era da tempo auspicata in vista di un miglioramento dell’assetto autonomistico complessivo e fondante della nostra forma di Stato. È allora deludente rilevare come si sia deciso, alla fine di mercanteggiamenti sfiancanti e non limpidi, di realizzare una strana creatura, nella quale la rappresentanza regionale, quella comunale, quella presidenziale (dei senatori per sette anni) e quella politica del cittadino-elettore per il tramite delle elezioni regionali, saranno confusamente mescolate. Maggior chiarezza, almeno con riferimento alla rappresentanza delle Autonomie locali, ci sarebbe stata stabilendo, ad es., che i sindaci venissero eletti dai Consigli delle Autonomie locali e, forse, espungendo i componenti di nomina presidenziale, il cui ambiente naturale sarebbe stato, semmai, la Camera dei deputati. Su quest’ultimo punto, un’opzione alternativa avrebbe potuto prevedere che i senatori di nomina presidenziale, aumentati di numero, fossero scelti in rappresentanza di mondi vitali della cultura, dell’associazionismo, dell’impresa e del lavoro (anche in ragione della abrogazione del CNEL).

La scarsa lungimiranza e la poca coerenza con cui è stata immaginata la composizione del nuovo Senato – frutto di un confuso *do ut des* interno allo stesso partito di maggioranza – affida un compito arduo al legislatore ordinario. Sarà, infatti, con legge dello Stato, che, in un complicato e poco chiaro rapporto con le normative e le variabili maggioranze regionali, dovranno essere sciolti i nodi rimasti intricati. È ovvio che, se si fosse scelto il modello *Bundesrat*, questo grave difetto non ci sarebbe stato. Ma è risaputo che, governando attualmente il centrosinistra 18 Regioni su 21, risultava difficile far entrare direttamente nel nuovo Senato i Presidenti di Giunte regionali che, presentandosi con la stessa maglietta, avrebbero costituito un «pacchetto di mischia» troppo robusto. E ciò mostra, una volta di più, come sia quasi impossibile fare buone riforme costituzionali avendo a disposizione materiali politici che sono, inevitabilmente, lì per essere utilizzati... quando sarebbe buona cosa agire «sotto il velo dell’ignoranza», come ebbe la fortuna di fare l’Assemblea Costituente.

Non convince poi la maniera con la quale si vuole procedere allo smantellamento del bicameralismo perfetto e paritario, al di là delle positive intenzioni di partenza, che vanno ribadite. Non vanno bene i tanti (otto? nove?) procedimenti legislativi differenziati, originanti dalla compartecipazione delle due Camere alla formazione di un rosario di leggi varie e dall’armamentario di co-decisioni parziali che ne conseguono, per diverse materie.

Passando alla sostanza della relazione tra Stato ed Autonomie, appare grave – avuto riguardo alla scelta fondamentale per il pluralismo autonomistico, l'odierno ri-accentramento a favore dello Stato, di cui è pervaso l'intero nuovo Titolo V. È a tutti noto che la riforma approvata nel 2001 non ha dato buona prova di sé, ed è evidente che alcune competenze (si pensi all'energia, alle grandi reti infrastrutturali o al settore delle comunicazioni; al necessario coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ecc.) dovevano essere, ragionevolmente, riportate in capo allo Stato. Non si può procedere, però, per questo motivo e quasi per assioma ad una complessiva mortificazione delle Autonomie. A tale riguardo le pessime prove date, purtroppo, in tempi recenti dalle classi politiche regionali e locali, finiscono per essere eccedenti rispetto alla riesumazione di un vecchio arnese statalista e passe-partout qual è l'interesse nazionale. Poteva bastare al riguardo la tutela dell'unità giuridico-economica della Repubblica e, in ogni caso, sarebbe stato più opportuno sfruttare al meglio il procedimento bicamerale, affidando a entrambe le Camere la competenza in materia di livelli essenziali dei diritti concernenti le prestazioni pubbliche.

Ugualmente difettosa è la «non soluzione» della disparità di trattamento tra le Regioni, risultando adesso troppo sbilanciata a favore di quelle speciali (motivata pragmaticamente dalla necessità di accaparrarsi i voti decisivi dei senatori provenienti dai territori c.d. speciali), che almeno conservano l'odierno *status quo*. Oltre a ciò l'apertura sull'art. 116, comma 3, è ancora troppo timida, mentre poteva diventare la porta d'ingresso per distribuire e incoraggiare competenze specializzate e diversificate sull'intero territorio nazionale. **[Balboni]**

Il limite più evidente sta nello stravolgimento del Senato rispetto alla proposta avanzata dal Governo. Un Senato composto dai presidenti delle Regioni e da sindaci di Comuni importanti – come delineato dal d.d.l. governativo – avrebbe potuto rappresentare con efficacia i territori, apportando per di più nel procedimento di formazione delle leggi l'esperienza dei soggetti che guidano le amministrazioni su cui poggia in massima parte il compito di eseguirle. Optando invece per un'elezione di secondo grado in seno ai Consigli regionali, il Senato futuro, voluto dal Senato attuale, perde entrambe le funzioni: in Senato approderanno le spaccature politiche che dividono i consigli regionali e agiranno politici locali che non svolgono funzioni di Governo (a parte la trascurabile rappresentanza dei sindaci); i senatori si divideranno per appartenenze politiche, non per diversità degli interessi dei loro rispettivi territori; il Senato non avrà l'autorità di esprimere gli interessi e le opzioni politiche delle Regioni. **[Bin]**

Concentrando l'attenzione sugli assi portanti della riforma, suscita più di una perplessità la composizione del Senato. Anzitutto, vi è una eccessiva

sproporzione numerica tra deputati e senatori: considerando che questi ultimi saranno anche consiglieri regionali e sindaci (forse anche presidenti di Giunta), vi è il concreto rischio che il ruolo del Senato sia «indebolito» per ragioni pratiche, essendo un organo che dovrà necessariamente funzionare in maniera discontinua.

In secondo luogo, la modifica finale dell'art. 2, comma 2, del d.d.l. – frutto di compromesso – rende difficilmente conciliabile il tenore letterale del comma 5 del «nuovo» art. 57 Cost., secondo cui i Consigli regionali «eleggono» i senatori «con metodo proporzionale», con quello del comma 2 del medesimo articolo, secondo cui seggi del Senato «sono attribuiti in ragione dei voti espressi». Anche una volta chiarito quale fase del procedimento debba rispettare il metodo proporzionale (vincolando gli elettori o i Consigli?), resta da chiarire se esso valga anche per l'elezione dei sindaci: ciò è decisivo nei casi in cui il Consiglio regionale sia chiamato ad esprimere solo due senatori e un sindaco. E, ancora, compiuta la scelta – a mio avviso non condivisibile – di inserire nel Senato anche i sindaci, non si comprende per quale ragione costoro non siano effettiva espressione della scelta di tali enti locali (prevedendo, ad esempio, che siano eletti dai CAL).

Va infine osservato che la componente non elettiva – ossia i senatori nominati «a tempo» dal Presidenti della Repubblica – è stata inspiegabilmente collocata nell'ambito di una Camera chiamata a rappresentare le istituzioni territoriali. In definitiva, non è chiaro se la composizione del Senato potrà consentire l'effettiva emersione della rappresentanza territoriale, con ciò assicurando l'effettiva partecipazione delle Autonomie territoriali alla funzione legislativa e alle altre funzioni attribuite alla seconda Camera, o se permarrà la tendenza dei senatori a raggrupparsi secondo una logica di appartenenza politica.

La nuova composizione del Senato avrà inoltre notevoli conseguenze sull'elezione degli organi di garanzia costituzionale, sia per ciò che concerne la formazione delle maggioranze necessarie per la loro elezione, sia per la discutibile scelta di assegnare al Senato la nomina di due giudici costituzionali.

Un altro elemento di perplessità consiste nell'aver previsto una pluralità di procedimenti legislativi differenziati: la semplificazione perseguita con il superamento del bicameralismo perfetto rischia di essere vanificata dalla conflittualità parlamentare nella scelta del procedimento da seguire. Non può per altro escludersi che tutto ciò finisca per coinvolgere la Corte costituzionale, chiamata a verificare il rispetto dei nuovi artt. 70, 61 e 72 Cost. (sempre che non sia la stessa Corte a «tirarsi fuori», assumendo che la decisione assunta dai Presidenti delle Camere ai sensi del penultimo comma del nuovo art. 70 Cost., sia insindacabile da parte dello stesso organo di giustizia costituzionale).

Quanto ai rapporti tra Stato ed Autonomie territoriali, non convince la scelta di aver eliminato la potestà legislativa concorrente (che, per altro,

è oggi quella che genera minore contenzioso costituzionale), avendo, nel contempo, inserito formule, quali «le disposizioni generali e comuni», che evocano la distinzione tra «principi» e «dettagli». Decisamente criticabile, in quanto centrale nel processo di riforma degli enti territoriali, appare infine la scelta – perpetuata per l'ennesima volta, nonostante una giurisprudenza costituzionale di segno ormai contrario – di non includere in alcun modo le Autonomie speciali nella riforma del Titolo V, soprattutto con riguardo alla necessità di bilanciare il ruolo delle Autonomie speciali con le esigenze di coordinamento della finanza pubblica. [**Biondi**]

A causa di una insuperabile sindrome che vede nel rafforzamento dell'esecutivo i prodromi dello scivolamento verso modelli autoritari, vi è stato scarso coraggio nel rafforzare la posizione del Governo in Parlamento, giacché l'unico strumento in questa direzione è la corsia preferenziale per le iniziative legislative governative. Ancora una volta, quindi, ci si affida alle virtù taumaturgiche della legge elettorale, le quali potrebbero non essere sufficienti. Sotto un altro profilo, il procedimento legislativo sconta qualche incertezza, confusione, sovrapposizione, tipiche comunque di tutti gli Stati composti, a struttura federale o regionale. I regolamenti parlamentari di Camera e Senato avranno in ogni caso importanti spazi di integrazione e correzione. [**Caravita**]

Molti. Tra questi citerei il pasticcio fatto in relazione all'elezione del nuovo Senato, l'obbligo del doppio incarico per i senatori, l'espansione eccessiva delle competenze del Senato diverse da quella legislativa (in una parola, affidamento di competenze sulla carta forti ad un organo che si presenta strutturalmente debole). A ciò si aggiunga l'inidoneità dei nuovi criteri di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni a risolvere il problema per il quale, almeno formalmente, si è deciso di mettere mano a questo aspetto (ossia il problema dell'eccessivo contenzioso). Al riguardo basti considerare gli interrogativi interpretativi che si porranno nei numerosi casi in cui allo Stato spetta di dettare le norme «generali e comuni» in materie di competenza anche regionale, la riesumazione del limite dell'interesse nazionale e la definizione dei settori di competenza regionale non più con riferimento a specifiche materie, ma a funzioni (sviluppo economico del territorio; programmazione delle infrastrutture) e dunque secondo un criterio finalistico che non agevolerà certo una maggiore chiarezza nella distinzione tra il ruolo del legislatore statale e di quello regionale. [**Caretti**]

Il limite principale è, oltre alla delicata questione del quorum eccessivo per eleggere il capo dello Stato, il mancato intervento sugli articoli relativi alla forma di Governo (revoca, sfiducia e scioglimento), eccezion fatta per l'im-

portante eliminazione del Senato dal circuito fiduciario. Le esigenze di stabilità e di efficienza ricadono solo sulla nuova legge elettorale che semplifica al massimo la nascita del Governo ma che di per sé sola non è tale da rafforzare il Governo durante la Legislatura, escludendo a priori il ricorso tradizionale alla stampella presidenziale. **[Ceccanti]**

I principali difetti della proposta a mio modo di vedere riguardano la composizione del Senato e la nuova disciplina del referendum abrogativo. Per quanto riguarda il Senato, a parte il sibillino emendamento parlamentare al comma 5 dell'art. 57 Cost., cui tuttavia sembrano porre rimedio le Disposizioni transitorie di cui all'art. 39 della proposta, l'assemblea appare troppo composta per poter assicurare un grado sufficiente di capacità decisionale. Il Senato nella sua nuova configurazione sarà un'Assemblea continua nel senso che essa non verrà mai rinnovata nella sua interezza e in un unico contesto, ma gradualmente man mano che i suoi membri cesseranno dalle rispettive cariche. Dunque in diversi momenti politici. Quest'assetto ha il pregio dell'economicità nella formazione e di un'adeguata rappresentatività, ma anche lo svantaggio di una estrema difficoltà nella costruzione delle maggioranze del Senato. Innanzitutto, come sempre in questo tipo di assemblee esisterà una non facile dialettica tra appartenenza politiche e appartenenze territoriali. Inoltre, nel nostro caso le rappresentanze regionali con ogni probabilità comprenderanno il presidente della Regione, perché l'elezione dei rappresentanti sarà uno dei primi atti del consiglio e dunque il presidente potrà sfruttare l'abbrivio del successo appena ottenuto, ma i presidenti di Regione hanno spesso logiche comportamentali molto personali. Peraltro in alcune Regioni i rappresentanti potranno essere solo due, parificando, da questo punto di vista vincenti e perdenti. Comunque le appartenenze politiche dei senatori saranno in qualche modo casuali nel senso che dipenderanno dai risultati elettorali di ciascuna Regione. Discorso analogo va fatto per i sindaci che verranno scelti in base alle maggioranze dei consigli regionali, ma spesso in momenti differenti da quelli in cui vengono eletti gli altri senatori, potendo i sindaci cessare dalla carica per motivi diversi. Per queste ed altre ragioni dello stesso tenore costruire maggioranze decidenti in Senato non sarà facile e alcuni dei procedimenti legislativi affidati alla deliberazione collettiva potranno mostrare difficoltà insormontabili. Tra questi, va ricordato, anche quelli di revisione costituzionale. Per quanto riguarda il referendum *ex art. 75*, credo che la nuova disciplina faciliti in eccesso l'esito abrogativo rendendo l'utilizzazione del referendum un grimaldello troppo facile nelle mani di movimenti che ne volessero fare un uso populistico o comunque distorto. La brevità della riflessione non deve porre in ombra la rilevanza del problema. **[Ciarlo]**

Rispetto alle proposte formulate dalla Commissione «Letta», la riforma ha preferito non intervenire né sulla procedura di nomina del Governo, né sul rap-

porto di fiducia e sul potere di scioglimento della Camera dei deputati, rinunciando così ad una più incisiva razionalizzazione del sistema parlamentare. Ciò, probabilmente nella convinzione che gli effetti bipolarizzanti indotti nel sistema politico dall'approvazione dell'*Italicum* dovrebbero già di per sé produrre nel sistema istituzionale un rafforzamento della posizione del Presidente del Consiglio, quale leader del partito vincitore delle elezioni politiche. Tale convinzione, non nuova perché ispiratrice già dei referendum elettorali del 1991 e del 1993, potrebbe però, ora come allora, rivelarsi ottimistica, soprattutto in mancanza di partiti forti in grado di supplire alla debolezza delle istituzioni. [Curreri]

I limiti di questa riforma sono la previsione di un Senato «quasi elettivo», di un *tertium genus* di rappresentanza (i senatori rappresenteranno infatti le «istituzioni territoriali» ma conserveranno la libertà di mandato), l'introduzione di un giudizio preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali, e ho ancora qualche dubbio sulla elezione «separata» dei giudici costituzionali di nomina parlamentare, due lasciati al Senato tre alla Camera, anche se ne comprendo le ragioni in considerazione del differente peso numerico dei due rami del Parlamento (molto comunque conterà, per apprezzare a pieno questa disposizione, la prassi). Anche lo stile di redazione di alcune norme è discutibile, risultando farraginoso e non sempre chiaro (es. art. 55 Cost.), come l'utilizzo di formule ambigue nella disciplina del nuovo Titolo V («disposizioni generali»), il cui effetto potrebbe essere di vanificare l'obiettivo di semplificazione e riduzione del contenzioso cui si è voluto puntare eliminando la competenza concorrente. Infine il titolo: una riforma costituzionale ispirata a così importanti obiettivi di sistema non può richiamare nel titolo il contenimento delle spese di funzionamento delle Istituzioni. È certo questa una ricaduta indiretta della riforma, ma che non può contribuire a qualificarla. [D'Amico]

La riforma presenta anche alcuni limiti. Uno di questi consiste nella previsione di una pluralità di procedimenti legislativi, che potrebbe dar luogo a incertezze e conflitti. Altro aspetto di criticità riguarda il fatto che il Senato, non essendo configurato come seconda Camera espressiva delle istanze regionali, non sembra in grado di garantire un effettivo confronto dialettico tra la rappresentanza nazionale e quella delle Regioni. Un terzo limite riguarda l'insufficiente valorizzazione degli istituti di democrazia diretta, attraverso l'anticipazione del controllo sull'ammissibilità delle iniziative referendarie (al fine di evitare dispendiose attività di raccolta delle firme per quesiti inammissibili) e l'eliminazione del quorum di partecipazione ai referendum abrogativi (posto che il fisiologico livello di astensionismo del corpo elettorale finisce inevitabilmente per conferire una posizione di oggettivo svantaggio ai soggetti favorevoli all'abrogazione referendaria). [Donati]

Non vorrei passare per un inguaribile ottimista ma francamente non ci vedo limiti rilevanti. Ripeto, ci possono essere alcune incongruenze, come quella della elezione dei senatori in conformità alle scelte espresse dagli elettori già segnalata, ovvero l'elezione di due giudici costituzionali da parte del Senato, che mi auguro non siano da intendersi come mera espressione delle Regioni, ovvero a sola matrice regionalista. Anche la nomina presidenziale di cinque senatori a vita per la durata di sette anni mi pare un *non sense*. Forse uno dei limiti più rilevanti potrebbe stare proprio nel referendum, laddove venisse richiesto da un quinto dei membri della maggioranza parlamentare che ha approvato la legge di revisione costituzionale. È un film già visto nel 2001, della cui qualità cinematografica, per insistere nella metafora, è lecito dubitare. Anche la recente presa di posizione dell'attuale Presidente del Consiglio di volere trasformare, *à la De Gaulle*, il voto referendario sulla sua persona e sul suo Governo, mi sembra rischiosa da un lato e poco aderente al nostro sistema costituzionale dall'altro. Ricordo (a me stesso), che De Gaulle aveva il potere di indire solo lui il referendum (legislativo) *ex art. 11 Cost.* ed era eletto direttamente dai cittadini, quindi aveva per così dire una doppia responsabilità rispetto a un voto referendario contrario, e di trarne pertanto delle conseguenze politiche. **[Frosini]**

Il limite più rilevante, se si guarda alle norme presenti nella riforma, è la composizione del Senato, inidonea a farne una vera camera di rappresentanza delle Regioni. Il testo, già debole per tanti motivi (dalla presenza dei sindaci, ai senatori di nomina presidenziale, all'assenza di mandato imperativo e voto di delegazione per i senatori) è stato ulteriormente indebolito dall'ultimo passaggio parlamentare, con l'inserimento dell'ambiguo riferimento alla «conformità» con «le scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri» che dovrebbe guidare i Consigli regionali nell'elezione dei senatori, rischiando di vanificare il carattere indiretto dell'elezione.

Un altro punto che mi sembra problematico è lo squilibrio di competenze, che si viene ad accentuare, tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale: comprendo le difficoltà, ma si è persa un'occasione per riflettere sulla perdurante attualità dell'Autonomia speciale. Aggiungerei che ci sono alcuni limiti che derivano da temi che si è scelto di non affrontare: a mio avviso, sarebbe stata necessaria una modifica dell'art. 66 che, rimettendo alle Camere il controllo delle elezioni, rappresenta un *unicum* in prospettiva comparata, generando una zona franca di insindacabilità. Nella stessa linea, restano del tutto in ombra il ruolo dei partiti, la loro democrazia interna, il loro concorso alla vita delle istituzioni. Anche a considerare tale questione materia di legislazione ordinaria, tale legge avrebbe dovuto accompagnare necessariamente la revisione in atto, o anticiparla, come si è fatto per la legge elettorale. Nell'ordinamento italiano, modernizzato dalla riforma, si tratta di un vuoto inaccettabile. **[Groppi]**

Limiti e incognite derivano, al di là dei singoli dettagli, da un vizio di fondo che potremmo riassumere con l'espressione «illusione costruttivista». È l'illusione di chi pensa che siano le norme (e quelle costituzionali in particolare) a determinare il funzionamento del sistema politico, che dunque basti cambiare le norme affinché si risolvano le difficoltà di funzionamento di quel sistema e ci siano regalate come d'incanto istituzioni più forti, relazioni più armoniche tra gli organi pubblici, decisioni più rapide ed efficienti, la tanto agognata «governabilità»... Non è così. La pretesa inefficienza decisionale non è la malattia, ma il sintomo. La malattia è la progressiva dissoluzione del tessuto civico, il venir meno della solidarietà repubblicana, l'afasia dei partiti di fronte all'assalto dei micro-interessi corporativi, l'incapacità delle istituzioni di interpretare efficacemente il crescere della complessità politico-sociale. Di fronte a nuove norme costituzionali, idealmente protese a realizzare improbabili semplificazioni, si produrranno nuove forme di conflitto, perfettamente idonee, come oggi, a paralizzare le istituzioni. Non sono le regole formali a generare la stabilità politica, checché ne pensino taluni ingegneri costituzionali. Ne sono esempi lampanti tutti gli ordinamenti che, a turno, sono stati additati come modelli di stabilità cui l'Italia avrebbe dovuto ispirarsi. Dalla Francia della pretesa presidenza stabilizzante (che oggi appare solida come un budino alla crema), alla Spagna del sistema elettorale che si riteneva efficiente (e che sta producendo una paralisi degna dell'Italia del marzo 2013), passando per la Germania del cancellierato e della sfiducia costruttiva (costretta da anni nella camicia di forza della *Große Koalition*, con il rischio sempre più concreto di cadere nuovamente prigioniera, come a Weimar, di opposti estremismi anticostituzionali): quando i nodi vengono al pettine (ossia quando il contesto socio-politico di riferimento si indebolisce fino a sfarinarsi) non c'è ingegneria costituzionale che tenga, non ci sono meccanismi di razionalizzazione e di semplificazione in grado di «restituire lo scettro al Principe». Non servirà a nulla aver tolto al Senato il potere di conferire la fiducia al Governo, e neppure averlo intrappolato in un coacervo di procedimenti legislativi differenziati. Il famoso «superamento del bicameralismo paritario» è in realtà un artificio retorico, che oggi funziona bene per una ragione – di nuovo – del tutto contingente: l'attuale Senato non garantisce una stabile maggioranza all'esecutivo in carica. Ma questo cos'ha a che fare con la Costituzione? Cosa sarebbe successo se il Senato, oggi, garantisse piena fiducia al Governo, mentre alla Camera si fosse formato un ampio gruppo di dissidenti in grado di tenerlo continuamente sulla corda? Sosterremmo forse il «superamento del bicameralismo paritario» in favore del Senato? La verità è che attribuire a una sola Camera il potere di dare e togliere la fiducia può anche essere considerato un razionale e opportuno strumento di semplificazione, a patto di non ritenere che da queste (o da altre) modifiche tecniche dipendano le sorti della stabilizzazione politica italiana. Della cattiva coscienza di chi racconta

questa favoletta è spia evidente l'enfasi con la quale si insiste sulla necessità di «tenere insieme» riforma del bicameralismo e riforma elettorale. Se il nuovo assetto costituzionale dei poteri è in grado di funzionare – per ammissione dei suoi stessi ideatori – soltanto con un ben preciso sistema elettorale, ciò significa che quelle regole sono mal congegnate, comunque non sono congegnate per risolvere problemi di lungo periodo, e in ogni caso non sono destinate a durare. E ciò specie se tale sistema elettorale è stato, a sua volta, espressamente concepito per rispondere ad una specifica e contingente fase politica, forse già finita (tanto che oggi non pochi commentatori si stanno accorgendo che magari quel sistema elettorale – fino a qualche settimana fa «invidiato da tutta l'Europa» – sembra improvvisamente e precocemente invecchiato, prima ancora di vedere la luce, sotto la pressione di qualche sondaggio che ne mette seriamente in discussione la furia semplificatrice). Si tratta di un sistema troppo rigido, e per questa ragione troppo fragile (incapace, come tutti i materiali rigidi, di adattarsi agli imprevisti, di assorbire le sollecitazioni improvvise senza spezzarsi). Il premio di maggioranza in cifra fissa, pensato per attribuire artificialmente una maggioranza in seggi alla lista più votata in un ballottaggio a due, presuppone un contesto politico già di per sé capace di strutturarsi in forma sostanzialmente bipolare, mentre in un contesto diverso produce solo il trionfo del troppo spesso dimenticato «paradosso di Condorcet» (che spiega le ragioni del cattivo funzionamento del principio di maggioranza negli schemi tripolari) e la rovina della legittimazione di qualsiasi Parlamento (come lo stesso Condorcet, più di due secoli fa, aveva compreso benissimo). E allora, un Parlamento apparentemente «semplificato», entusiasticamente privato di tutti quei pesi e contrappesi oggi vissuti con insofferenza come lacci e laccioli, dovrà affrontare l'esperienza di una maggioranza puramente numerica, rappresentativa di una sommatoria casuale di minoranze tra loro ostili, aggregatesi sulla base di *clivages* esclusivamente «oppositivi», e di conseguenza del tutto incapace di interpretare richieste e bisogni di una società sempre più lacerata, frammentata, polverizzata, esangue. Altro che istituzioni votate all'integrazione! L'A. ha dato una risposta cumulativa alle domande 6, 7 e 8. **[Grosso]**

Così formulata la domanda, direi che la valutazione dei limiti attiene a considerazioni squisitamente politiche. **[Guzzetta]**

Un limite può essere individuato nel non aver operato una più compiuta razionalizzazione della forma di Governo, introducendo meccanismi, come la sfiducia costruttiva, atti a consolidare il rapporto fiduciario. Ma forse allargare il perimetro della revisione avrebbe creato maggiori difficoltà per la sua approvazione. Un limite, o meglio una scelta non saggia, è stata quella di far rientrare nelle leggi bicamerali quelle di revisione della Costituzione e le

altre leggi costituzionali, le leggi sui referendum e le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (dalle quali ultime dipendono limitazioni di sovranità del nostro Paese). Si tratta di leggi che attengono all'esercizio della sovranità popolare e pongono in gioco la rappresentanza nazionale, non quella degli enti territoriali in uno Stato non federale qual è il nostro. In particolare, mi sembra eccessivo che il Senato abbia un potere di veto su future riforme costituzionali. Sarebbe stato più equilibrato prevedere che in caso di contrarietà del Senato la legge costituzionale è sottoposta a referendum. Un altro limite è in una certa ambiguità della composizione del Senato nel quale convivono i senatori di nomina presidenziale (nonché gli attuali senatori a vita) e i rappresentanti delle Autonomie territoriali, un mix che risponde a logiche di rappresentanza della seconda Camera difficilmente conciliabili. È stato eluso il tema delle Regioni ad Autonomia speciale che sono escluse dall'applicazione della riforma e che anzi vedono rafforzata la loro posizione poiché gli statuti potranno essere modificati solo previa intesa con la Regione interessata (oggi, la l. cost. 2/2001 prevede solo un parere del Consiglio regionale). **[Lippolis]**

I limiti principali sono, a mio avviso, quelli che riguardano le modifiche al Titolo V, che appaiono ispirate ad un movimento neo-centralista, con cui non mi sento in sintonia, e il regime delle Regioni a statuto speciale, che viene a dipendere, quanto all'applicazione della riforma, dal consenso di ciascuna Regione interessata. Le incognite riguardano soprattutto il processo di attuazione del nuovo Senato: se questo nuovo organo sarà effettivamente in grado di rappresentare le Autonomie territoriali e di svolgere efficacemente le funzioni che gli sono attribuite, a partire da quella di «raccordo», potrebbe anche riuscire in qualche modo a compensare l'impronta neo-centralista di cui si è appena detto. **[Lupo]**

Il più complesso problema della riforma costituzionale è la seconda Camera: il ruolo del Senato della Repubblica è sulla carta una chimera. Il superamento del bicameralismo paritario e la rappresentanza nazionale delle Regioni sconta alcune ipoteche: l'inutile presenza dei sindaci e dei senatori di nomina presidenziale, la non chiara funzione rappresentativa di una seconda Camera a composizione mista e di ancora incerta formazione, l'imprevedibile funzionamento del Senato rispetto al circuito dell'indirizzo politico, ossia nella dialettica con la Camera bassa e con il Governo. Solo il processo di attuazione, però, potrà chiarire il volto del Senato e l'effettiva funzionalità del nuovo modello di Governo parlamentare nazionale. **[Morrone]**

Dimenticare l'esigenza di limitazione del potere e anzi enfatizzare acriticamente l'idea per cui il rafforzamento dell'esecutivo è un bene per la

Nazione. È una idea di per sé anomala, e, in un Paese come il nostro, da un lato storicamente esposto alla compromissione dei valori di legalità ed eguaglianza (ciò di cui il sistematico stravolgimento della procedura parlamentare durante l'attuale Legislatura è stata solo l'estremo sintomo), dall'altro lato rachitico in termini di indipendenza dalla politica del dibattito pubblico e dell'informazione, oltremodo insidiosa. **[Niccolai]**

La riforma del Titolo V è in più parti discutibile, in quanto non si limita ad una correzione delle ormai note lacune degli elenchi di materie di competenza legislativa statale, ma procede ad una riscrittura complessiva senza che, al tempo stesso, si sia compiuta un'accurata analisi del significato di ciascuna materia elencata in Costituzione. Il senso complessivo della riforma è un netto riaccentramento legislativo rispetto al Titolo V approvato nel 2001, del resto in continuità con lo *Zeitgeist* degli ultimi anni, già ben visibile in alcuni interventi normativi e progetti di legge dell'ultima fase del IV Governo Berlusconi e del Governo Monti. Questo limite della riforma è in parte attenuato dal raffronto fra di esso e la *Verfassungswirklichkeit*, come risultante dal combinato disposto fra il basso profilo politico delle Regioni, la legislazione statale e l'antiregionalismo della giurisprudenza costituzionale, che, nel loro insieme, hanno quasi del tutto svuotato il riparto di competenze legislative previsto dall'art. 117 Cost. Mi pare criticabile anche l'eccessiva divaricazione che la riforma produrrebbe fra la condizione giuridica delle Regioni ordinarie e quella delle Regioni speciali. **[Olivetti]**

I limiti sono numerosi. Anzitutto, la trasformazione del Senato, rispetto alla quale sin dalle prime dichiarazioni pubbliche che annunciavano una nuova riforma costituzionale emerge che l'accento non è posto sulla rappresentanza degli enti territoriali, ma sul fatto che i senatori non siano più eletti (e pagati). In effetti, tenuto fermo quest'obiettivo, la composizione ha cambiato alcune formulazioni che mai hanno evidenziato l'esigenza di una migliore rappresentanza delle istituzioni territoriali, per la quale talvolta è stato tentato un parallelo col *Bundesrat*, con il quale il Senato di cui alla revisione in parola non ha evidentemente nulla a che fare. Il *Bundesrat*, infatti, è composto da membri dei Governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano e ha un numero di voti (da tre a sei) che possono essere espressi soltanto unitariamente. Il nuovo Senato italiano sarebbe composto da 74 consiglieri regionali e 21 sindaci eletti dai Consigli regionali «in rappresentanza delle istituzioni territoriali». La presenza dei sindaci, non prevista da altre Costituzioni, non è in rappresentanza dei Comuni essendo questi eletti dai Consigli regionali, senza alcun criterio di rappresentanza territoriale. Per quanto riguarda i consiglieri regionali non sono stati introdotti criteri per assicurare una rappresentanza istituzionale (ad es., né la presenza del Presidente né un voto unitario per Regione) e anzi la previsione

del metodo proporzionale (inattuabile per le Regioni che eleggono uno o due consiglieri oltre al sindaco) sembrerebbe confermare che si realizzerebbe una rappresentanza politica con la quale sarebbe coerente l'elezione diretta. Senza considerare, infine, l'esotica presenza di senatori nominati per sette anni dal Presidente, in numero pari o inferiore a cinque, i quali non rappresentano né la nazione (come oggi tutti i parlamentari e, secondo il testo di revisione, i soli deputati) né le istituzioni territoriali (come gli altri 95), pur essendo inseriti in un'assemblea che queste ultime dovrebbe rappresentare.

Ma la confusa composizione del Senato si ripercuote sulle sue funzioni, affastellate nel revisionato art. 55 Cost. in modo assai ottimistico (data la potenziale ampiezza di alcune, come quella di valutazione di tutte le politiche pubbliche), impreciso e alluvionale oltre che incoerente con la pretesa rappresentanza delle istituzioni territoriali. Mentre, poi, le altre funzioni rimangono del tutto indefinite, quella legislativa è resa ardua da una pluralità di procedimenti legislativi, nessuno strumento in grado di assicurare l'accordo delle due Camere e concreti rischi di conflitti tra le stesse, con conseguente valorizzazione della funzione legislativa del Governo anche attraverso la richiesta alla Camera di un voto entro settanta giorni sui propri d.d.l. Inoltre, un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali dovrebbe collegarsi alla valorizzazione delle funzioni delle stesse. Al contrario, la revisione procede a una significativa centralizzazione di alcune materie, elimina la competenza concorrente (da valorizzare, invece, con una Camera in cui sono presenti i legislatori regionali) e introduce una forte clausola di supremazia statale attivabile dal Governo.

Neppure l'obiettivo della riduzione del numero dei parlamentari è stato adeguatamente centrato. Anziché diminuire ragionevolmente i componenti di entrambe le Camere (e le loro indennità) si è ridotto il Senato a circa un terzo, mantenendo una pletorica Camera dei deputati, alterando così anche la composizione del Parlamento in seduta comune.

Infine, manca una valorizzazione della partecipazione: rispetto all'iniziativa legislativa popolare non si introducono tempi certi di discussione e approvazione, per il referendum abrogativo l'abbassamento del quorum avviene soltanto a fronte di un significativo aumento dei richiedenti, i referendum propositivi e «d'indirizzo» sono rinviati totalmente alla disciplina di una legge costituzionale e di una ordinaria di attuazione. **[Pertici]**

Dal punto di vista del metodo, una identificazione davvero troppo stretta tra il piano dell'indirizzo di governo ed il piano costituzionale (vedi risposta 1); nei contenuti, l'assenza di elementi di contrappeso ed equilibrio istituzionale adeguati al rafforzamento del Governo. **[Pezzi]**

Vi ho accennato *sub* 3) in ordine alle modalità di designazione dei senatori elettivi, salvo, ripeto, quanto verrà stabilito con legge ordinaria. Un se-

condo limite, anche se di portata senz'altro minore, consiste nell'aver previsto la clausola di abrogazione espressa per le sole leggi approvate da entrambe le Camere. **[Pinelli]**

Fra i limiti più rilevanti della riforma indicherei intanto la contorta e contraddittoria disciplina dell'elezione dei senatori consiglieri regionali la quale, come in parte sopra ricordato, parla di una loro «elezione» da parte dei rispettivi Consigli «in conformità alle scelte espresse dagli elettori». Laddove, evidentemente, non risulta affatto chiaro se ai Consigli regionali debba essere riservata una qualche ulteriore possibilità di scelta nell'ambito delle indicazioni formulate dagli elettori, o se, invece, queste ultime debbano invece risultare totalmente vincolanti per i Consigli medesimi. Un ulteriore limite, poi, mi parrebbe individuabile nell'eccessiva complessità, farraginosità e, talora, indeterminatezza, della nuova disciplina dei confini fra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale: complessità, farraginosità e indeterminatezza, atte evidentemente ad assecondare tanto interventi prevaricatori del legislatore statale, quanto un deprecabile incremento del contenzioso Stato-Regioni dinanzi alla Corte costituzionale. E ciò, sia pur non potendosi al tempo stesso fare a meno di riconoscere che, in un senso opposto, dovrebbe efficacemente operare la contestuale previsione di un Senato prevalentemente composto da rappresentanti delle istituzioni regionali. **[Puccini]**

Purtroppo sono molti, in primo luogo relativamente alle modalità con cui la riforma è stata discussa ed approvata: con una maggioranza da un lato assai divisa al proprio interno, ma all'esterno arroccata nella difesa di posizioni predefinite; le opposizioni oscillanti tra accuse di intenti eversivi e prassi meramente ostruzionistiche dall'effetto opposto a quello che forse si proponeva (vedi l'esito della presentazione di 83.300.000 emendamenti da parte di un solo senatore). Il confronto con i lavori dell'Assemblea costituente risulta, all'evidenza, impietoso: sia con riguardo alla capacità di analizzare ed approfondire le scelte da adottare, sia in termini di consenso diffuso su riforme di questa portata.

In secondo luogo occorre rilevare come le soluzioni tecniche adottate risultano spesso contraddittorie e confuse: penso in particolare ai criteri di composizione del Senato (in ordine ai quali la legge di attuazione potrà in parte rimediare, ma che comunque rimarranno tali); alla scelta populista di non prevedere alcuna indennità per i senatori a fronte di rilevanti funzioni loro assegnate; alla complicazione del procedimento legislativo, di cui dirò meglio; all'attribuzione al Senato dell'elezione di due giudici costituzionali all'unico scopo di dare un qualche peso ulteriore alla seconda Camera; all'inadeguato rafforzamento del sistema delle garanzie per le opposizioni parlamentari, a fronte del rafforzamento della posizione del Governo e della

sua maggioranza, conseguenza anche della contemporanea riforma elettorale (il riconoscimento dei diritti delle minoranze e allo statuto delle opposizioni è infatti integralmente rinviato, quanto alla sua effettività, alle previsioni dei regolamenti parlamentari); ed altri ancora. A ciò si aggiungano i gravi limiti delle soluzioni adottate per la riforma del Titolo V: le materie con le quali sono ripartite le competenze legislative tra Stato e Regioni non vengono definite con chiarezza migliore di quella attuale (anzi: la previsione di «disposizioni generali e comuni» rischia di creare maggiori incertezze); resta inspiegabile ed ingiustificato il rafforzamento delle Regioni speciali (in relazione alle quali particolarmente grave è la scelta di condizionare la riforma degli statuti ad una intesa con la Regione interessata). [Rossi]

Difetti nella riforma ne vedo a iosa e, anche solo ad elencarli, si rischia di dimenticarne non pochi. Fermo l'attenzione solo sui più vistosi. E, dunque, riprendendo il discorso appena interrotto in relazione al quesito immediatamente precedente, in primo luogo rileva la difettosa rappresentanza assicurata alle «istituzioni territoriali» (e, segnatamente, alle Regioni), dal momento che, in conseguenza di una sofferta mediazione politica cui il Governo e la maggioranza che lo sostiene si sono trovati costretti a far luogo sotto la pressione della minoranza politica del PD (e di altre forze politiche), la legge di riforma ambigualmente stabilisce che i senatori saranno scelti «in conformità alle scelte degli elettori». Espressione a riguardo della quale il commento è costretto a restare sospeso in attesa della legge che ci dirà se i Consigli regionali si limiteranno a recepire per filo e per segno le indicazioni degli elettori o se disporranno di un pur contenuto margine di scelta. Il rischio, insomma, è che si assista ad una elezione sostanzialmente diretta, seppur mascherata, dei senatori; con il che verrebbe tradito lo scopo di dar voce per il loro tramite alle «istituzioni territoriali».

Appannato e confuso appare poi essere il volto del nuovo Senato, in concreto destinato ad essere ridisegnato nell'esperienza. L'oscillazione tra i due corni opposti dell'alternativa tra un ruolo *stricto sensu* politico ed uno invece meramente coreografico e simbolico è qui ampia e vistosa; e sarà, dunque, da vedere come il ruolo stesso sarà ripasmato da nuove regole o regolarità che, immettendosi in seno al contenitore costituzionale, volutamente lasciato opaco e ambigualmente espressivo, avranno largo spazio per potersi affermare con varietà di forme e di effetti. Per un verso, l'organo parrebbe esser tagliato fuori dal circuito politico decisionale, siccome estromesso dalla relazione fiduciaria e fortemente depotenziato nei processi di produzione legislativa. Per un altro verso, è però dotato (perlomeno, *secundum verba...*) di non meglio precisate «funzioni di raccordo» sia tra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica e sia (e soprattutto) nei riguardi dell'Unione europea. È inoltre chiamato a «valutare» le politiche pubbliche e le attività delle pubbliche

amministrazioni, nonché a «verificare» l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori; ed è misterioso che tipo di sindacato (ammesso, e non concesso, che sia appropriato chiamarlo così) possa realizzarsi sulla base di queste previsioni.

Quanto, poi, al rifacimento del Titolo V, censurabile è, a mia opinione, la cancellazione della potestà ripartita che, nondimeno, potrà essere «resuscitata» – come si è fatto da molti notare – giocando sull'ambigua formulazione di alcuni enunciati (e, segnatamente, di quelli in cui si fa menzione di non meglio precisate «disposizioni generali e comuni» che spetterà allo Stato di produrre in diverse materie). Censurabile, sol che si consideri il carattere strutturalmente composito, «misto», presentato assai spesso dai pubblici interessi, da cui discende il bisogno che gli stessi siano fatti oggetto di integrata disciplina, pur se con ruoli differenziati, da parte delle leggi di Stato e Regione. Ulteriori difetti si rendono, poi, visibili tanto laddove non si hanno modifiche rispetto al vigente dettato costituzionale quanto per ciò che non si dice e che, invece, a mio modo di vedere, avrebbe dovuto dirsi. Un paio di esempi soltanto tra i molti altri che potrebbero al riguardo farsi. E così, si consideri l'inopinata riproposizione dell'art. 118 malgrado sia stato – come si sa – corporalmente «riscritto» ad opera della giurisprudenza (specie da Corte cost. n. 303 del 2003), prefigurandosi un ruolo particolarmente impegnativo dei Comuni sul piano dell'amministrazione che gli stessi hanno dimostrato di non sapere o volere interpretare sulla scena istituzionale. Si aggiunga il fragoroso silenzio tenuto dalla riforma sui rapporti che la Regione può intrattenere in seno alla Comunità internazionale e con l'Unione europea (quasi che gli scarni enunciati costituzionali vigenti in materia possano considerarsi, così come sono, adeguati allo scopo di dar modo all'autonomia di potersi esprimere al meglio di sé anche su questi versanti). Nessun cenno, inoltre, si fa al sistema delle Conferenze e, in genere, ai raccordi Stato-Governo, laddove proprio questo terreno avrebbe dovuto, a mia opinione, essere coltivato come si conviene al fine di assicurare quella sostanziale partecipazione delle Regioni alle attività d'indirizzo politico, quali prendono corpo specie appunto in sede di Governo, che è di cruciale rilievo al fine di un appagamento non meramente nominale delle istanze di autonomia. **[Ruggeri]**

Nel giro di queste brevi note, segnalo due limiti secondo me particolarmente rilevanti. Guardando alle norme sulla ristrutturazione del bicameralismo, il limite più evidente discende dalla incertezza complessiva sull'identità del «nuovo» Senato, derivante in primo luogo dalla previsione di elementi contraddittori rispetto al ruolo di Camera «rappresentativa delle istituzioni territoriali» ad esso affidato. La mancata previsione dell'obbligo del voto unitario per i sindaci e i consiglieri componenti le varie «delegazioni regionali» lascia il Senato privo di meccanismi che possano assicurare una qualche

compattezza nell'espressione dei voti da parte dei consiglieri e dei sindaci provenienti dalla medesima Regione, mentre la conservazione del divieto di mandato imperativo consente che l'appartenenza partitica spinga, di volta in volta, ad alleanze tra senatori provenienti dalle più diverse parti del Paese (compresi quelli che compongono la squadra «spuria» di nomina presidenziale), a prescindere dagli interessi dei «territori» di rispettiva provenienza. In questa luce, la «rappresentanza territoriale» rischia di diventare evanescente e, soprattutto, di non differenziarsi sensibilmente dalla «rappresentanza della Nazione» riferita dalla riforma ai soli deputati.

L'identità incerta del Senato affiora, poi, dall'elenco dei «nuovi» compiti indicati dal «nuovo» art. 55, comma 5, Cost. La disposizione offre solo una prima, approssimativa definizione di questo ampio ventaglio di competenze: in qualche caso, attraverso espressioni a-tecniche (le funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e, ancora, tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea), in qualche altro attraverso locuzioni indeterminate, come avviene per la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni. Tale espressione rinvia per un verso alla *public policy evaluation* sviluppatasi negli USA e nel Regno Unito, mentre per l'altro sembra ispirarsi all'art. 24 della Costituzione francese, anche se in esito alla riforma del 2008 tale norma assegna al Parlamento (e non al solo Senato) la valutazione delle politiche pubbliche. Ad ogni modo, nel nostro ordinamento quest'ultima ha trovato sin qui un certo risalto solo a livello regionale, in relazione alle problematiche proprie della forma di governo «a elezione diretta del Presidente»: un'esperienza che poco si presta a fornire elementi utili per la definizione dei compiti del Senato nel «nuovo» bicameralismo imperfetto. Risulta difficile, al momento, cogliere i contenuti concreti di tali inedite attribuzioni: bisognerà attendere la messa a punto del «nuovo» regolamento del Senato ed il varo delle leggi di attuazione. Queste, peraltro, non rientrano tra quelle bicamerali, di talché – laddove Palazzo Madama non intenda aspettare che sia la Camera a muoversi per prima – potrà avviarne l'iter ai sensi del «nuovo» art. 71, comma 2, Cost., richiedendo all'Aula di Montecitorio di procedere all'esame di proposte da essa stessa messe a punto, ma non potrà impedire che i deputati modifichino l'articolato, eventualmente sino a stravolgerlo. Trattandosi di leggi «monocamerali», quando i testi saranno licenziati dalla Camera, il Senato potrà solo proporre modifiche, sulle quali i deputati avranno l'ultima parola. Pertanto, nel «nuovo» assetto costituzionale il Senato non sarà in grado di decidere sulle competenze indicate dall'art. 55 Cost., risultando la definizione di queste ultime rimessa, nella sostanza, alla Camera dei deputati. Ciò significa, tra l'altro, che la valutazione delle politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni sarà svolta nei limiti in cui l'altra Camera lo consentirà: conclusione che getta qualche ombra sulla possibilità di discorrere, in proposito,

della riconduzione di tali attività ad una qualche forma di controllo (non meramente formale) esercitabile dal Senato sulle scelte della maggioranza, nonostante l'espunzione dal circuito fiduciario.

Scorrendo il testo della riforma, l'altro limite che mi sembra il caso di evidenziare si trova nella visione «anacronistica» sottesa alla riscrittura del Titolo V, imperniata essenzialmente sulla riscrittura dei cataloghi di materie previsti dall'art. 117 Cost. Oltre ad avere determinato il sostanziale disinteresse del legislatore di revisione per le altre disposizioni del medesimo Titolo (a parte quelle dalle quali è stata cancellata la parola «Province»), questa prospettiva ignora un elemento centrale nell'amplessimo dibattito scientifico sull'interpretazione del Titolo V offerta dalla Corte costituzionale: nessuna potestà legislativa dovrebbe considerarsi veramente esclusiva, compresa quella statale. Per contro, il «nuovo» art. 117 Cost. esprime un evidente *favor* verso quest'ultima. In tal senso depone l'espansione degli ambiti ad essa ascritti – che si spinge ben al di là di quel che sarebbe stato ragionevole al fine di porre rimedio alle omissioni riscontrabili nella stesura attuale – come anche la cancellazione della potestà concorrente e, infine, la previsione della «clausola di supremazia», che permetterà alle leggi statali di «espropriare» legittimamente e senza troppe difficoltà i campi della potestà residuale regionale. [Salazar]

Mi trova sostanzialmente concorde il riposizionamento istituzionale della Regione quale ente prevalentemente dedito all'attività esecutivo-amministrativa e al coordinamento degli enti sub-regionali, e solo marginalmente centro di progettazione legislativa. Nel perseguire questo disegno il legislatore costituzionale ha, tuttavia, ecceduto nella misura. E come nel 2001 un passeggero vento federalista era stato elevato a categoria storica e ineluttabile destino, così ora la generale, contingente inefficienza amministrativa delle Regioni e la loro incapacità di fungere da volano dello sviluppo e dell'innovazione – che è imputabile anche alla totale inattuazione del decentramento fiscale – hanno condotto a una centralizzazione estrema e a una completa mortificazione dell'ente regionale, più che mai esposto a forme di esercizio della supremazia statale in chiave gerarchica piuttosto che nelle forme e con gli strumenti della leale collaborazione. La compressione degli spazi dell'autonomia regionale ordinaria rende ancor più ingiustificata la preservazione di un regime di privilegio per le Regioni speciali, che è causa, oltre tutto, di una irragionevole frammentazione legislativa e amministrativa.

Il Senato non sembra capace di bilanciare questa curvatura centralista della forma di Stato. In primo luogo, esso concorre alla formazione delle leggi «ordinamentali» sul sistema delle Autonomie (cioè quelle sugli organi di governo, la legislazione elettorale, le funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane), ma partecipa in modo debole e gregario alla legislazione che maggiormente incide, giorno per giorno, sugli atti di esercizio dell'autonomia

legislativa, amministrativa e finanziaria delle Regioni. In particolare il Senato non dispone di un vero potere di blocco sulle leggi che attuano la «clausola di supremazia», con la conseguenza che i confini delle materie regionali sono disegnati più che dalle norme costituzionali di competenza, dalle scelte del legislatore statale, di cui risultano quasi l'effetto riflesso. In secondo luogo, non è scontato che i senatori votino e formino alleanze su base territoriale, anziché su base ideologico-partitica. La riaffermazione del divieto di mandato imperativo non assicura che tra le deliberazioni del Senato e indirizzo politico espresso a livello regionale vi sia piena coerenza. Vi è insomma la possibilità che il Senato sia risucchiato nel gioco della lotta partitica, sacrificando ad essa la «vera» rappresentanza delle Autonomie territoriali. L'attribuzione al Senato di un potere di blocco sulla riforma costituzionale non è coerente con l'elezione di secondo grado dei senatori. Le scelte fondanti dell'ordinamento politico della Nazione non dovrebbero essere condizionate da chi – non essendo eletto in via diretta – non esprime pienamente la sovranità popolare. In ogni caso sarebbe stato preferibile limitare la partecipazione necessaria del Senato alle sole riforme costituzionali incidenti sul sistema delle Autonomie (in sostanza su quelle modificative del Titolo V). La presenza, nella Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, di 5 senatori nominati dal custode dell'unità nazionale per aver illustrato la patria è letteralmente incomprensibile. Desta perplessità anche la durata settennale del mandato. Questo vincolo temporale politicizza il ruolo dei senatori, perché ne lega il *munus* all'alternarsi dei singoli Presidenti. I quali, disponendo ciascuno di cinque nomine, avranno oltre tutto la periodica occasione di incidere – non necessariamente in modo insignificante – sugli equilibri interni al Senato.

L'elezione del capo dello Stato, affidata a un Parlamento in seduta comune nel quale il Senato conta solo per il 13% circa dei voti complessivi (100/730) espone, più di oggi, l'istituzione presidenziale alla «cattura» da parte della maggioranza di Governo, che potrà contare sul cospicuo premio di maggioranza assicurato dalla legge elettorale.

La presenza di più procedimenti legislativi costituisce un elemento di complicazione, che potrà dare adito a conflitti interpretativi e costituzionali, specie nel caso in cui il colore politico dei due Presidenti di Assemblea diverga.

La disciplina del sindacato preventivo sulla legge elettorale non è coordinata con la normativa sui termini processuali nei giudizi di legittimità costituzionale. [**Scaccia**]

I limiti maggiori della riforma sono nell'incertezza del quadro ordinamentale per alcuni rilevanti aspetti, incertezza in parte già propria del disegno originario, in parte derivata dai rimaneggiamenti che il testo ha subito nel percorso parlamentare (v., *supra*, *sub* 3). Una migliore definizione del sistema

dovrebbe derivare dalla grande legislazione ordinaria su alcuni punti cardine, che diverrebbe urgente introdurre (v., *infra*, sub 9). [Staiano]

I limiti principali (ma non certo gli unici) attengono, in primo luogo, all'ambigua configurazione del «nuovo» Senato, che ad oggi appare uno strano ibrido non pacificamente riconducibile alla *ratio* della sua istituzione perché, per le modalità della sua elezione (da parte dei Consigli regionali, ma con criteri che dovrebbero ispirarsi anche alla volontà espressa dagli elettori nelle consultazioni regionali), per lo status degli eletti (assenza di vincolo di mandato e riconoscimento pieno delle guarentigie di cui all'art. 68 Cost.), potrebbe ben atteggiarsi come una sorta di Camera politica svincolata dal rapporto fiduciario.

La disciplina del procedimento legislativo, «sfarinato» in più tipi diversi, appare di difficile interpretazione ed attuazione, con il rischio serio di produrre un contenzioso costituzionale inedito per il nostro Paese.

La riforma del Titolo V, e in particolare dell'art. 117 Cost., partendo da due assunti discutibili (la forte volontà di riaccentramento di funzioni legislative in capo allo Stato; l'eliminazione della potestà concorrente quale causa dell'aumento del contenzioso costituzionale), ha prodotto soluzioni opinabili, quanto all'imprecisa definizione delle materie (per di più in due elenchi di competenze teoricamente esclusive di Stato e Regioni) e degli ambiti di intervento rispettivo di Stato e Regioni (che di fatto non negano ambiti anche significativi di legislazione integrata, ancorché qualificati con espressioni ambigue, come «disposizioni generali e comuni») che non argineranno la conflittualità tra Stato e Regioni. [Tarli Barbieri]

La fine del bicameralismo paritario rappresenta una risposta a una questione lasciata sostanzialmente aperta dal Costituente. La soluzione adottata per la composizione del Senato non pare tuttavia particolarmente felice, specie a seguito dell'approvazione dell'emendamento dell'ultimo minuto che collega l'elezione dei senatori alle scelte espresse dagli elettori alle elezioni regionali. Tale novità rafforza il rischio che i senatori agiscano quasi esclusivamente secondo le appartenenze politiche, vanificando quella funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali che presuppone la selezione indiretta dei componenti della Camera alta. Non mi sembrano, poi, da condividere alcune derive populiste, in relazione ai costi della democrazia, l'irragionevole crescita del divario tra i poteri delle Regioni speciali e di quelle ordinarie, proprio mentre le ragioni della specialità tendono a scomparire e la presenza degli ex Presidenti e dei cinque parlamentari di nomina presidenziale al Senato. Spicca anche l'assenza di alcuni interventi di manutenzione che apparivano a molti opportuni, quali la riforma della verifica dei poteri e l'introduzione del divieto di rielezione del Capo dello Stato. [Vigevani]

SETTIMA DOMANDA

Quali sono le incognite più rilevanti legate all'attuazione della riforma costituzionale sottoposta a referendum?

Veniamo adesso agli interventi per così dire neutri, con tratti positivi ed elementi criticabili che si compensano. Rientrano in questa classificazione le novità introdotte in merito alle procedure di elezione del Presidente della repubblica e dei giudici della Corte. Quanto al primo caso, si ritiene opportuna l'intenzione di evitare che una legge elettorale maggioritaria (il nuovo *Italicum*) ed un rapporto squilibrato tra deputati e senatori, possano incidere negativamente sul carattere terzo ed imparziale del Capo dello Stato. Si segnala, però, il rischio che un quorum alto (i 3/5) possa condurre ad eleggere, dopo una lunga stasi ed estenuanti trattative, figure con caratura politica «minore». Quanto alla Corte, invece, si può ricordare che sia le ragioni dell'unità, sia quelle della differenziazione devono trovare spazio al suo interno, ma senza introdurre indebite (e minoritarie) figure quali sarebbero i due giudici che, fatalmente, verrebbero battezzati «regionali».

Neutre sono anche le operazioni di manutenzione che si è inteso apportare ad un testo oggettivamente datato in alcune parti. Come la parola suggerisce, si tratta di attività necessarie per ridare movimento, fluidità o regolarità alle istituzioni. Ci riferiamo, in particolare, all'introduzione del principio di trasparenza della PA, con cui si recepisce una consolidata giurisprudenza ed all'invenzione dello statuto delle Opposizioni, che riprende la tradizione del parlamentarismo anglosassone. Si tratta di interventi importanti e da salutare positivamente, ma che sarebbero stati perseguibili anche percorrendo altre strade, più piane. Poteva essere sufficiente intervenire attraverso leggi ordinarie ben fatte e, ancor più, con una rivisitazione dal profondo, ma coraggiosa, dei regolamenti parlamentari, là dove si annidano grumi corporativi ed interessi conservatori che avrebbero, essi sì, bisogno della ramazza e della candeggina. [Balboni]

L'incognita è come verrà concretamente costruito il Senato. Non tutto è ancora perduto, ma sarà necessario compiere scelte e organizzarle in norme regolamentari sufficientemente sagge da conferire al Senato la capacità di svolgere una funzione di efficacia rappresentanza delle Regioni. Ritorno sul punto in seguito. [Bin]

Le incognite sono molteplici, al punto da rendere difficile valutare alcuni – pur cruciali – aspetti della riforma. Mi limito a ricordare che – per le segnalate criticità (*sub* n. 6) – la definizione della composizione del Senato è interamente demandata alla legislazione elettorale (nonché, per quanto riguarda la possibilità che anche i Presidenti di Regione ne possano far parte,

alla legislazione statale di principio in materia di ineleggibilità e incompatibilità). Spetta, infatti, alla futura legge elettorale del Senato il difficile compito di dare un'attuazione coerente a disposizioni che – come osservato – sono ispirate a due principi rappresentativi differenti, quello popolare e quello territoriale. Non è affatto escluso, per altro, che l'interpretazione dei commi 2 e 5 del nuovo art. 57 Cost. sia infine demandata alla Corte costituzionale, chiamata a giudicare in via preventiva la conformità a Costituzione della soluzione prescelta, grazie alla previsione contenuta nelle disposizioni transitorie (art. 39, comma 11, del d.d.l.). Inoltre, ruolo decisivo è assegnato al regolamento del Senato, a cui, non solo è affidato il delicato compito di disciplinare le modalità di funzionamento del nuovo organo, ma soprattutto – attraverso la definizione degli organi interni – di operare scelte decisive capaci di valorizzare la logica politico-partitica ovvero quella territoriale (ad es., esisteranno dei gruppi? E sulla base di quali criteri saranno formati?). Sempre il regolamento è chiamato a definire le incompatibilità a ricoprire cariche interne al Senato «in ragione dell'esercizio di funzioni di governo regionali o locali» (potrà, ad es., un Presidente di Regione che sia eletto in qualità di consigliere regionale, assumere l'incarico di Presidente del Senato?). Infine, se il Senato sarà davvero il luogo della cooperazione dipenderà dal mantenimento o dalla revisione del sistema delle conferenze. [**Biondi**]

La grande incognita della riforma è il funzionamento del Senato. E infatti sarà da vedere come funzionerà la nuova legge elettorale, come saranno organizzati i lavori parlamentari nella seconda Camera e il ruolo che vi avranno le delegazioni politiche e quelle territoriali, bisognerà esaminare l'incidenza nel percorso parlamentare, la capacità di rappresentanza delle istanze territoriali, l'effettivo svolgimento di una funzione di riduzione del contenzioso Stato-Regioni. La vera incognita del sistema istituzionale italiano non è però legata alla attuazione della riforma, bensì ad altre due grandissime questioni: come si evolverà il processo costituzionale europeo, se cioè si andrà verso un rafforzamento o verso un indebolimento dei vincoli politici, economici e istituzionali della EU; e se e come la politica, a livello nazionale, riuscirà a riassumere un ruolo di indirizzo dei processi istituzionali, resistendo a quel perverso collegamento tra interessi settoriali, mezzi di comunicazioni di massa e indagini penali che si ripresenta ad ogni passaggio cruciale della vita del Paese. [**Caravita**]

Le incognite più rilevanti oggi appaiono quelle relative alla funzionalità del nuovo Senato, di cui è incerta la composizione, è incerta l'organizzazione, sono incerte le modalità di esercizio delle numerose competenze attribuite, sono incerte le modalità attraverso le quali esprimerà la sua volontà (sistemi di voto). Così come risulta del tutto incerto come svolgerà quel ruolo

di raccordo tra Stato, enti costitutivi della Repubblica e UE a fronte di una situazione che vede oggi assegnata questa funzione al c.d. «sistema delle conferenze». Ma, sempre a questo riguardo, non vanno dimenticate le incognite relative al futuro sviluppo del nostro regionalismo, che la riforma colloca a metà strada tra un regionalismo legislativo e un regionalismo amministrativo, senza in realtà scegliere tra l'uno e l'altro. **[Caretti]**

Le incognite riguardano principalmente la tenuta post elettorale del sistema dei partiti rispetto al quadro fissato dagli elettori. Incognite che però possono essere affrontate anche con interventi di altra natura, come quelli regolamentari che facciano coincidere i gruppi con le liste elettorali, impedendo la nascita di nuovi gruppi in corso di Legislatura sulla base di soli requisiti numerici. **[Ceccanti]**

Le incognite più rilevanti legate all'attuazione della riforma costituzionale derivano, a mio modo di vedere, dalle criticità che ho esposto rispondendo alla domanda precedente: il possibile abuso dello strumento referendario e la difficile decifrabilità politica del nuovo Senato. **[Ciarlo]**

La maggiore incognita della riforma sta nella capacità dei nuovi senatori di dare una proiezione politica della loro rappresentanza territoriale, senza cadere in uno sterile localismo, o, se si vuole, una declinazione territoriale della loro rappresentanza politica, senza uniformarsi rigidamente alle logiche centralistiche di partito. Sotto questo profilo, l'aver mantenuto il divieto di vincolo di mandato è funzionale non solo alla permanenza in carica dei nuovi senatori, indipendentemente dalla volontà di chi li ha eletti, ma anche alla loro rappresentanza politica territoriale, cioè al loro compito di discernere gli interessi particolari del (loro) territorio e di proiettarli in una dimensione di politica generale. Dalla capacità dei senatori di rappresentare le istanze dei loro territori e, quindi, dei loro partiti di regionalizzarsi, dipenderà il prestigio politico del Senato, come Camera capace di non replicare le logiche di appartenenza partitica ma di fare sintesi politica delle diverse realtà regionali. Sapranno i nuovi senatori essere all'altezza di una simile sfida culturale e politica? **[Curreri]**

L'incognita maggiore è ovviamente legata all'effettivo rendimento della nuova configurazione del Senato, nel suo essere rappresentativo delle autonomie territoriali; aspetto quest'ultimo a sua volta legato all'effettiva resa del nuovo Titolo V della Costituzione. Oltretutto, alcune previsioni (non tutte scritte peraltro in modo chiaro) dell'art. 55, proiettano il Senato nella dimensione europea. Come ciò si situerà coerentemente con l'essere il Senato organo rappresentante delle istituzioni territoriali non è facile prevederlo. **[D'Amico]**

Le incognite, come sempre, sono legate all'effettività o, se piace di più, alla prassi costituzionale. Ovvero al modo e al metodo con cui gli attori politici e istituzionali daranno corso alle nuove norme costituzionali. Un esempio? È chiaro che la lettera della (nuova) Costituzione prevede una riduzione della capacità di indirizzo politico del Senato, a cominciare da un significativo ridimensionamento della funzione legislativa. Siamo certi che i futuri senatori sapranno rispettare la lettera e non provare a introdurre uno spirito, secondo i loro desiderata, della (nuova) costituzione nella parte riferita ai compiti e funzioni del Senato? Questo non è dato saperlo; certo, può valere per questa e altre riforme, come pure per lo *status quo*, quantomeno nei termini di prassi applicative poco conformi a costituzione. Non resta che sperare, so che è una sorta di *wishful thinking*..., in una classe politica più virtuosa e più attenta all'osservanza delle regole costituzionali. **[Frosini]**

Vedo almeno due incognite, peraltro collegate tra di loro, che riguardano il Senato e i procedimenti legislativi. Innanzitutto, come funzionerà il Senato, tenendo anche conto delle ambiguità che lo circondano? Riuscirà ad assumere, nonostante la sua composizione ibrida, la natura di una camera territoriale? Oppure si configurerà comunque come una camera organizzata sulla base delle appartenenze politico-partitiche? Qui si apre uno spazio rilevante sia per la legge elettorale del Senato, sia per il suo regolamento interno, che potranno spingere nell'una o nell'altra direzione. In secondo luogo, c'è la questione dei procedimenti legislativi: quale ruolo sarà in grado di giocare in essi effettivamente il Senato? Come si svilupperanno i suoi rapporti con la Camera? Sarà il procedimento legislativo terreno di conflittualità tra le due camere? Davvero la Corte costituzionale rischia di dover affrontare frequentemente questioni relative ai vizi formali delle leggi? Le vie di accesso al giudizio della Corte sono idonee ad assicurare la certezza del diritto, o sarà necessario introdurre il controllo a priori sulle leggi per violazione delle norme sul procedimento? **[Groppi]**

A me sembra che le incognite principali derivino dal fatto che le due innovazioni fondamentali (quella riguardante il Senato e quella riguardante i rapporti tra Stato ed enti territoriali) determinano un assetto largamente affidato all'equilibrio dei rapporti politici che si determinerà in concreto. Da un lato, per quanto riguarda il Senato, si tratta di vedere se le modalità di organizzazione della rappresentanza al suo interno saranno completamente schiacciate sui *cleavages* politici oppure si affermerà effettivamente una rappresentanza in cui l'identità territoriale prevale sull'appartenenza partitica (esito che astrattamente mi pare più improbabile conoscendo la storia dell'autonomismo italiano). La legge di revisione sembra lasciare, sul piano organizzativo, aperte entrambe le strade (si pensi alla composizione delle Commissioni che,

astrattamente potrebbero non rispondere al requisito della proporzionalità ma, ad esempio, essere strutturate secondo lo schema di un rappresentante per ente territoriale).

Lo stesso discorso vale per l'assetto dei rapporti di competenza. La decostituzionalizzazione strisciante del riparto di competenze implica che gli enti territoriali dovranno contare più sulla capacità di imporre il proprio peso politico che su rigide norme di tutela delle proprie attribuzioni. Si tratterà anche in questo caso di verificare se gli enti territoriali (e le Regioni in particolare) saranno in grado di far valere un peso politico significativo per arginare il potenziale di ricentralizzazione consentito allo Stato. **[Guzzetta]**

Una prima incognita riguarda i *cleavages* che caratterizzeranno l'assemblea: si affermerà una stretta colleganza partitica o una difesa dei territori rappresentati? Probabilmente, in linea generale, prevarrà la logica partitica, ma su questioni più specifiche, come la distribuzione di risorse economiche, si farà sentire la seconda. Vi è poi il problema della conciliabilità, o meglio della praticabilità in concreto, di un efficiente esercizio del doppio mandato di senatore e consigliere regionale o sindaco, in considerazione delle consistenti funzioni attribuite al Senato. A tal proposito, non si può essere certi dell'effettivo interesse che il Senato manifesterà nell'esercitare funzioni come la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività della pubblica amministrazione e la verifica dell'impatto sui territori delle politiche dell'UE, le quali possono risultare poco attrattive sotto il profilo politico. Un'incognita è l'effettivo resa del procedimento legislativo che è troppo complesso e comporta il rischio di un contenzioso costituzionale per vizio formale delle leggi a causa dei diversi procedimenti previsti a seconda del loro oggetto. L'intesa tra i presidenti d'assemblea, infatti, non comporta, come era previsto nella mancata riforma del 2005, l'insindacabilità in altre sedi. **[Lippolis]**

La fase attuativa è, come per tutte le riforme, assolutamente cruciale. Per le riforme costituzionali, essa è, poi, particolarmente complessa e delicata, forse persino più di quanto non accada con una nuova carta costituzionale, visto che le spinte alla continuità sono in questo caso ancora più forti. Infine, essa è resa più difficile dallo svolgimento di un referendum costituzionale, che ne rende incerto l'esito e, soprattutto, finisce per dividere i cittadini, le forze politiche e gli stessi costituzionalisti in favorevoli e contrari alla riforma. All'indomani del referendum, la Costituzione, quale che essa sia, ha bisogno di tornare ad essere la carta in cui tutti si riconoscono e a cui tutti prestano fedeltà: nel caso vincano i «sì», ciò significa la necessità di dare piena, coerente e tempestiva attuazione a tutte le innovazioni ivi previste.

Nel merito, è chiaro che tra gli adempimenti più significativi vi è la riscrittura dei regolamenti parlamentari e, con essi, il ripensamento di quel

corredo di consuetudini, convenzioni e prassi, molte delle quali sono venute meno all'indomani del 1992, così comportando una serie di disfunzionalità, di criticità, quando non di paralisi, negli attuali procedimenti parlamentari. Non solo il regolamento del Senato andrà riscritto *ab ovo*, possibilmente sin da questa Legislatura (non vedo infatti impedimenti in tal senso, una volta che si è riconosciuto, con la sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale, che i regolamenti delle Camere sono fonti dell'ordinamento generale), ma anche il regolamento della Camera andrà profondamente rivisto. Non va dimenticato che proprio la mancata riforma del bicameralismo ha funzionato un po' come un «tappo», che ha a lungo impedito un'opera di aggiornamento e di autoriforma del Parlamento italiano. **[Lupo]**

Come per qualsiasi Costituzione scritta «indecisa», l'incognita della riforma costituzionale sta nei molti, e talora inevitabili, «compromessi dilatori» presenti nel testo, oltretutto nella reale volontà politica di attuazione. Credo, tuttavia, che se c'è un'ipoteca vera, che peserà sul futuro di questa legge di revisione, è il precedente della legge cost. n. 3/2001: una riforma costituzionale «sentita» come una *legge di parte*, ricondotta dall'immaginario collettivo nel quadro di legittimazione di una contingente maggioranza di Governo. Se vincerà le elezioni politiche un movimento che oggi si oppone a questa nuova riforma, nel Parlamento, che avrà il compito di svolgere le nuove disposizioni costituzionali, prevarrà l'interesse di maggioranza o la ragione repubblicana, o, detto altrimenti, la volontà partigiana di scrivere un'altra riforma o l'interesse nazionale di realizzare, anche con qualche aggiustamento, quella approvata? Allo stesso modo inciderà sul futuro processo di attuazione il ruolo giocato dai giuristi e, specialmente, dai costituzionalisti: prevarrà in questi ultimi un atteggiamento critico-distruttivo o piuttosto uno spirito critico-costruttivo, l'ideologia o il *beruf*? Il principio di maggioranza, essenza della democrazia, non deve essere usato contro la Costituzione o contro una riforma voluta dalla maggioranza del popolo: qualora vincessero il «sì», lo spirito repubblicano dovrebbe ergersi al di sopra delle divisioni politiche, proprio perché la volontà della maggioranza è e deve essere la volontà di tutti. **[Morrone]**

Temo che, ormai escluso il governo del popolo, il nostro sistema oscillerà tra il governo per il popolo, di già liberale memoria, e il governo contro il popolo, *pendant* naturale del primo. **[Niccolai]**

È essenziale che la spinta riaccentratrice che pervade la riforma per quanto attiene al riparto di competenze legislative non sia estesa all'amministrazione e sia anzi bilanciata dal punto di vista finanziario, pur nella permanenza delle esigenze di equilibrio della finanza pubblica. Sarebbe im-

portante riprendere un percorso organico di attuazione dell'art. 119 e leggere la questione del riparto delle funzioni amministrative fra gli enti territoriali alla luce dell'art. 118, che la riforma lascia (opportunamente) in buona parte intatto. **[Olivetti]**

Alcune incognite concernono effettivamente il processo di attuazione normativa (nuovi regolamenti camerali, legge elettorale del Senato, leggi di attuazione delle norme sulle funzioni del Senato). Esse dipendono, a loro volta, da se e in quale misura si prenderà sul serio la specializzazione funzionale del Senato di cui pure la riforma ha posto le basi, nonché da se si procederà all'indispensabile miglioramento della qualità del personale politico, che attualmente, nonostante i luoghi comuni, a livello nazionale non è affatto più elevata di quanto non sia a livello regionale. **[Pinelli]**

Le incognite più rilevanti riguardano tanto la specifica connotazione operativa quanto il ruolo che il nuovo Senato sarebbe concretamente destinato ad assumere. Non è per nulla scontato, intanto, che i nuovi senatori verrebbero effettivamente ad ispirare i loro comportamenti ad una vera e propria logica di tutela degli interessi del sistema delle Autonomie territoriali complessivamente considerato; e che, di conseguenza, il nuovo Senato si troverebbe effettivamente a dispiegare a pieno la peculiare funzione di rappresentanza ad esso formalmente assegnata. Come le stesse esperienze straniere di camere territoriali stanno a testimoniare, infatti, sussiste un serio rischio che in nuovi senatori si lascino piuttosto incapsulare in una logica comportamentale di natura squisitamente politico-partitica, trasformando quindi di fatto il Senato, a seconda della sua concreta composizione, in un organo di pregiudiziale fiancheggiamento o di pregiudiziale contestazione nei confronti della Camera dei deputati.

Un'ulteriore incognita poi, parzialmente collegata alla prima, è costituita dal grado di incidenza che il nuovo Senato risulterebbe di fatto in condizione di esplicare nell'ambito del procedimento di approvazione delle leggi monocamerali. Grado di incidenza che, presumibilmente, riuscirebbe più o meno elevato a seconda della maggiore o minore volontà e capacità del ceto politico regionale e locale di: *a)* favorire l'immissione nel nuovo Senato di rappresentanti delle istituzioni territoriali qualitativamente all'altezza dei compiti inerenti alla carica di senatore; *b)* agevolare la predisposizione di tutti i possibili accorgimenti di carattere organizzativo atti a garantire un efficiente espletamento della carica senatoriale da parte dei propri rappresentanti, specie attraverso l'apprestamento di forme di stabile raccordo fra l'attività del Senato e quella previamente svolta dal «sistema delle conferenze» in sede di formulazione dei pareri sugli schemi dei disegni di legge governativi; *c)* di assecondare un espletamento della carica senatoriale tendente alla ricerca e

all'adozione, in sede di deliberazione di eventuali proposte di modifica di un disegno di legge approvato dalla Camera, di soluzioni il più possibile ampiamente condivise, a prescindere dalle diverse appartenenze politico-partitiche. **[Puccini]**

Credo siano molte, tra quelle cui ho dedicato maggiore attenzione mi sento di poter indicare il procedimento legislativo. Non posso qui dettagliare i numerosi aspetti problematici ad esso connessi: mi limito a segnalare come, probabilmente, il Senato cercherà di valorizzare e potenziare, nella prima fase attuativa, il proprio ruolo complessivo nella forma di governo attraverso la partecipazione al procedimento legislativo, magari forzando alcune previsioni. E poiché le stesse previsioni appaiono tutt'altro che precise e definite, è facile immaginare il sorgere di conflitti e conseguenti rallentamenti dell'iter di approvazione delle leggi: tra le previsioni più a rischio, in questo senso, vi sono quella sull'esito delle modifiche approvate dal Senato e trasmesse alla Camera, quella sulle modifiche alle leggi bicamerali (che devono avere un «oggetto proprio»), nonché la previsione dell'intesa tra i due Presidenti di assemblea sul tipo di procedimento da seguire. Anche l'introduzione di numerosi profili di incostituzionalità «formale» rischia di avere ripercussioni sull'attività della Corte costituzionale e sui rapporti tra questa e il Parlamento. **[Rossi]**

Le incognite che segnalo in questa sede sono legate ai limiti ora evidenziati. Qualora la riforma entri in vigore, infatti, l'attrazione del Senato verso la logica propria di una «Camera politica» ovvero verso quella di una «Camera territoriale» dipenderà in gran parte dall'attuazione dell'inciso – come si sa, introdotto nel «nuovo» art. 57, comma 5, Cost. a seguito di un tormentato iter parlamentare – secondo cui l'elezione dei senatori da parte dei Consigli deve avvenire «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi». L'indeterminatezza della formula ora vista lascia un ampio margine di intervento alla legge bicamerale chiamata a dettare la disciplina del sistema elettorale del Senato, così che non avrebbe senso esprimersi prima che essa veda la luce. Tuttavia, è chiaro che quanto più sarà stringente, per i Consigli, il vincolo di «conformità» alle scelte espresse dagli elettori, tanto più le dinamiche del funzionamento del Senato risponderanno a logiche politico-partitiche, con buona pace della «rappresentanza delle istituzioni territoriali».

Anche sul riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni gravano molte incertezze, una delle quali riguarda il significato da attribuire alla formula «disposizioni generali e comuni», ricorrente nell'elenco della potestà statale. Pur senza riprodurre i principi fondamentali delle leggi cornice, tale locuzione lascia intendere che sui campi rimessi alla legge nazionale sarà ben possibile ritrovare norme regionali: ma è arduo, al momento, comprendere a

quali condizioni e in che misura queste saranno legittimate a disciplinare gli ambiti statali. Anche in questo caso, dunque, a sciogliere il nodo sarà l'attuazione legislativa ovvero la giurisprudenza costituzionale. Il ruolo della Corte potrebbe infatti non subire un sensibile ridimensionamento dopo l'entrata in vigore della riforma, poiché la riscrittura dei cataloghi non assicura la riduzione del contenzioso tra Stato e Regioni, se non è accompagnata dalla reale possibilità che i conflitti sul riparto delle competenze vengano sistematicamente sciolti durante l'iter delle leggi statali, con la effettiva partecipazione dei rappresentanti delle Autonomie presenti in Senato: considerando il ruolo marginale svolto ordinariamente da quest'ultimo nel procedimento legislativo, è lecito nutrire qualche dubbio che tale possibilità si concretizzi. Vero è che il novellato art. 70, comma 6, Cost. prevede che i Presidenti delle Camere decidano, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti: ma non è detto che questo meccanismo metta le leggi al riparo dall'impugnazione dinanzi alla Corte, poiché l'intesa potrebbe non esprimere un'equilibrata composizione tra le esigenze dell'unità e quelle dell'autonomia. E ciò, soprattutto se – come non è escluso che accada, secondo quanto si è detto prima – nella prassi il Senato non opererà da «Camera territoriale», riproducendo al proprio interno la dialettica tra le forze politico-partitiche presenti anche nell'Aula di Montecitorio. **[Salazar]**

L'incognita maggiore della riforma è nel rendimento della forma di governo, quale risulterebbe dalla combinazione tra le nuove norme costituzionali, la nuova legge elettorale, le connotazioni che il sistema dei partiti ha già assunto e che risulterebbero consolidate in virtù di tali scelte normative: si tratta di un assetto caratterizzato dalla forte concentrazione e unidimensionalità del potere, che richiede bilanciamenti allo stato mancanti. **[Staiano]**

Le incognite più rilevanti attengono alla nuova configurazione del Senato, la cui nuova legge elettorale si preannuncia come un'autentica «quadratura del cerchio» alla luce degli ambigui e discutibili contenuti del novellato art. 57 Cost. (in particolare, i commi 5 e 6 di esso). Tale legge comporterà anche più o meno estese modifiche ai sistemi elettorali per i Consigli regionali, probabilmente rinnegando la *ratio* della l. 165/2004, una delle poche leggi cornice che davvero si è limitata a porre un fascio piuttosto contenuto di principi fondamentali. In questo senso, sembra deporre anche il comma 11 dello stesso art. 39 del testo di revisione costituzionale, il quale prevede che «entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano conformano le rispettive disposizioni legislative e regolamentari a quanto ivi stabilito». Una seconda incognita riguarda l'organizzazione del «nuovo» Senato, a partire

dall'adozione del nuovo regolamento, che nelle sue scelte fondamentali (a partire dalla previsione o meno di gruppi parlamentari) contribuirà a emergere la vera natura di questo organo. **[Tarli Barbieri]**

Il tema che ho scelto di discutere – quello dei riflessi della riforma sulla Corte costituzionale – ha un impatto sull'ordinamento più circoscritto di altri, tuttavia credo sia un nodo importante dal punto di vista scientifico (v. anche n. 1 del 2016 della *Rivista*, gli scritti di Cardone e Dal Canto), perché importante è stato il ruolo che la Corte ha giocato in questi decenni di crisi: non senza attirarsi critiche di eccessivo attivismo giuridico e di una certa creatività para-legislativa.

Comunque si valuti la giurisprudenza della Corte, non si può certo negare che la disciplina riguardante la sua composizione abbia dato, almeno fino ad oggi, prova egregia. Proprio per queste ragioni, e in riferimento, alla previsione dell'elezione di due giudici da parte del nuovo Senato, c'è da chiedersi se ci fosse necessità della modifica. Se si guarda alla resa della Corte, direi proprio di no: finora il Parlamento in seduta comune ha per lo più proceduto con cautela, eleggendo studiosi di diritto regionale (alcuni degli eletti – basti pensare, tra gli altri, a Paladin, Onida, De Siervo, Barbera – sono arrivati in Corte già dotati di questa *expertise*). Il fatto che poi la giurisprudenza costituzionale non si sia segnalata per essere *a favore* delle Regioni dipende, a mio avviso, da una generale sfiducia nei confronti della classe politica regionale, condivisa anche da una parte del Collegio; dalla dimensione dei problemi che in questi anni sono stati posti alla Corte; dal tenore infelice del Titolo V.

Lasciando da parte le critiche alla composizione e al ruolo del nuovo Senato c'è da chiedersi se, per compensare l'impianto centralistico della riforma, che ridimensiona il ruolo e il significato delle Regioni, e per caratterizzare meglio il Senato, fosse proprio necessario modificare l'elezione parlamentare dei giudici costituzionali. Quali possono essere i rischi? In primo luogo, che i due giudici eletti dal Senato siedano nel Collegio nella veste di «avvocati delle Regioni»: ciò minerebbe l'assunto in base al quale il giudice deve esercitare le sue funzioni nell'interesse dell'ordinamento complessivamente considerato e non di una sua parte, sottoponendo il controllo di costituzionalità a tentativi di condizionamento da parte delle Regioni; in seconda battuta e più in generale, che la diversa struttura e, per il Senato, qualità dell'assemblea, possa influire sul profilo dei giudici di elezione parlamentare, più ancora della mera regola numerica di ripartizione tre giudici alla Camera e due al Senato.

Una lettura, per così dire, continuista potrebbe indurre a minore pessimismo: qualora si realizzasse la previsione secondo cui i senatori voteranno meno secondo logiche regionali e più in linea con le dinamiche politiche nazionali, ciò – pur segnando un grave profilo di debolezza del nuovo Senato – potrebbe evitare, quanto all'elezione dei giudici costituzionali, fuoriuscite dai

binari consueti, seguiti con ottimi risultati (al netto, ovviamente, del gravissimo ritardo con il quale il Parlamento in seduta comune ha spesso eletto i giudici) ancora pochi mesi fa.

Tra i favorevoli, si fa notare che il mantenimento della competenza in capo al Parlamento in seduta comune neutralizzerebbe il peso del Senato nel procedimento di nomina, poiché al suo interno, sederebbero solo cento senatori contro seicentotrenta deputati. Non da ultimo, il grado di indipendenza e autonomia dimostrato nella prassi dopo l'elezione e le dinamiche della Camera di consiglio, così come la mancata previsione della opinione dissenziente, potrebbero svolgere un'azione di omogeneizzazione, tale da minimizzare le problematiche insite nelle nuove modalità di elezione. Proprio in riferimento al tema dell'indipendenza dalla politica, semmai avrei riproposto, in linea con i due tentativi di riforma costituzionale del 1997 e del 2006, il divieto per i giudici nei successivi tre/cinque anni dalla cessazione della carica di ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o svolgere funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge.

Per quanto riguarda il controllo preventivo sulla legge elettorale (azionabile da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o un terzo dei componenti del Senato della Repubblica entro dieci giorni dall'approvazione della legge), non c'è dubbio che chi lamenta una Corte troppo immersa nel dibattito politico e invadente del territorio del legislatore, non potrà certo condividere tale innovazione, ritenendo, per esempio, che la scelta attuata dai parlamentari sulla formula elettorale, non può e non deve essere sotto lo scacco della minaccia del ricorso preventivo. Sono state espresse anche altre perplessità più tecniche che, per ragioni di spazio, mi limito a richiamare (cfr. Dal Canto, *cit.*): si tratterebbe di un compito del tutto estraneo rispetto agli altri della Corte; non è chiaro come si coordini con il controllo che spetta al Presidente della Repubblica prima della promulgazione e con l'eventuale esercizio del potere di rinvio; è incongruo che l'esame preventivo sulla legge elettorale Camera (approvata esclusivamente dai deputati) possa essere attivato anche dai senatori.

Personalmente credo che questa novella, benché decisamente inaspettata e problematica, sia più facilmente valutabile rispetto alla precedente. Parto dall'idea che la decisione n. 1/2014 abbia aperto un canale di accesso pressoché diretto alla Corte, con riguardo alla legislazione elettorale nazionale (vedremo presto se sarà così, visto che ai primi di ottobre 2016 il Collegio si troverà a discutere della questione sollevata sulla legge n. 52 del 2015, il cd. *Italicum*, dal Tribunale di Messina, cfr. G. D'Amico sul *Forum di Quaderni costituzionali*). Da questo punto di vista va valutata positivamente: quanto sarebbe stato benefico un controllo a priori della legge n. 270 del 2005!

Penso anche che la certezza di un giudizio imporrà una migliore ponderazione, nella consapevolezza che non esiste più alcuna immunità, nemmeno di fatto; del resto è facile prevedere che i ricorsi preventivi ci saranno comunque,

tenuto conto del grado di litigiosità dei parlamentari, e del fatto che, ultimamente, molti processi politici controversi sono approdati nelle aule giudiziarie, compresa quella di Palazzo della Consulta (pensiamo al conflitto sollevato sul ddl Cirinnà; ma anche ai cd. referendum sulle trivelle, accompagnati, tra l'altro, dal conflitto di attribuzione circa le decisioni dell'Ufficio centrale sulle operazioni referendarie – poi dichiarato inammissibile – e da controversie amministrative circa la data della consultazione). Ovviamente, non si dimentica che una pronuncia di infondatezza non preclude un successivo esame solo perché la legge ha passato il ricorso preventivo: infatti il sindacato preventivo non esclude la possibilità della modalità di accesso tramite un'azione di accertamento: altrimenti una legge incostituzionale, ma approvata con una larghissima maggioranza, sfuggirebbe ad un controllo (cfr. D'Amico, *cit.*), così come sfuggirebbero quelle difficoltà interpretative e quelle controversie che potrebbero emergere solo nell'applicazione concreta della legge. In conclusione, se il referendum darà esito positivo credo che i meccanismi ormai roditi dalla Corte in questi sessant'anni le permetteranno di assorbire le due modifiche, di cui forse il bisogno non si sentiva, neutralizzando gli aspetti problematici e cogliendo le opportunità offerte dalla novella. **[Tega]**

La prima incognita riguarda la natura di Camera territoriale o politica del Senato. Se, infatti, è fuor di dubbio che vi sia un arretramento dell'assetto regionalista, il ruolo e il prestigio che il Senato saprà acquisire sarà decisivo per costruire un rapporto non eccessivamente sbilanciato tra centro e periferia. E ciò dipenderà non poco dalla normativa elettorale che dovrà essere approvata con legge bicamerale e forse anche dalla portata che sarà attribuita all'inciso che prevede l'elezione in conformità alle scelte degli elettori. Ulteriore interrogativo non di poco conto riguarda l'idoneità dello strumento dell'intesa tra i Presidenti delle Camere a risolvere i conflitti di competenza discendenti dalla presenza di una pluralità di procedimenti legislativi differenziati. **[Vigevani]**

OTTAVA DOMANDA

Come giudica la previa approvazione di una nuova legge elettorale per la Camera e come, in particolare, il combinarsi di questa specifica nuova legge elettorale con l'eventuale nuovo assetto dell'ordinamento delineato dalla riforma?

Trovo che siano fuori luogo i pur frequenti gridi di allarme sul pericolo di una svolta autoritaria. La legge elettorale non è certo perfetta e sicuramente altre soluzioni sarebbero state preferibili, ma di certo rappresenta un passo avanti rispetto non solo al *Porcellum* nel suo testo originario, ma anche in quello «corretto» dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale. Troppo si

è esagerato il pericolo che una minoranza «occupi il potere» grazie al premio di maggioranza, come se il sistema di ballottaggio non consenta comunque agli elettori di scegliere e non garantisca a chi vince al secondo turno la maggioranza assoluta dei voti; mentre se una formazione politica raggiunge il 40% dei consensi è assai probabile che, per l'effetto pro-maggioritario dei collegi piccoli, non sarà molto lontana da ottenere la maggioranza assoluta dei seggi. Lamentare poi che ci sia poco spazio per le preferenze appare davvero curioso, visto che il referendum con il più alto consenso nella storia italiana è stato proprio quello che riduceva drasticamente tali indicazioni. A me sembra che il vero problema sia quello di rifondare il sistema e le responsabilità dei partiti politici (e del loro finanziamento pubblico, come nella stragrande maggioranza dei Paesi europei), non quello di togliere ad essi il diritto e il dovere di indicare i capilista. Quello che mi allarma infatti non è né la legge elettorale né il supposto rafforzamento dell'esecutivo nella riforma costituzionale: mi allarma moltissimo invece l'insistenza sulla riduzione dei costi della politica e il sistema di finanziamento privato dei partiti, che mi sembra – questo sì – profondamente incostituzionale. Ma non sembra che tale mio allarme sia condiviso. [Bin]

Vi è stata un'evidente inversione logica nell'aver approvato una legge elettorale pensando ad una riforma costituzionale ancora *in itinere*. Ma non si dovrebbe, a mio avviso, operare lo stesso errore, logico, di valutare la riforma costituzionale alla luce di una legge ordinaria, che resta modificabile senza procedimenti aggravati, ed è, per altro, ora facilmente sottoponibile al controllo di costituzionalità, sia in via incidentale, dopo la sentenza n. 1/2014, sia in via astratta e preventiva, alla luce di quanto prevede il nuovo art. 73 Cost. e, in fase di prima applicazione, l'art. 39, comma 11, del d.d.l. Piuttosto, sarebbe stato auspicabile – proprio a causa all'estromissione del Senato dal rapporto fiduciaria – un rafforzamento, nella Camera, delle opposizioni parlamentari, assegnando loro prerogative di rango costituzionale, anziché operare l'ennesimo rinvio al regolamento. [Biondi]

L'approvazione della legge elettorale prima della riforma della Costituzione costituisce una scelta politica, che può essere apprezzata secondo tali parametri di valutazione e non dandone un giudizio *sub specie Constitutionis*. La legge elettorale appena approvata può essere criticata sempre sotto un profilo politico, ad esempio ritenendo preferibile che al ballottaggio si possano fare accordi di coalizione, ovvero auspicando un ritorno al maggioritario uninominale, ovvero criticando il ricorso solo parziale al voto di preferenza. Sembra comunque corrispondere alle indicazioni della sentenza n. 1/2014 e verrà in ogni caso sottoposta a controllo preventivo di costituzionalità, secondo una formula discutibile, ma imposta dopo la citata sentenza della Corte. Non condivisibile, anche per le ragioni esposte *sub 7*, la critica secondo cui

tale legge elettorale maggioritaria condurrebbe ad una riduzione degli spazi di democrazia. **[Caravita]**

La nuova legge elettorale, fortemente maggioritaria, porterà presumibilmente alla formazione di una maggioranza ampia alla Camera in grado di sostenere il Governo e favorirne la stabilità, ma dovrà anch'essa fare i conti con tutte le incertezze che oggi circondano il ruolo del nuovo Senato: quale maggioranza si esprimerà nella seconda Camera? Quest'ultima si atteggerà come Camera politica (secondo la tradizionale dialettica politico-partitica) o come Camera territoriale, che opera secondo la diversa logica della rappresentanza degli interessi locali? Si potrebbe verificare il caso che una Camera nata debole, il Senato, escluso dal rapporto fiduciario, si riveli egualmente, per i limiti gravi che presenta la sua architettura, come un impaccio grave alla funzionalità complessiva dell'istituto parlamentare. **[Caretto]**

La nuova legge elettorale per la Camera è coerente con le innovazioni costituzionali. È vero che il testo della Commissione del Governo Letta consentiva anche le coalizioni, ma esso puntava molto anche su norme di razionalizzazione (revoca, sfiducia costruttiva, scioglimento più spostato sul Presidente del Consiglio). Avendo deciso di non operare quegli interventi sul piano costituzionale, l'esigenza di razionalizzazione è stata allora concentrata sulla formula elettorale, precludendo le coalizioni per rendere più omogeneo il soggetto vincente. Visti i trend europei di maggiore frammentazione senza una legge così selettiva si sarebbe seriamente esposti a rischi di incapacità di costituire maggioranze, come rileva il caso spagnolo, o a grandi coalizioni bloccate al centro, che nascono relativamente grandi, ma che sono terreno favorevole per la crescita di forze anti-sistema e che quindi sono poi riproposte come molto più piccole, come sembra accadere nel caso tedesco. **[Ceccanti]**

Credo che, indipendentemente dal merito, l'adozione prima della riforma di nuova legge elettorale per la Camera non abbia un particolare rilievo. Innanzitutto perché la riforma costituzionale stessa non varia in alcun modo l'assetto del rapporto fiduciario tra Governo e Camera. In fin dei conti una «previa» legge elettorale ci sarebbe stata comunque. Impregiudicata resta invece la valutazione dei contenuti e degli effetti della nuova legge elettorale nel senso che tale valutazione, positiva o negativa che sia, ha una sua chiara autonomia rispetto alla riforma costituzionale, essa infatti serve ad eleggere un organo, la Camera appunto, che resta sostanzialmente invariato sia quanto a composizione sia quanto a funzioni. **[Ciarlo]**

Come detto (v. domanda 6), la scelta di far dipendere la stabilità di Governo dai meccanismi elettorali, rinunciando ad intervenire sul nodo cruciale

del rapporto fiduciario (nomina del Governo, mozione di fiducia e di sfiducia, potere di scioglimento) potrebbe rivelarsi, come in passato, limitativa perché frutto di una sopravvalutazione della forza degli attuali partiti e della stabilità del sistema politico. **[Curreri]**

Sebbene in linea teorica le finalità della disciplina tradotta nell'*Italicum* siano coerenti rispetto alla *ratio* ispiratrice della riforma (anche se forse sarebbe stato più opportuno approdare prima alla revisione costituzionale e poi alla nuova legge elettorale), mi preoccupa l'effetto molto distorsivo prodotto dall'*Italicum*. Avrei preferito si recuperasse il sistema delle coalizioni, e che si prevedesse un secondo turno con ballottaggio tra queste e non tra i due partiti più votati, opzione invece prescelta dal legislatore. **[D'Amico]**

Non vi è dubbio che la nuova legge elettorale, combinata con l'entrata in vigore della riforma costituzionale, permetterà un notevole rafforzamento del Governo. Di per sé non giudico in maniera negativa questo cambiamento, anche perché l'esperienza maturata in Italia dal 1948 ad oggi conferma l'esigenza di interventi volti a rafforzare la stabilità e l'efficacia dell'esecutivo. Tuttavia, questo rafforzamento di una maggioranza di Governo che potrebbe risultare minoritaria nel Paese (dato il consistente premio di maggioranza previsto dalla nuova legge elettorale) richiederebbe un corrispondente rafforzamento degli istituti di democrazia diretta. **[Donati]**

Questa è la domanda delle domande. Vorrei potere fare un ragionamento articolato ma lo spazio non me lo consente. Allora mi esprimo sinteticamente, consapevole dell'approssimazione dovuta alla brevità. Io credo che la critica alla riforma costituzionale sia mossa da una forte contrarietà alla nuova legge elettorale; nella convinzione che la bocciatura del referendum sterilizzerebbe la nuova legge elettorale, che è costruita su una sola Camera e che pertanto dovrebbe essere riscritta laddove venisse mantenuta anche la seconda Camera. Forse penso male ma a pensare male, come si dice, si fa peccato però a volte si indovina. Capisco che la nuova legge elettorale può non piacere, resta il fatto che è costruita, sia pure con alcuni artifici, per tentare di combinare fra loro governabilità e rappresentanza, che sono i due principi sui quali si reggono le democrazie contemporanee. Perché è una legge proporzionale con il solo modesto sbarramento al 3% e quindi consente la presenza parlamentare delle minoranze politiche; ha un premio di maggioranza che scatta al 40% del consenso elettorale per la lista, e quindi distinto e distante rispetto alla legge Calderoli, e attenuato dal possibile ballottaggio tra le due forze politiche maggiormente rappresentative in termini di voti elettorali. Quello che sta succedendo in Spagna vale come un monito: è possibile che un Paese, oggi più di ieri, rimanga senza una maggioranza e un Governo? Non voglio arrivare a

sostenere, cosa in cui però credo, che, come nel mondo anglosassone, la legge elettorale deve servire a fare una maggioranza e un Governo, però è un problema di cui dobbiamo preoccuparci. Qual è il sistema elettorale alternativo? La mia preferenza va al sistema elettorale maggioritario uninominale ma mi pare che nessuno lo abbia preso seriamente in considerazione... **[Frosini]**

La questione della legge elettorale per la Camera dei deputati, il c.d. *Italicum*, è a mio avviso la più problematica. Così come, in assenza di principi costituzionali sul sistema elettorale, è sempre stato particolarmente complicato nel nostro ordinamento il rapporto tra Costituzione e leggi elettorali: si tratta infatti, per dirla con Bruce Ackerman, di «landmark statutes» idonei ad incidere profondamente sulla *living constitution*. In questo caso il problema non è tanto nel rapporto tra nuovo assetto costituzionale e legge elettorale, nel senso che il nuovo assetto costituzionale, ispirato da una logica di efficienza dei processi decisionali e di democrazia dell'alternanza, si coniuga con qualsiasi legge elettorale di impianto maggioritario e quindi anche con l'*Italicum*. Il problema è tutto insito nella legge elettorale, che non pare idonea a dare alla futura Camera dei deputati quella rafforzata legittimazione che sarebbe necessaria nel quadro del nuovo bicameralismo «imperfetto». Essa presenta infatti molteplici elementi che impediscono la creazione di un rapporto diretto tra elettori ed eletti, *in primis* la posizione dei capilista, che sono: a) bloccati; b) candidabili in più di un collegio. Tutto ciò inficia gli spazi di scelta aperti dal voto di preferenza e, coniugandosi con una premio di maggioranza assai rilevante, non sembra consentire un adeguato rinnovamento della rappresentanza politica. **[Groppi]**

È evidente che, soprattutto per ciò che riguarda la forma di governo, l'assetto del sistema dipenderà in larga misura dal modo di strutturarsi della rappresentanza e dunque dal ruolo giocato dalla legge elettorale. Astrattamente dunque appare ragionevole che l'intervento di riforma costituzionale sia accompagnato da una scelta sulla legge elettorale (del resto il problema si pose anche in Assemblea costituente, che peraltro approvò anche le leggi elettorali). Se la soluzione prescelta sia quella più opportuna appartiene ancora una volta alle valutazioni di merito, che non sono rilevanti in questa sede. Né mi pare la domanda implichi una valutazione degli ipotetici profili di incostituzionalità della legge elettorale alla luce della sentenza n. 1 del 2014. Ciò che richiederebbe un approfondimento non affrontabile in poche battute. **[Guzzetta]**

La logica e la prudenza istituzionale richiedevano di approvare prima la revisione della Costituzione e poi la legge elettorale. L'*Italicum* ha senso solo se sarà superato il bicameralismo paritario. Una sua eventuale applicazione

a due assemblee titolari del rapporto di fiducia potrebbe creare troppi inconvenienti, così come avere due sistemi elettorali diversi. Se sarà approvata la riforma costituzionale, questa farà sistema con l'*Italicum* nel senso di una verticalizzazione del potere a favore del Presidente del Consiglio. Si farà un passo avanti nella realizzazione del «Governo parlamentare del Primo Ministro». La condizione politica è che la lista del Presidente del Consiglio dia vita ad una maggioranza che rimanga coesa nel corso della Legislatura. Non trascurabile è il rischio che nel ballottaggio si affermi un partito antisistema, raccogliendo tutti i voti «contro». [Lippolis]

I percorsi parlamentari della legge elettorale e della riforma costituzionale sono stati accuratamente coordinati tra loro, per effetto di un'attenta regia governativa dei lavori delle due Camere. Posto che i due processi sono, anche sul piano contenutistico, strettamente intrecciati tra di loro, va segnalato come si sia registrata un'inversione tra la gerarchia del sistema delle fonti e le priorità degli attori politici. Questi ultimi, infatti, considerano – comprensibilmente – più importante la legge elettorale: ed è alla luce dei caratteri di quest'ultima che si spiegano, a ben vedere, molti dei contenuti della riforma costituzionale (come, in particolare, la scelta di lasciare a 630 il numero dei deputati, in modo da rendere comunque applicabile la legge elettorale, anche in caso di mancata approvazione della riforma costituzionale). [Lupo]

La combinazione di riforma costituzionale e nuova legge elettorale è espressione di una precisa volontà politica, che, personalmente, ritengo nella sostanza condivisibile e, soprattutto, opportuna nel *contesto dato*: dare una risposta alla tendenza europea (vedi Germania e Spagna, per limitare gli esempi a modelli parlamentari fino a ieri capaci di esprimere Governi scelti dagli elettori), non solo italiana, alla frammentazione e alla divisione politica e alla incapacità di esprimere Governi espressione di scelte elettorali immediate, legittimati a compiere scelte di politica nazionale ed europea al di sopra di interessi particolari. La nuova legge elettorale, in particolare, garantisce una maggioranza e un Governo anche nel tripolarismo politico; la riforma costituzionale assicura un «governo nazionale» per unire nella diversità e nelle divisioni, società civile e Autonomie (sul punto cfr. la risposta al quesito n. 5). Nessuno può stabilire oggi se tutto ciò funzionerà: ma ci sono le premesse perché si possano superare le *certezze* del nostro tempo presente, ovvero l'instabilità, la frammentazione, la divisione che attraversano la società, la politica, il Governo. [Morrone]

Anziché curare il problema denotato dall'astensionismo, l'*Italicum* ne approfitta per assegnare il potere a una minoranza. Esso è del tutto omogeneo alla riforma, che attinge al mito del partito politico quale *caput e finis* della

vita democratica mentre sfrutta i limiti e la sofferenza della democrazia rappresentativa per perseguire ideali opposti a quelli isonomici. **[Niccolai]**

Il legislatore ha introdotto un nuovo sistema elettorale per la sola Camera dei deputati, determinando l'elezione delle due Camere con sistemi molto differenti basandosi su una revisione costituzionale in corso che eliminerebbe il suffragio universale diretto per l'elezione dei senatori, senza considerare che le leggi si approvano in base alla Costituzione vigente. Tra i difetti della nuova legge elettorale il principale consiste nell'avere reintrodotta un sistema elettorale proporzionale corretto da un premio di maggioranza, che, se attribuito al primo turno, determina una distorsione della volontà popolare della cui tollerabilità si può discutere, mentre, se attribuito al ballottaggio, porta al forte accrescimento di una forza politica (anche dai risultati limitati nella competizione con tutte le altre) prevalente perfino per un solo di voto di scarto sulla seconda (in modo del tutto diverso dal doppio turno di collegio al quale il sistema è stato talvolta impropriamente accostato, perché in quel caso la vittoria anche per un solo voto determina l'attribuzione di un solo seggio). L'effetto di una revisione costituzionale che riduce il suffragio universale diretto e il ruolo del Parlamento, combinata con una legge elettorale che rende maggioranza per legge – in un solo colpo e anche per un solo voto – una minoranza (anche piuttosto esigua) determina evidentemente la formazione di un Governo la cui forza prescinde dal consenso popolare e quindi una forte diminuzione del peso degli elettori. **[Pertici]**

Le caratteristiche della legge elettorale amplificano gli squilibri della riforma. Il premio di maggioranza vuole garantire la stabilità e la rapidità del procedimento decisionale, attribuendo al primo partito un numero di seggi sufficienti per assicurare l'approvazione della mozione di fiducia ad un Governo che di tale partito sia espressione, senza bisogno di cercare altre alleanze; risultato atteso è che tale maggioranza di investitura si riproduca anche per l'approvazione dei provvedimenti di iniziativa governativa, ma se si tratta di un obiettivo che non può essere garantito senza svuotare di ogni reale significato l'attività e la funzione parlamentare. Senza contare che se l'auspicata continuità partito-Governo-maggioranza parlamentare dovesse realizzarsi, si rischierebbe uno svuotamento della dialettica maggioranza/opposizione e un indebolimento della funzione di quest'ultima; e se ad essa si sostituisse una competizione tutta interna al partito di maggioranza, quest'ultima, a differenza della dialettica Parlamento/Governo, risulterebbe priva di canali istituzionali di espressione e gestione. Nel caso di ballottaggio agli elettori non vengono ri-sottoposte le liste su cui hanno votato due settimane prima, ma due simboli di partito, senza candidati, identici su tutto il territorio nazionale, identificati con il «capo della forza politica», la cui formale indicazione è prevista da un articolo della legge. Il

ballottaggio, dunque, sposta ancor più l'accento sulla formazione del Governo, attribuendo alla legge elettorale la funzione sostanziale di un'elezione diretta del Presidente del Consiglio, che attribuisce al «capo» della forza politica vincente una legittimazione, personale e diretta, ben prima del voto parlamentare di fiducia, trasformando la forma di governo. [Pezzini]

Una prima notazione d'obbligo è che la combinazione stessa di cui si parla nella domanda richiede un *caveat*, che in altri tempi non sarebbe stato necessario: stiamo parlando, infatti, della combinazione fra una legge ordinaria e una legge costituzionale, destinata per giunta a un'importante riforma dell'organizzazione della Repubblica. In secondo luogo l'ordinamento delineato dalla riforma non è destinato a eliminare contrappesi al circuito maggioritario, e potrebbe casomai introdurli, come dimostra ampiamente l'esperienza delle Camere Alte rappresentative delle Autonomie territoriali in altri ordinamenti costituzionali. [Pinelli]

La previa approvazione di una nuova legge elettorale per la Camera, come la legge n. 52/2015, merita di essere valutata positivamente. Essa, infatti, consentirebbe alla legge di riforma costituzionale, nell'ipotesi di una sua effettiva entrata in vigore, di essere immediatamente affiancata da un sistema di elezione dei membri della Camera politica, di ispirazione spiccatamente maggioritaria, pienamente coerente con un proprio fondamentale tratto distintivo, quello cioè del deciso rafforzamento, nella nuova disciplina del bicameralismo, delle ragioni della «governabilità». Non può assolutamente condividersi, d'altro canto, l'opinione secondo cui il combinarsi di una riforma elettorale del genere con la riforma costituzionale verrebbe a minare la stessa compatibilità di quest'ultima con principi supremi della Costituzione, implicando un funzionamento della forma di governo eccessivamente sbilanciato, per l'appunto, sul versante maggioritario-governativo. Non sembra corretto infatti, in generale, valutare la compatibilità o meno con principi costituzionali del contenuto proprio di una legge di revisione costituzionale, alla luce ed in ragione di quello proprio di una legge ordinaria. Il ragionamento, semmai, andrebbe rovesciato: si tratterebbe cioè piuttosto, all'inverso, di valutare la compatibilità o meno con principi costituzionali del contenuto di una legge ordinaria, anche alla luce e in ragione di quello proprio di una legge di revisione costituzionale. Valutazione che del resto, nel caso della legge elettorale in questione, proprio in virtù del particolare sistema di impugnazione diretta per essa previsto dalla riforma costituzionale qui considerata, potrebbe esser operata dalla stessa Corte costituzionale a breve distanza di tempo dall'entrata in vigore di quest'ultima. [Puccini]

Il congiunto operare della legge elettorale e di una riforma che toglie al Senato il potere di fiducia delineano un «Governo parlamentare del Primo

Ministro» in cui il potere sostanziale di indirizzo è insediato nel partito di maggioranza relativa. Questa democrazia di investitura si accosta alle forme presidenziali, ma non prevede i due più forti contrappesi presenti in quel modello: un Parlamento slegato dal laccio «mortale» della fiducia e un robusto sistema di Autonomie territoriali. **[Scaccia]**

La legge elettorale per la Camera dei deputati, n. 52/2015, a efficacia differita, è congruente con una concezione della forma di governo che si evince dai tratti già disegnati con la deliberazione di revisione costituzionale (senza toccare, come si diceva, direttamente le norme sulla relazione fiduciaria): il funzionamento a regime del modello che si è costruito porta alla coincidenza tra leadership di partito e direzione del Governo, alla concentrazione del potere in tale punto di coincidenza, alla continuità tra esercizio del potere così concentrato e funzioni parlamentari. Al fondo vi è l'ideologia della concentrazione del potere e della democrazia di investitura come fattori di modernità, ideologia che valorizza la velocità e semplificazione dei processi di decisione. **[Staiano]**

La l. n. 52/2015 riguarda il solo sistema di elezione della Camera dei deputati, sul presupposto della futura entrata in vigore della revisione costituzionale «Renzi-Boschi». La limitazione della riforma ad uno solo dei due rami del Parlamento appare problematica. In effetti, la mancata riforma della legge elettorale del Senato determina, fino all'ipotetica trasformazione di questo ramo del Parlamento, due sistemi elettorali del tutto diversi, uno solo dei quali (quello della Camera) connotato dalla previsione di un premio di maggioranza in favore della lista più votata al primo o al secondo turno di votazione. Il rischio insito in questa scelta non è solo la ripetizione di un esito analogo a quello delle elezioni del 2013: in effetti, appare sostenibile il rilievo secondo il quale la presenza di un premio solo alla Camera «finisce per essere privo di ragionevolezza. E quindi cade nello stesso vizio che la Corte ha folgorato nella sua prima sentenza del 2014» (Luciani). Parte della dottrina ha poi evidenziato il rischio che il «combinato disposto» della l. n. 52/2015 (e quindi di un sistema *majority assuring*) e della revisione costituzionale «Renzi-Boschi» (con la limitazione alla sola Camera del rapporto fiduciario) possa determinare squilibri istituzionali, in direzione di un rafforzamento del Governo, non efficacemente controbilanciato. Per esprimere una valutazione compiuta su questa comprensibile preoccupazione, che alla luce della disciplina prevista per la prima elezione del nuovo Senato, ha un fondamento almeno potenziale, data la probabile ampia maggioranza dei seggi in favore del centro sinistra, occorrerebbe conoscere i contenuti della nuova legge elettorale per il Senato, che però ancora non sono noti. **[Tarli Barbieri]**

Come già sottolineato alla domanda 5, le due riforme sono intimamente legate in un complessivo disegno che mira a far evolvere il nostro ordinamento verso una «democrazia maggioritaria» e dunque appare ragionevole l'opzione di procedere contemporaneamente alle due riforme. Tuttavia, la scelta del legislatore di disegnare la legge elettorale su misura di una riforma costituzionale *in fieri* e non del testo vigente ha costituito senza dubbio un azzardo. [Vigevani]

NONA DOMANDA

Quali sono i più cruciali successivi adempimenti lasciati al legislatore in caso di entrata in vigore della riforma? Inoltre, al fine di perseguire gli obiettivi dichiarati della riforma e una sua attuazione coerente con essi, sulla base della risposta al punto 5, quali sono i suggerimenti de jure condendo che si sente di indirizzare ai diversi soggetti dell'ordinamento?

Va ovviamente scritta una buona legge per l'elezione dei senatori, cercando di ridurre l'incidenza degli infausti vincoli che la legge di riforma ha imposto: anzitutto quello per cui l'elezione dei senatori deve compiersi «con metodo proporzionale». Va poi attentamente studiato come costruire il nuovo Senato. E precisamente: *a*) va istituito un Ufficio di presidenza che selezioni le questioni che il Senato deve discutere e deliberare. Non è pensabile che una parte dei consiglieri regionali disertino costantemente i lavori della propria assemblea di origine, rischiando di bloccarli, per disperdersi nei lavori che devono essere svolti in Senato. La drastica selezione delle questioni da trattare nel *plenum* del Senato è una condizione di pensabilità di un organo efficiente; *b*) va fatto il possibile affinché sia disincentivata l'organizzazione dei senatori per gruppi politici e invece sia incentivata quella per materia, specializzando le Commissioni. Naturalmente vedrei con particolare favore (ma non riesco a formulare concretamente) qualsiasi norma regolamentare che implicasse che il voto dei senatori di una Regione devono essere espressi in modo unitario, regola che, se scritta nel testo della riforma, da sola avrebbe potuto salvaguardare il ruolo del Senato; *c*) va fatto il possibile per avvicinare, anche fisicamente (unificandone le sedi), il Senato alla Conferenza dei presidenti e alla Conferenza Unificata; *d*) è assolutamente necessario riformare il «sistema delle Conferenze» dando un ruolo prioritario e fondamentale alla Conferenza dei presidenti delle Regioni, facendone un «dirimpettaio» fisso del Senato. [Bin]

L'adempimento più cruciale del legislatore ordinario è sicuramente la legge elettorale del Senato. Ampio spazio di intervento spetterà ai regolamenti parlamentari, in particolare a quello del Senato. [Caravita]

Gli adempimenti più importanti mi paiono quelli relativi alla disciplina dell'elezione del Senato, alla sua organizzazione (nuovo regolamento), alla soluzione del suo rapporto col sistema delle conferenze, alla predisposizione di strutture in grado di svolgere seriamente le nuove funzioni del Senato, tra cui quella relativa alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni. **[Caretto]**

Gli adempimenti più importanti sono sostanzialmente due: la riforma del Regolamento della Camera per far coincidere liste elettorali e gruppi parlamentari e la legge elettorale del Senato per decidere che i Presidenti delle Giunte dovrebbero essere considerati come i primi senatori eletti in ogni Regione, in modo da coinvolgerli e ridurre per tale via le impugnative delle leggi statali. **[Ceccanti]**

Credo che adempimenti molto importanti siano innanzitutto il completamento dell'ordinamento parlamentare con l'adozione di nuovi idonei regolamenti e in secondo luogo l'adeguamento dell'ordinamento regionale non solo alle nuove normative ma anche ai nuovi indirizzi costituzionali. La necessità di nuovi regolamenti parlamentari è evidente, basti pensare alle difficoltà di formazione dei gruppi in Senato e a quelle del coordinamento tra Camera e Senato. Per quanto riguarda l'ordinamento regionale credo sia giunto il momento di porre seriamente al centro dell'attenzione la qualità e il rendimento delle amministrazioni regionali in considerazione che da esse dipendono l'effettiva tutela di beni essenziali come la salute o di servizi di primaria importanza come il trasporto pubblico locale. In questo contesto auspico che la nascita del nuovo Senato non avvenga a detrimento della Conferenza Stato-Regioni che nel nostro ordinamento rappresenta uno snodo essenziale nei rapporti tra centro e periferia, segnatamente tra Governo nazionale ed esecutivi regionali e tra esecutivi regionali. **[Ciarlo]**

Ai fini dell'attuazione della riforma due saranno gli adempimenti fondamentali: la legge elettorale del Senato, e i regolamenti parlamentari sia della Camera (che dovrà più estesamente disciplinare lo statuto dell'opposizione), sia del Senato. Quest'ultimo dovrà essere necessariamente rivisto in profondità alla luce della riduzione dei suoi componenti e delle nuove competenze. Suggestivi in tal senso potrebbero essere: un'organizzazione dei lavori per sessione, con un organo interno rappresentativo capace di prepararne i lavori; la riduzione e ridefinizione delle Commissioni permanenti; il ripensamento dei criteri in base ai quali costituire i gruppi parlamentari, permettendo la costituzione nei gruppi politici di gruppi territoriali, cui eventualmente consentire di collegarsi con altri gruppi della medesima natura su temi politicamente trasversali, così da far prevalere la rappresen-

tanza politico-territoriale (ad esempio quella delle Regioni meridionali) su quella partitica. [**Curreri**]

L'adempimento più importante, sul quale maggiormente riflettere in fase attuativa, è la legge elettorale per il nuovo Senato. Molto si giocherà infatti in questa fase rispetto alla scelta di principio fatta dalla Costituzione (i senatori dovranno essere eletti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi»). Verranno previste «liste separate» con i nomi dei candidati senatori? Oppure i cittadini dovranno indicare una rosa di nomi nell'ambito del quale il Consiglio dovrà scegliere? O ancora si stabilirà che solo coloro che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze faranno accesso alla carica senatoriale? Non sono tecnicismi, ma soluzioni diverse che rispondono a concezioni diverse del circuito elettori-consiglieri regionali-senatori. Sempre riferendomi alla composizione del Senato, mi sento di auspicare che, in coerenza con il differente peso dei Comuni italiani, la scelta possa ricadere sui sindaci delle maggiori città. [**D'Amico**]

Innanzitutto, la legge elettorale per la composizione del Senato, sia pure con i limiti già prima evidenziati. Un ulteriore problema: la legge elettorale con la quale eleggere i senatori/consiglieri regionali dovrà essere proporzionale, secondo quanto codificato in Costituzione. Non azzardo paragoni con Weimar, che sarebbero assurdi, quello che mi lascia perplesso è la costituzionalizzazione della formula elettorale in un contesto procedimentale di elezione piuttosto complesso, complicato e vorrei dire misterioso. E poi, naturalmente, i regolamenti parlamentari: specialmente quelli del Senato, che dovranno essere completamente riscritti e calibrati sulla base delle nuove competenze. Penso, tra gli altri, ai diritti delle minoranze politiche che dovranno essere garantiti in entrambe le Camere mentre per la sola Camera dei deputati deve essere previsto lo statuto dell'opposizione. Appare flebile la differenza tra le minoranze politiche e l'opposizione, a meno che non si pensi di individuare in quest'ultima la lista che ha perso al ballottaggio, sempre ammesso però che ci sia stato. Se così fosse, allora, vedrei bene anche la formazione di un governo ombra sul modello britannico. [**Frosini**]

Mi pare che gli adempimenti più rilevanti riguardino la legge elettorale per il Senato e l'adeguamento degli statuti delle Regioni speciali. Quanto al primo punto segnalo che la norma transitoria oggi prevista (art. 39 della legge di revisione) mi pare piuttosto lacunosa, soprattutto in relazione al problema della scelta del sindaco da eleggere senatore. Si prevede infatti un diritto di opzione da parte della lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, ma non si precisa né chi debba operare questa scelta, né come vada scelto il senatore-

sindaco nel caso in cui la lista maggioritaria non opti per l'elezione di un sindaco. **[Guzzetta]**

In primo luogo, v'è il tema della legge elettorale del Senato che la riforma lascia in bilico tra il potere di nomina dei consigli regionali e la volontà dei cittadini. Si dovrebbe operare nel senso di valorizzare la scelta di questi ultimi per conferire maggiore legittimazione democratica ad un'assemblea che avrà poteri consistenti. Appare necessario definire il rapporto tra Senato e sistema delle Conferenze riscrivendo la normativa che attualmente le disciplina. Si dovrà dare corpo alla figura del referendum propositivo, per ora solo enunciata. Un'importanza decisiva avranno i regolamenti parlamentari (il Senato ne dovrà approvare uno nuovo di zecca) nell'attuare le nuove norme costituzionali: le diverse tipologie di procedimento legislativo; la problematica ipotesi di accordo tra i presidenti d'assemblea nella scelta di quello da seguire a seconda del tipo di progetto di legge; alla Camera, il procedimento di approvazione delle leggi a data fissa e lo statuto delle opposizioni (che sarebbe stato preferibile definire a livello costituzionale); al Senato, le procedure di interlocuzione con il Governo (poiché l'assenza del rapporto fiduciario non esclude un rapporto tra i due organi) e i diritti delle minoranze. **[Lippolis]**

Il primo suggerimento è quello di prendere sul serio la riforma, a prescindere dalla valutazione che di essa si è data in Parlamento e poi in occasione del referendum costituzionale. Sarebbe altresì auspicabile avviare le intese con le Regioni speciali per garantirne, il prima possibile, l'attuazione su tutto il territorio nazionale. **[Lupo]**

Se il corpo elettorale manifesterà d'essere d'accordo con gli obiettivi della riforma costituzionale, la legittimazione popolare dovrebbe rappresentare il *plusvalore* che dovrà servire per realizzarli, da parte di qualsiasi maggioranza di governo. Questo è un punto fondamentale: se gli elettori diranno «sì» sarà compito di tutti fare in modo che la riforma costituzionale venga attuata nell'*interesse della Repubblica*. Le priorità de *jure condendo* sono la legge elettorale del Senato, un nuovo regolamento della Camera dei deputati coerente con una democrazia dell'alternanza, un nuovo regolamento del Senato coerente con il ruolo di rappresentanza nazionale soprattutto delle Regioni, intese come comunità territoriali pluralistiche. Non ritengo necessaria una legislazione di attuazione del nuovo Titolo V: nelle materie regionali (1174 Cost.) le Regioni possono legiferare senza attendere leggi statali di trasferimento o di principio. L'unità della Repubblica, ora, è affidata alla responsabilità politica del Parlamento e del Governo (clausola dell'interesse nazionale), e non alla cabala del giudizio costituzionale. **[Morrone]**

Spero che il referendum bocci la riforma: è semplice accorgersi che non è mai stata colpa della Costituzione se le maggioranze sono sleali, con le conseguenti disfunzioni, e che dunque le giustificazioni della riforma sono fittizie. **[Niccolai]**

La riforma costituzionale delinea solo in parte il «volto» del nuovo Senato, che appare per più aspetti quasi una «pagina bianca», ancora da scrivere. Saranno decisivi la legge elettorale del nuovo Senato, il regolamento del Senato stesso e, riguardo alla prassi, la scelta del primo presidente dell'Assemblea di Palazzo Madama, oltre all'approccio dei partiti politici e dei Consigli regionali al lavoro senatoriale e al rapporto che verrà costruito col «sistema delle conferenze» (che deve a mio avviso essere preservato, ma che andrà coordinato con il nuovo Senato). Proprio per questi motivi potrebbe essere utile avviare una fase di studio su questi problemi: da questo punto di vista, il Governo ed il Parlamento potrebbero utilizzare il metodo di una o più Commissioni di esperti per preparare i passaggi legislativi necessari. **[Olivetti]**

Ovviamente una delle prime leggi che dovrà essere approvata è quella prevista dall'art. 57, sesto comma, relativa alle modalità di attribuzione dei seggi e di elezione e sostituzione dei senatori. Essa definirà molti aspetti del «nuovo» Senato, e sarà chiamata a sciogliere alcuni nodi decisivi per il ruolo che questo potrà assumere nella forma di governo. Un aspetto cruciale – che forse non spetterà alla legge definire integralmente, ma sul quale essa potrà esercitare un forte impatto – riguarda il tipo di composizione «politica» del nuovo Senato, e la conseguente «rappresentanza territoriale» che esso sarà chiamato a esercitare. Detto in altri termini, il nuovo Senato sarà articolato, come l'attuale e come sarà la Camera, sulla base del *cleavage* politico – partitico o sarà invece costruito su diversi criteri di articolazione? È evidente che tale scelta di fondo avrà impatto decisivo su molti fronti, non soltanto interni al Parlamento (si pensi, per fare un esempio, ai criteri con cui potrebbero essere scelti i due giudici costituzionali di nomina senatoriale nell'ipotesi di un Senato «politico» ovvero di un Senato «territoriale»).

Un altro passaggio decisivo sarà costituito dall'approvazione dei regolamenti parlamentari, ed in particolare di quello del Senato (ma anche quello della Camera dovrà essere complessivamente ripensato): la incertezza prodotta da molte disposizioni costituzionali potrà essere in parte mitigata dalle scelte che verranno compiute in quella sede. **[Rossi]**

Numerosi e di non poco impegno gli adempimenti richiesti per l'implementazione della riforma, a partire dalla disciplina, sia statale che regionale, che dovrà essere adottata in relazione alla composizione della rappresentanza regionale in Senato. Non poche novità, poi, si attendono in ambito parlamen-

tare, dovendosi riscrivere in molti punti la disciplina dei regolamenti camerale. Proprio da qui infatti dipende la concreta conformazione del volto del nuovo Senato, specie per ciò che concerne il modo con cui i suoi membri si accorperanno in gruppi ed esprimeranno il loro voto (se per delegazione regionale ovvero, come credo, in base alle loro appartenenze politiche, secondo quanto peraltro si è ad oggi avuto in occasione del concorso dato dai rappresentanti regionali alla elezione del Capo dello Stato). **[Ruggeri]**

Il primo adempimento sarebbe, ovviamente, quello della nuova legge elettorale per il Senato. Ma altri interventi si rivelerebbero di certo assai urgenti. Occorrerebbe la revisione dei regolamenti parlamentari, per sciogliere tutti i nodi che la proposta disciplina del procedimento legislativo, nel riparto delle competenze tra Camere e Senato, lascia irrisolti. Si dovrebbe trattare di modificazioni introdotte in stretto coordinamento tra le due Camere. In tale sede andrebbe anche affrontata la questione della soluzione dei conflitti tra i due rami del Parlamento quanto alla spettanza del potere di legiferare: il testo di revisione deliberato in via definitiva la affida genericamente ai Presidenti delle Camere, ma, senza una specificazione adeguata dei modi di esercizio di questa funzione, si avrebbero quasi inevitabilmente frequenti casi di blocco delle deliberazioni parlamentari. In mancanza di chiare soluzioni normative su tali questioni, risulterebbe oltremodo ampliato il campo di intervento della Corte costituzionale nel controllo sulla legge per vizio *in procedendo* e sarebbero frequenti i casi di contenzioso.

Sul versante della forma di governo, in ragione del radicale mutamento che sarebbe impresso al parlamentarismo italiano, risulterebbe improcrastinabile una efficace legislazione sui partiti politici, intesa a garantire i diritti di partecipazione all'interno di essi (in proposito una considerazione più attenta del caso tedesco potrebbe risultare utile), e, in connessione, una legislazione incisiva sul conflitto di interessi e sui gruppi di pressione. **[Staiano]**.

Un'attuazione coerente dovrebbe perseguire, anche nei successivi adeguamenti legislativi e regolamentari (a cominciare dalle norme sui gruppi parlamentari), il modello di democrazia prefigurato dal legislatore costituzionale. Così, da un lato appare indispensabile che i regolamenti parlamentari agevolino l'attuazione dell'indirizzo politico premiato dagli elettori, dall'altro che si prosegua nella direzione di un rafforzamento dei contrappesi ai rischi di «tirannia della maggioranza». Così, pare opportuno non procrastinare l'approvazione della legge costituzionale prevista dall'art. 71, u.c., del testo, che deve stabilire condizioni ed effetti di referendum propositivi e d'indirizzo, nonché di forme di consultazione anche delle formazioni sociali, anch'essi potenziali istituti con una funzione di compensazione rispetto alla logica maggioritaria. **[Vigevani]**

DECIMA DOMANDA

Qual è la sua valutazione delle opinioni manifestate da alcuni giuristi in relazione al referendum ex art. 138, comma 2, Cost. sotto i diversi profili della sottoposizione a un unico quesito di un complesso di modificazioni che incidono su parti diverse e istituti diversi della Costituzione, nonché sotto il profilo di una ipotizzata illegittimità della richiesta referendaria da parte di parlamentari fautori della riforma?

La richiesta referendaria da parte dei fautori della riforma non mi pare sia un inedito e comunque non vedo come potrebbe essere legittimamente respinta. Quanto al quesito complesso, lo spirito del referendum costituzionale è quello di uno strumento oppositivo: serve ad opporsi al testo di una riforma. Se coloro che hanno proposto le modifiche scelgono di unificarle in un unico testo, unificheranno anche in un unico fronte gli avversari della riforma. È una questione di scelta e di opportunità politica, ma ho difficoltà a capire quali critiche possa sollevare lo strumento semplice e lineare predisposto dall'art. 138 Cost. **[Bin]**

O si ritiene che l'art. 138 Cost. non sia strumento adeguato ad operare ampie riforme (dal che se ne deve dedurre che la Costituzione non è modificabile, se non puntualmente; ovvero lo è, ma solo previa modifica dello stesso 138 Cost. o con procedimenti «in deroga»), oppure è inevitabile ammettere che il referendum costituzionale impone una valutazione complessiva della riforma. Tale conclusione è confermata dall'assenza di un giudizio di ammissibilità su tale referendum e dal fatto che l'esito del voto determina l'entrata in vigore del d.d.l. cost., non potendo il legislatore costituzionale correggere il testo sottoposto alla consultazione popolare al fine di renderlo coerente rispetto ad eventuali approvazioni parziali.

Anche se il referendum costituzionale è stato certamente concepito come strumento «oppositivo», non vi sono ostacoli giuridici a richieste che, per ragioni politiche, provengano dagli stessi «fautori della riforma» (ciò che, d'altra parte, è già accaduto). Ma, proprio per evitare che la richiesta della maggioranza «sterilizzi» quella dell'opposizione, si dovrebbe per certo attendere che siano trascorsi i tre mesi prima di indire la consultazione. **[Biondi]**

Il d.d.l. cost. n. 813 prevedeva l'approvazione di più progetti di legge costituzionale, ciascuno «omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico» (art. 4, comma 2). Previsione che – come si legge nella relazione illustrativa – aveva anche lo scopo di agevolare indirettamente una corretta espressione della volontà popolare laddove fosse stata richiesta una consultazione referendaria. Era una soluzione (a mio avviso non convincente) del problema, oggi da più parti sollevato,

dell'esigenza di sottoporre a referendum la legge costituzionale per parti separate, al fine di rispettare la libertà di voto degli elettori, che sarebbe invece coartata dalla necessità di approvare o respingere una revisione ampia del testo costituzionale, sui cui molteplici ed eterogenei aspetti un elettore potrebbe essere diversamente orientato. Con il rischio – si aggiunge – di trasformare il referendum in un plebiscito, tanto più dopo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, che ha condizionato la stessa sopravvivenza dell'esecutivo ad un esito favorevole del processo riformatore.

Ebbene, non vi è dubbio che – allo stato attuale della legislazione – una simile operazione non sia possibile, tanto che si propone una «leggina» che permetta di «spacchettare» il referendum, intervenendo sulla disciplina regolata dalla legge n. 352 del 1970, la quale parla solo di «legge di revisione costituzionale» sottoposta a consultazione popolare (Ainis). Oppure si ipotizza che i promotori propongano quesiti parziali o per parti separate, identificando nell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione lo strumento per arrivare alla Corte costituzionale, che potrebbe così pronunciarsi sulla legittimità della legge del 1970 nella parte in cui impone lo svolgimento di un unico referendum (Lanchester). Posizioni di questo tipo non tengono conto della natura peculiare del referendum previsto dall'art. 138, che ha lo scopo di consentire un controllo popolare sulla legge di revisione costituzionale (Galeotti). Si tratta di uno strumento che rappresenta una fase (peraltro eventuale) del procedimento formativo delle leggi costituzionali, e dunque non rientra nel novero delle fonti del diritto. Questo non autorizza forzate analogie con il referendum abrogativo e con la giurisprudenza costituzionale (peraltro incerta e criticabile) in materia di omogeneità del quesito, formatasi a partire dalla sentenza n. 16/1978. Non è un caso che la legge cost. n. 1 del 1953, nell'attribuire alla Corte costituzionale la competenza a giudicare l'ammissibilità dei quesiti referendari, non menzioni il referendum costituzionale: anche ad ammettere l'obbligo di omogeneità del quesito referendario costituzionale (su cui ho molti dubbi), mancherebbe il giudice chiamato a rilevarne il difetto.

In realtà, il carattere sistematico della riforma costituzionale (certamente non escluso dalla lettera dell'art. 138 Cost.) non consente un suo artificioso frazionamento in parti separate, che potrebbe anzi condurre ad esiti gravemente incoerenti e irrazionali. In altre parole, si tratta di un referendum sulla revisione costituzionale, sulla deliberazione parlamentare nel suo complesso (Baldassarre), una forma di controllo politico affidata direttamente al corpo elettorale per l'importanza dell'atto che ne costituisce l'oggetto. In questo senso, che il Governo (da cui l'iniziativa di riforma è scaturita) possa (e debba) trarne precise conseguenze in caso di esito negativo mi sembra che sia nelle cose, e che non possa certo suscitare sorpresa. Il problema, semmai, sarà quello della correttezza dell'informazione e della comunicazione politica

nel corso della campagna referendaria, come premessa per una decisione popolare guidata da razionalità e non da suggestioni emotive o finalità politiche improprie. Ma su questo mi faccio davvero poche illusioni. **[Brunelli]**

Il referendum *ex art. 138* è la fase conclusiva ed eventuale del procedimento di revisione costituzionale: e, oggi, è stato annunciato, ma ancora non richiesto. La Costituzione non pone limiti alla provenienza parlamentare della richiesta referendaria, che può pertanto essere presentata anche da soggetti che hanno approvato il testo. Diversa naturalmente può essere la valutazione di opportunità politica: la richiesta da parte di chi ha approvato il testo rischia di spostare l'attenzione dai contenuti della revisione alla complessiva linea politica, così confondendo i due piani. L'effetto plebiscitario che ne deriva può essere politicamente molto pericoloso: con il 40% dei consensi si vincono le elezioni politiche, giacché qualsiasi sistema elettorale traduce tale risultato elettorale in una maggioranza parlamentare, ma – di fronte al residuo 60% che si aggrega in negativo – con il 40% si perdono i referendum.

Quanto al tema dell'omogeneità, si tratta di una questione – agitata ormai da tempo nella dottrina italiana – totalmente infondata. L'omogeneità nasce come requisito imposto dalla Corte costituzionale ai quesiti referendari abrogativi: lì si trattava di porre un argine alla aggregazione di quesiti e alla fantasia manipolatoria dei proponenti, da cui potevano risultare esiti confusi o illegittimamente additivi. E, tranne qualche forzatura, la giurisprudenza costituzionale aveva un senso ed ebbe una funzione. Altro, totalmente altro, è il referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost.: in esso la valutazione di omogeneità del contenuto è stata già fatta dal legislatore costituzionale, che ha ritenuto di tenere insieme alcuni precisi elementi di riforma. E chi dovrebbe fare – in luogo del legislatore costituzionale – tale valutazione di omogeneità? Né si può ricavare dal testo della Costituzione, che disciplina un'unica procedura di revisione, un obbligo di separare le possibili riforme costituzionali in tanti capitoli diversi: *tout se tient*, sia nella Costituzione del 1947, sia nelle ipotesi di sua riforma. Ed è evidente – nel caso in questione – che superamento del bicameralismo, riforma del procedimento legislativo, razionalizzazione dei poteri regionali fanno parte di un unico disegno che non può essere artificiosamente suddiviso per una impropria esigenza di omogeneità. **[Caravita]**

In linea di principio, si dovrebbe ritenere che le regole che puntano a tutelare l'espressione di un voto consapevole in sede referendaria (quesiti specifici e omogenei) valgano anche per i referendum connessi alla riforma della Costituzione. Ma il discorso è più ampio: l'art. 138 è concepito per revisioni parziali, di entità contenuta e per le quali quelle regole paiono essere comunque soddisfatte. Una volta imboccata la strada di riforme ampie,

complesse e articolate come quella in discussione (o come quelle discusse in passato), che è dubbio siano consentite dall'art. 138, invocare il requisito della specificità e omogeneità del quesito ha poco senso e se dovesse portare alla scomposizione del contenuto della riforma in più quesiti distinti rischierebbe di produrre incongruenze nella disciplina di risulta, poi difficilmente sanabili se non avviando immediatamente un nuovo iter di revisione. Referendum *ex art. 138* promossi anche da partiti che hanno votato la riforma in Parlamento ci sono già stati (si veda quello sulla riforma del Titolo V del 2001), ma si tratta di una prassi che si allontana palesemente dalla *ratio* garantista dell'istituto, introdotto per offrire a minoranze perdenti sul terreno della dialettica parlamentare di sollecitare l'intervento del corpo elettorale. Nulla di più lontano dalla torsione cui si intende sottoporre l'istituto quando lo si utilizza quale strumento di rafforzamento della legittimazione della maggioranza in carica. [Caretto]

Al di là di discussioni più generali, tipiche di altre riforme più comprensive, nel caso concreto le due innovazioni fondamentali proposte, ossia il Senato che si regionalizza e che a causa di questo perde la fiducia non sono tra di loro logicamente separabili. Quanto alla richiesta referendaria mi sfugge il motivo di questa disputa di opportunità politica (vista l'assenza di limiti giuridici) sul non poter presentare il quesito per chiedere agli elettori di votare Sì, ritenendo doveroso anche un passaggio popolare. Per chi è contrario il passaggio di fronte al corpo elettorale si giustifica chiaramente in senso oppositivo di garanzia, ma anche chi è favorevole se ritiene di dover beneficiare di un sostegno ulteriore non ritenendo il proprio del tutto autosufficiente rivela comunque una sensibilità democratica di fiducia nella sovranità popolare. [Ceccanti]

Penso che la sottoposizione ad un unico quesito referendario, ancorché opinabile, non possa ritenersi illegittima e alla fin fine sia la migliore delle opzioni possibili. In particolare le interconnessioni tra quasi tutti gli argomenti trattati dalla riforma – si pensi solo a Senato, funzioni legislative, e Regioni – rendono problematiche, se non illegittime, eventuali ripartizioni di quesiti. Troppo difficile individuare delimitazioni che in molti casi potrebbero essere tacciate di «irragionevolezza». Sull'altro quesito credo che la richiesta referendaria da parte di parlamentari fautori della riforma sia una forzatura rispetto alla *ratio* dell'art. 138 Cost. che propone il referendum come strumento di autotutela delle minoranze. Tuttavia, credo anche che tale forzatura ben difficilmente possa spingersi a configurare una vera e propria illegittimità derivante da un contrasto tra norme, ovvero un'illiceità derivante da comportamenti in contrasto con una norma, mancando una norma sufficientemente specificata che possa essere considerata fondamento dell'illegittimità o identificativa dell'illecito. Comunque una eventuale censura alla richiesta della maggio-

ranza non avrebbe alcun rilievo pratico perché, ovviamente, ci sarebbero le richieste di altri cui dare seguito. **[Ciarlo]**

Premesso che il requisito dell'omogeneità è richiesto per il referendum abrogativo ma non costituzionale, il *fil rouge* della riforma è il superamento del bicameralismo paritario, rispetto a cui la revisione del Titolo V, la riduzione del numero dei parlamentari, e financo il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni (inclusa la soppressione del CNEL) sono consequenziali. Del resto, il legare insieme più disposizioni, accomunandone la sorte, può anche rivelarsi un rischio, laddove l'insuperabile contrarietà su un punto specifico prevalga sul consenso espresso sugli altri (come avvenne nel 2006 dove soprattutto nelle Regioni meridionali prevalsero i timori per una riforma troppo federalista).

Riguardo invece l'uso in chiave confermativa del referendum costituzionale, per quanto non conforme all'originario intento oppositivo con cui fu pensato dal costituente, esso non solo è consentito dalla lettera dell'art. 138 Cost. ma pare ancor più opportuno rispetto ai precedenti del 1993 e del 1997 (in cui esso fu previsto come obbligatorio) per superare le obiezioni sul preteso deficit di legittimazione democratica di un Parlamento eletto con una legge dichiarata incostituzionale e della cui rispondenza alla reale volontà popolare si dubita. Da questo punto di vista, la decisione della maggioranza, sin dall'inizio, di chiedere comunque il referendum (anche qualora si fosse prefigurata una possibile maggioranza dei due terzi), anziché renderlo obbligatorio (v. punto 1), appare quindi condivisibile, a meno che non si sia paternalisticamente portati a diffidare della sovranità popolare. **[Curreri]**

Riterrei comunque impraticabile, a prescindere dalla preclusione giuridica, un referendum per parti separate in riferimento a una riforma complessa come quella che si sta varando. Ritengo però immaginabile in futuro correzioni di singoli aspetti che non sono convincenti ad opera del legislatore costituzionale. Non mi pare si possa fondatamente sostenere, alla luce del testo dell'art. 138 Cost., l'illegittimità della richiesta referendaria solo perché proveniente da parlamentari che hanno votato favorevolmente durante il procedimento legislativo. **[D'Amico]**

Ritengo che la scelta di sottoporre agli elettori un unico quesito, oltre che imposta dal testo costituzionale, sia giustificata dal fatto che la riforma (salvo alcuni aspetti marginali, come ad esempio la soppressione del CNEL) ha carattere unitario, nel senso che le varie parti di cui essa si compone sono tra loro strettamente connesse e non separabili. **[Donati]**

Molti, come è noto, sono i dubbi che circondano il futuro referendum quanto alla sua effettiva capacità di coinvolgere il corpo elettorale nelle

scelte appena compiute. È stato, questo, da sempre il profilo più delicato dell'ampio processo riformatore il quale, proprio perché rivolto a tante e tanto diverse parti della nostra Costituzione, ha fin dall'inizio messo in dubbio la sua possibilità di essere il mezzo messo a disposizione del corpo elettorale per esprimere una volontà compiuta e consapevole sulle riforme approvate. Ovvero – come probabilmente accadrà anche questa volta – di diventare strumento attraverso il quale si finisca per manifestare una fideistica posizione a sostegno dell'una o dell'altra forza politica, schieratasi, rispettivamente, a favore del sì o del no. A guardar bene le cose, la questione non cambia neppure se si sostituisse ad un unico referendum, più quesiti referendari, distinti per ciascuna delle parti della proposta da approvare (come aveva previsto il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Letta). Una ipotesi, questa, che certo semplifica, ma non risolve il problema. È, infatti, difficile pensare, al di là della possibilità di scomporre il testo di riforma, che si possa dividere, allo stesso modo delle singole parti, anche la logica istituzionale che tutte le ispira. La quale, evidentemente, tutte le unisce e, come tale, risulta inscindibile dal disegno generale. Non dovremmo, quindi, meravigliarci delle probabili confusioni e delle facili strumentalizzazioni a cui il prossimo referendum andrà incontro; frutto anch'esse di un processo riformatore, apparso subito difficilmente gestibile a causa delle strette maglie formali.

In questa prospettiva, anche la domanda relativa alla eventuale illegittimità della richiesta referendaria da parte di parlamentari fautori della riforma, perde molto del suo senso. Non vi è dubbio che, secondo la logica costituzionale, il referendum è strumento nelle mani delle minoranze per contrastare riforme che una maggioranza compatta può aver imposto: tant'è che, a differenza del referendum abrogativo, non si richiede, in questo caso, il quorum di partecipazione. L'iniziativa di parlamentari che appartengano al gruppo di coloro che hanno promosso la riforma non può dunque che considerarsi contraria a questa logica, anche se non contraria alla Costituzione. La quale, sotto tale profilo, non fa alcuna distinzione, limitandosi soltanto a stabilire i requisiti numerici per la validità della richiesta.

Rimane naturalmente la questione della opportunità politica oltre che istituzionale di tale iniziativa, al quale giudizio, naturalmente, non si possono sottrarre i promotori. In ogni caso, risorge realistica la domanda, che già ci siamo posta, circa la necessità di rivedere le disposizioni in materia, ricorrendo, come hanno fatto costituzioni più giovani della nostra (ad esempio quella spagnola), ad una diversificazione dei procedimenti, a seconda della entità delle riforme da apportare. Si potrebbe così anche pensare, nel caso di riforme di più ampia portata, di invertire l'ordine degli interventi tra Parlamento e corpo elettorale, trasformando così il referendum da confermativo a referendum di indirizzo. E ciò, mi pare, a tutto vantaggio di maggiori garanzie

per la rigidità della nostra Costituzione. Ma non è questo il momento per affrontare la questione.

L'auspicio, come ho già detto, è che l'intera vicenda possa servire in futuro ad una considerazione responsabile e pacata del problema. **[Grisolia]**

Ritorno a quanto dicevo all'inizio: in Italia esiste un unico procedimento per la revisione costituzionale, quello dell'art. 138 e a mio avviso non sono ammissibili procedimenti in deroga. Detto questo, non mi pare ci siano elementi per sostenere la inammissibilità di leggi di revisione che incidano congiuntamente su varie parti della Costituzione, in nome della disomogeneità del quesito referendario che ne deriverebbe, né per sostenere che tali modifiche debbano in ogni caso essere approvate con una maggioranza dei due terzi. Si tratta, se mai, di affrontare la questione *de iure condendo*, introducendo procedimenti differenziati di revisione costituzionale. Lo stesso dicasi della richiesta referendaria da parte di parlamentari fautori della riforma: il referendum eventuale dell'art. 138 non ha, secondo il vigente testo dell'articolo, una necessaria valenza oppositiva, restando aperta anche la via di un referendum confermativo, finalizzato a dotare la revisione approvata a maggioranza assoluta di una più diretta e ampia legittimazione. Se si volesse escludere questa possibilità, ad esempio al fine di evitare eventuali utilizzi plebiscitari del referendum costituzionale, occorrerebbe una modifica dell'art. 138 volta ad escludere dal novero dei sottoscrittori della richiesta referendaria i parlamentari che hanno votato a favore della revisione. **[Groppi]**

L'idea di «spezzettare» la riforma in più quesiti mi pare discutibile sotto vari profili. Sul piano sostanziale perché è evidente l'intimo legame sistematico tra la gran parte delle norme di revisione. Sul piano formale perché tale operazione di «spezzettamento» implicherebbe la scelta su quali siano le «matrici unitarie» intorno alle quali costruire i quesiti. Ma, a parte la circostanza che una tale operazione non è affatto neutra, il concetto di «matrice unitaria» è fortemente disputabile. Anche l'idea di una riforma «organica» e quindi non «per parti» esprime, ad esempio, una logica ispiratrice unitaria: si vuole il «pacchetto» completo, non una parte. Per il legislatore della revisione, cioè, potrebbe valere il principio *simul stabunt simul cadent*. Poiché in questo caso l'oggetto del referendum non è frutto di una scelta di un gruppo di elettori o di consigli regionali – come nel caso del referendum abrogativo in cui la «costruzione» del quesito rappresenta il cuore dell'iniziativa – ma la valutazione su un'iniziativa del legislatore che gode, soprattutto in materia costituzionale, di un'amplissima discrezionalità e non è vincolato (se non entro limitatissimi confini) dalla normazione preesistente, mi pare che l'idea di applicare le categorie del quesito referendario abrogativo a quelle del referendum *ex art. 138* sia del tutto inappropriata.

Quanto alla titolarità dell'iniziativa referendaria, non mi pare si possa sostenere l'esistenza di una riserva formale in capo alle opposizioni (che preclude quindi l'iniziativa della maggioranza). L'interesse ad una verifica del consenso su una riforma della Costituzione può astrattamente essere sia di chi l'ha proposta sia di chi l'ha osteggiata. Se il costituente avesse voluto privilegiare uno di questi soggetti, lo avrebbe fatto esplicitamente. Peraltro, la circostanza che il referendum possa essere promosso sia da cittadini che da consigli regionali rende l'accertamento sul verso (oppositivo o confermativo) delle motivazioni di tali proponenti per definizione impossibile. [Guzzetta]

Potrei parlare a lungo sul merito del d.d.l., ma in questa sede l'elemento fondamentale è oramai rappresentato dalla procedura di votazione mediante referendum, che dovrebbe lenire la rottura costituzionale (ammessa dallo stesso Carlo Fusaro su l'Unità del 15 marzo 2016 al punto 9 del suo articolo). A me sembra, infatti, che il quesito su cui si dovrebbe votare in occasione del referendum costituzionale vulneri palesemente la libertà di voto e contraddica la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (sentenza n. 16/1978, applicabile anche all'art. 138 Cost.). Si aggiunga che il referendum in questione, invece di essere una votazione su un atto normativo specifico, rischia inevitabilmente di divenire un plebiscito (ossia un atto di fiducia o di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio), mentre deboli paiono le garanzie che il procedimento di preparazione della scelta rispetti i parametri internazionali per quanto riguarda il diritto di fornire e di acquisire informazione in materia.

Da queste due essenziali osservazioni discende l'interrogativo se non valga la pena di mettere in campo almeno un'opera di discernimento adeguata, che «laicizzi» la votazione in questione in modo opportuno. In questa prospettiva c'è da valutare, se non sia possibile, invece che schierarsi per il no o per il sì secco, la posizione che – dal punto di vista tecnico – utilizza proprio lo strumento del discernimento, utilizzando: o il referendum parziale (l'iniziativa verte sulle parti non condivise dal Comitato promotore, che quindi sottopone al *demos* solo alcuni aspetti della legge) o il referendum per parti separate, per cui viene sottoposto al *demos* l'intera legge divisa per parti separate. La strada per raggiungere simili obiettivi è certo faticosa e passa per la legge n. 352/1970, che nel caso dei referendum *ex art. 138* è singolarmente elusiva a causa della convenzione costituzionale, esistente alla data della sua approvazione, volta ad evitare le consultazioni popolari. La posizione che ipotizzo è, da un lato, volta ad assicurare il rispetto degli standard indispensabili in uno Stato di diritto democratico e costituzionale, dall'altro la possibilità di articolare la posizione dei cittadini coinvolti al di là di una alternativa brusca tra prendere e lasciare. L'appello è sistemico e rivolto ad entrambi i fronti, poiché dovrebbero essere gli stessi promotori dei referendum a proporre quesiti parziali o per parti separate. La novità sarebbe rappresentata dall'esistenza

di promotori diversi, gli uni con il cosiddetto «quesitone», gli altri con quesiti distinti. C'è da chiedersi quale sarebbe la posizione dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione. È, infatti, vero che la legge n. 352 parla solo di «legge costituzionale» sottoposta a referendum, ma la questione della costituzionalità della stessa riporta alla necessità di evitare che esistano zone franche nel diritto costituzionale soprattutto in materia di espressione della volontà popolare. L'Ufficio centrale per il referendum può dunque essere lo strumento per arrivare alla Corte costituzionale, estromessa dal legislatore ordinario dalla questione. [Lanchester]

Trovo invero piuttosto curioso che siano perlopiù coloro che hanno duramente criticato la deroga all'art. 138 Cost. che si andava delineando all'inizio della Legislatura – peraltro analoga a quelle già avvenute, con altrettante leggi costituzionali, nel 1993 e nel 1997 – gli stessi che tendono ora a farsi paladini dei dubbi sull'applicazione della procedura prevista da tale articolo. Quest'ultima, a mio avviso, non può non avvenire in piena conformità con quanto l'art. 138 Cost. prevede, ossia con un referendum necessariamente unico e senza quorum di partecipazione: ogni altra ipotesi contrasterebbe proprio con quella Costituzione che si pretende di difendere (oltre a presentare il rischio di soluzioni non coordinate, ove i cittadini si esprimessero in modo diverso sulle distinte parti della riforma).

Quanto al quesito *sub b*), non credo che si possa giungere a dubitare della possibilità anche per i parlamentari che hanno votato la riforma di richiedere il referendum. È vero che dalla logica dell'art. 138 Cost. si ricava che chi è favorevole alla riforma costituzionale non avrebbe interesse ad attivarsi, visto che se nessuno richiedesse il referendum la riforma medesima entrerebbe in vigore. Ma da ciò a desumere, in assenza di ogni indicazione in Costituzione o nella legislazione attuativa, che sia vietato ai parlamentari favorevoli richiedere il referendum il passo è troppo lungo. A parte il fatto, non irrilevante, che un'ipotesi del genere si è già verificata in occasione del referendum costituzionale del 2001. [Lupo]

Sono convinto, come costituzionalista, che nella Costituzione e nell'art. 138 non ci sia spazio né solo per revisioni puntuali, né, tantomeno, per revisioni omogenee. Ma anche se l'omogeneità fosse un limite implicito alla revisione costituzionale, desunto in via logico-sistematica, resta il fatto che, per Costituzione, il suo «giudice naturale» è, e non può che essere, il Parlamento e non il corpo elettorale (direttamente o indirettamente). Di conseguenza, tra la decisione del Parlamento e quella eventuale del corpo elettorale non vi possono essere soluzioni di continuità, volte a rompere *pro parte* ciò che il Parlamento ha voluto come un tutto unitario. Unitario il contenuto della legge approvata dalle Camere, unitario deve essere pure il giudizio del popolo. Per non parlare,

ovvio, delle conseguenze *dis-omogenee* che una divisione in più quesiti referendari potrebbe comportare a seguito di un referendum popolare «a macchia di leopardo». Dietro tale problema vi è una questione fondamentale: a chi spetta, in fondo, il potere di revisione costituzionale, al Parlamento o al corpo elettorale? Chi sarebbe l'autore di quella scelta politica se di fronte a una proposta parlamentare unitaria fossero possibili decisioni popolari differenziate? Per ogni dettaglio rinvio al mio *Uno, nessuno, centomila referendum*, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=31359>. [Morrone]

Il progetto svolge una sola idea: mettere definitivamente al riparo il Governo dal controllo parlamentare nella speranza, temo, che l'incontrastata gestione del potere assicuri finalmente al partito di Governo l'oggetto eternamente proibito: il comando sulla sua maggioranza. Essendo omogeneo, il progetto può essere sottoposto a referendum nel suo complesso. Non considero di per sé illegittimo che anche i parlamentari di maggioranza lo chiedano, per cercare nel corpo elettorale una conferma. Il problema, come sempre, sorge dalle prassi concrete: l'assenza di moderazione che ha caratterizzato la Legislatura (v. punto 2) probabilmente si manifesterà anche nella campagna referendaria, del resto dichiaratamente concepita come volta alla conferma dell'attuale esecutivo e alla cancellazione delle attuali opposizioni. Interrompere il termine al momento della presentazione della richiesta filogovernativa sarebbe invece certamente illegittimo, perché svuoterebbe l'essenziale funzione di garanzia per le minoranze che il referendum assolve nel procedimento di revisione. [Niccolai]

L'omogeneità dei quesiti referendari confermativi è assai opportuna, ma a mio avviso non è imposta dall'art. 138. Quest'ultimo, d'altro canto, non restringe l'iniziativa referendaria ai parlamentari che hanno votato contro la riforma, ma la riconosce a tutti i membri del Parlamento, pur se nella minoranza qualificata di un quinto di una delle due Camere. Del resto già i referendum costituzionali del 2001 e del 2006 furono richiesti, oltre che dall'opposizione, anche dalla maggioranza che aveva voluto la riforma. E fra quei promotori figurava nel 2001 anche Leopoldo Elia. [Olivetti]

La formulazione dell'art. 138 Cost. e dell'art. 4, legge n. 352/1970 prevedono come oggetto del referendum la legge costituzionale o di revisione e non sue parti.

Dal punto di vista dei soggetti proponenti, non vi è dubbio che l'art. 138 intenda consentire alle minoranze di opporsi alla revisione anche attraverso il referendum. Tuttavia, formalmente la stessa norma non esclude che chi ha votato a favore in aula possa concorrere, nei successivi tre mesi, a richiedere il referendum. È invece da escludere la possibilità di qualunque iniziativa, anche

meramente politica, del Governo, estraneo a questa fase del procedimento. **[Pertici]**

La richiesta referendaria da parte dei parlamentari che hanno sostenuto la riforma mi sembra in contraddizione con la configurazione del referendum come strumento propriamente oppositivo propria dell'art. 138 e mi sembra orientata a rafforzare con un'investitura inevitabilmente di tipo plebiscitario una legittimazione politica che si avverte carente (vedi risposta n. 2). L'alternativa secca tra sì e no ad una pluralità di domande implicate dagli oggetti differenti della riforma ancor più accentua la deriva in senso plebiscitario: per questo ritengo che una corretta lettura dell'articolo 138 Cost. renda irrinunciabile la necessità di un procedimento decisionale che proceda per singole leggi costituzionali limitate ed omogenee, dedicate ad uno specifico istituto. **[Pezzini]**

Manca ogni fondamento di diritto positivo sia per la prima che per la seconda ipotesi. Quanto alla prima, essa appare altresì inconsistente, vista la forte connessione fra trasformazione del Senato in Camera delle Autonomie e riforma del Titolo V. Né varrebbe osservare, dopo l'eliminazione della lista delle competenze concorrenti Stato-Regioni, che il Senato non risulta titolare di funzioni legislative su materie di competenza regionale. Sul punto, la connessione del Senato col sistema delle Autonomie è assicurata dall'attribuzione ad esso di una potestà legislativa posta su un piano di parità con la Camera in ordine a tutte le materie su cui la Costituzione richieda leggi di raccordo Stato-Autonomie (v. domanda n. 3). **[Pinelli]**

A mio modo di vedere, la disciplina dell'art. 138, quale oggi è, non consente – checché se ne dica da parte di una sensibile dottrina – che si abbiano iniziative referendarie «parziali». Si potrebbe, in prospettiva *de iure condendo*, prefigurarne la previsione, a condizione però che ad essa si accompagni l'introduzione di un controllo previo di ammissibilità delle domande referendarie, demandato ovviamente alla Corte costituzionale, cui potrebbe essere altresì affidato il compito di verificare la coerenza-ragionevolezza della disciplina costituzionale e, in specie, la sua «sufficienza» in conseguenza dello svolgimento delle consultazioni referendarie, se più d'una. È infine da valutare l'opportunità d'introdurre anche per il referendum costituzionale un quorum adeguato affinché lo stesso possa considerarsi valido (ad es., un terzo degli aventi diritto al voto), ove si convenga che il quorum suddetto – diversamente da ciò che è da molti autori ritenuto – possa conciliarsi con la natura «oppositiva» comunemente riconosciuta propria del referendum stesso. La qual cosa – a tacer d'altro – eviterebbe l'inconveniente di rimettere ad un'esigua frazione del corpo elettorale di decidere le sorti di una legge costituzionale, tanto più se espressiva di una corposa riforma istituzionale. **[Ruggeri]**

Non mi pare possibile estendere al referendum costituzionale il limite di omogeneità operante in tema di referendum abrogativo, per la diversa natura delle due consultazioni popolari. Il senso proprio di quella che ha ad oggetto la riforma costituzionale sta nell'approvazione o reiezione di un testo indiviso, perché il disegno costituzionale è una totalità sistemica, le cui diverse parti sono in rapporto di reciproca interdipendenza. Se si frammentasse la riforma in più parti omogenee e si convocasse un referendum su ciascuna di queste parti, ne potrebbe risultare – per effetto di differenziati pronunciamenti popolari – un *patchwork* irrazionale e privo di equilibrio, una Costituzione-Frankenstein. Il referendum costituzionale, che ha valenza oppositiva (come si desume dalla mancanza di un quorum strutturale), muterebbe natura e diverrebbe un referendum manipolativo. Sarebbe, infatti, affidato al popolo un potere di composizione del testo costituzionale che ad esso non spetta, come la stessa Corte ha implicitamente lasciato intendere nella sentenza n. 496/2006. [Scaccia]

La questione della configurazione del quesito referendario nei casi di revisioni «ampie» della Costituzione non è nuova, ed è connessa a quella, più generale, dell'idoneità del procedimento definito dall'art. 138 Cost. a consentire revisioni di questo tipo. Con riferimento ai tentativi di sottoporre a revisione la Costituzione attraverso procedimenti in deroga, compiuti senza successo nel 1993 e nel 1997, si consolidò un orientamento dottrinale secondo il quale anche il quesito referendario nel procedimento di revisione dovrebbe essere «omogeneo», affinché non risulti violata la libertà di voto. E l'obiezione mossa a questa posizione, secondo la quale nel caso del referendum *ex art. 138* l'oggetto non è disponibile per i promotori, essendo «dato» dal testo di revisione deliberato a maggioranza ristretta, non pare decisiva. Da questa circostanza, infatti, non è consentito inferire la legittimità del quesito disomogeneo: che la «matrice razionalmente unitaria» non sia disponibile per i promotori non vale a rendere legittimo il quesito disomogeneo quando tale matrice non ricorra; semmai espone all'inefficacia la deliberazione a maggioranza ristretta di revisioni contestuali della Costituzione in parti disomogenee, in ragione della possibilità che risulti preclusa la consultazione referendaria.

Fatto è, però, che non si rinviene la pratica applicabilità di sanzioni giuridiche per i casi di disomogeneità del quesito in un sistema che non prevede l'espresso divieto di revisioni ampie. Si tratta di una lacuna di non poco conto nella disciplina del procedimento di revisione. Né purtroppo sembra praticabile la soluzione di parcellizzare il referendum in più quesiti, perché priva di fondamento normativo e non necessariamente risolutiva, in quanto metterebbe nelle mani dei proponenti la sapiente individuazione dei «punti di ritaglio» del testo, con identici esiti distorsivi quanto alla garanzia della libertà di voto.

Circa poi la possibilità che a proporre il referendum siano «parlamentari fautori della riforma», quanto rilevato *sub* 1) fa ritenere che l'ipotesi non sia illegittima in sé. Potrebbe essere invece un elemento sintomale, insieme ad altri elementi di contesto, della degradazione plebiscitaria della consultazione referendaria. Ma su questo versante, allo stato della normazione, non può che farsi affidamento sulla consapevolezza democratica degli elettori, in un dibattito pubblico cui i costituzionalisti possono contribuire in misura non marginale. **[Staiano]**

La legge di revisione costituzionale «Renzi-Boschi» modifica ben 47 articoli della Costituzione: trattandosi di una riforma decisamente ampia, appaiono condivisibili i rilievi di quanti ritengono problematico il ricorso al referendum che inevitabilmente avrà ad oggetto una eterogenea pluralità di disposizioni legislative (anche se tale carattere aveva già la revisione costituzionale respinta nel referendum del giugno 2006). È noto che la Corte costituzionale nella «storica» sentenza n. 16/1978 ha dichiarato inammissibili quesiti referendari che contengano una pluralità di domande eterogenee; anche se tale pronuncia è riferita al referendum abrogativo, la motivazione di tale limite deriva dal fatto che tali quesiti violano la «logica dell'art. 75 Cost.», discostandosi essi «in modo manifesto ed arbitrario dagli scopi in vista dei quali l'istituto del referendum abrogativo è stato introdotto nella Costituzione, come strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare».

Il limite in questione non porta però, a parere di chi scrive, ad affermare la necessità di uno «spacchettamento» del referendum in più quesiti distinti, difficilmente configurabile ai sensi dell'art. 16 della legge n. 352/1970, quanto, piuttosto, a concludere nel senso che l'art. 138 Cost. consente revisioni puntuali della Carta fondamentali e non già «riforme organiche» di essa. È evidente il rischio che un unico referendum su una legge di revisione organica della Costituzione «possa risolversi in una sorta di plebiscito», come ricordava Pizzorusso. D'altronde, una tale torsione è tanto più probabile da quando il referendum costituzionale, anziché essere utilizzato come strumento a disposizione delle minoranze (per tutti, Baldassarre, Panunzio, Romboli), è divenuto un mezzo utilizzato dalla maggioranza per «legittimare» una proposta di revisione costituzionale approvata in seconda lettura con una maggioranza inferiore ai 2/3 dei componenti in ciascuno dei due rami del Parlamento. **[Tarli Barbieri]**

Lo spacchettamento – al di là della sua dubbia compatibilità con il testo costituzionale – appare complicato, perché si tratta di un progetto organico i cui gli aspetti più rilevanti – la riforma del Senato, del procedimento legislativo e del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni – appaiono strettamente intrecciati. E, analogamente, anche altri significative modifiche

(es. sugli artt. 77, 83, 135 Cost.) paiono conseguenti alla scelta di intervenire sul bicameralismo e sull'*iter legis*. Non mi pare sussistano obiezioni di natura costituzionale all'ipotesi di una richiesta referendaria da parte di esponenti della maggioranza, anche se nella logica istituzionale il referendum *ex art. 138 Cost.* è concepito come strumento oppositivo, che attribuisce agli elettori un potere di veto. **[Vigevani]**

